

Diagnóstico de la Eficiencia de la Protección a los Usuarios de Servicios Financieros en México

Autor: EA Consultants

Resumen técnico

Enero, 2020

Prólogo

En abril de 2018, Nacional Monte de Piedad y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation (Fundación de las Cajas de Ahorro de Alemania para la Cooperación Internacional) unieron fuerzas a través de un Convenio de Colaboración, con el objetivo de desarrollar iniciativas y proyectos conjuntos que promuevan la inclusión financiera en México, contribuyendo de esta manera a la reducción de la pobreza y a lograr un desarrollo económico y social más sostenible.

La inclusión financiera en México presenta diversos retos y oportunidades, dentro de los cuales resalta el contar con un marco eficaz, eficiente e integral en materia de protección a los usuarios de servicios financieros. Una mayor inclusión financiera no puede ser sostenible si no se garantiza la prestación responsable de servicios financieros, particularmente hacia la población más vulnerable. La adecuada protección a los consumidores permite compensar la asimetría de información entre la oferta y la demanda de servicios financieros y generar mayor confianza, lo que, a su vez, resulta en un mayor y mejor uso de dichos servicios y, por ende, una mayor inclusión financiera.

Con base en lo anterior, Nacional Monte de Piedad y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation tuvieron la iniciativa conjunta de promover la realización del presente estudio, **“Diagnóstico de la eficiencia de los mecanismos de protección a los usuarios de servicios financieros en México”**, cuyo objetivo central es analizar el entorno actual de protección a los usuarios de servicios financieros desde las perspectivas del marco legal, los proveedores y los consumidores de estos servicios. Así, se busca identificar brechas con relación a las mejores prácticas internacionales y, de esta manera, plantear áreas de mejora que conlleven el mantenimiento y el fortalecimiento de la confianza de los usuarios en el sistema financiero, logrando una mayor y más profunda inclusión financiera en México.

Agradecimiento

Agradecemos a las siguientes personas, quienes formaron parte del Comité Técnico de este estudio, por haber apoyado con su vasta experiencia y conocimiento sobre el tema, así como en la revisión y seguimiento del documento:

Dr. Pablo Cotler, Investigador del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana

Marco Antonio del Río Chivardi, Director General para el Acceso a Servicios Financieros de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Pascual O'Dogherty, Secretario General de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA)

Wilfrido Perea, Director General de Educación Financiera de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

Ignacio Álvarez, Director de Servicios Generales de Nacional Monte de Piedad

Daniel Sánchez, Director de Innovación y Transformación de Nacional Monte de Piedad

Marisol Fernández, Directora de Inversión Social de Nacional Monte de Piedad

Ingrid Doering, Directora Adjunta Proyecto Regional México de la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation

Blanca Aldasoro, Consultora Responsable de la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation

Contenido

Resumen ejecutivo	7
1. Introducción	8
2. Perspectivas del marco regulatorio y legal	9
2.1 Capacidades y responsabilidad de los actores en el sistema	9
2.2 Hallazgos detallados por eje de protección	11
2.2.1 Transparencia y capacidades financieras	11
2.2.2 Trato justo y diseño de productos y canales adecuados	12
2.2.3 Confidencialidad de información y protección de datos	12
2.2.4 Atención a quejas y reclamos	13
2.2.5 Sobreendeudamiento	13
3. Perspectiva de los proveedores de servicios financieros	14
3.1 Capacidades y responsabilidad de los proveedores	14
3.2 Hallazgos detallados por eje de protección	15
3.2.1 Trato justo y diseño de productos y canales adecuados	15
3.2.2 Confidencialidad de información y protección de datos	16
3.2.3 Transparencia y capacidades financieras	16
3.2.4 Atención a quejas y reclamos	17
3.2.5 Sobreendeudamiento	18

4. Perspectivas de los usuarios de servicios financieros	19
4.1 Capacidades y responsabilidad de los usuarios: su “ruta de protección”	19
4.2 Hallazgos detallados por eje de protección	20
4.2.1 Trato justo y diseño de productos y canales adecuados	20
4.2.2 Confidencialidad de información y protección de datos	21
4.2.3 Transparencia y capacidades financieras	21
4.2.4 Atención a quejas y reclamos	22
4.2.5 Sobreendeudamiento	23
Conclusiones y recomendaciones	23

Resumen ejecutivo

Este informe está dividido en tres capítulos centrales que se presentan después de una Introducción, la cual constituye el Capítulo 1.

El Capítulo 2 ofrece una apreciación del actual marco legal y regulatorio, junto con recomendaciones sobre cómo se puede adaptar a algunos de los desafíos identificados. Entre los principales hallazgos se observa que, en México, el marco legal y regulatorio en materia de protección al consumidor de servicios financieros es técnicamente amplio y completo; sin embargo, en la práctica se han creado vacíos, de modo que la supervisión basada en el cumplimiento legal no es una condición suficiente para alcanzar el resultado de contar con un usuario más protegido.

El Capítulo 3 retoma la experiencia de los proveedores de servicios financieros, estableciendo una línea de base de conocimiento de sus actividades y perspectivas hacia la protección al consumidor. Además, ofrece recomendaciones de cómo se podría apoyar a este sector para que sus esfuerzos sean más efectivos y rentables. Destaca el hecho de que las entidades financieras están asumiendo la responsabilidad de resolver los incidentes en materia de protección al consumidor, pero, al no representar esto una prioridad institucional, se enfocan en el cumplimiento cabal de los requerimientos y no en el resultado en cuanto a la protección final del cliente.

El Capítulo 4 examina la experiencia del usuario final para entender cómo ésta se contrasta con las reglas del juego y su ejecución. Es de resaltar, entre los hallazgos más relevantes, cómo los problemas que surgen en las cuentas de los usuarios pueden llegar a ser la causa de un enorme nivel de estrés, no sólo por el impacto causado por esta brecha de protección, sino también debido a la “ruta” onerosa de detección, diagnóstico, reclamación y resolución por la que deben pasar, lo incierto de la resolución, así como las barreras –estructurales y de capacidades personales y de comportamiento– que deben enfrentar para transitar dicha ruta.

Finalmente, el informe termina con las conclusiones y recomendaciones, que se enfocan en preservar y fortalecer la confianza de los nuevos usuarios en el sistema financiero para el desarrollo de un proceso sólido de inclusión que perdure en el tiempo.

1. Introducción

El presente informe profundiza sobre la situación de la protección al consumidor financiero en México, en el marco de un contexto de expansión del mercado hacia poblaciones de menores recursos. Entre 2012 y 2018 se cerró significativamente la brecha de acceso a servicios financieros; el número de adultos que reportó tener una cuenta en una institución financiera formal creció, al pasar de 35.5% (25 millones) a 68.3% (54 millones)(ENIF, 2018). Esto quiere decir que una parte importante de la población está viviendo su primera experiencia con los servicios financieros formales. A pesar de estos avances, todavía una proporción significativa de la población está excluida del sistema financiero, por lo cual la tarea pendiente consiste no sólo en fortalecer la protección de quienes hoy están incluidos, sino en que toda inclusión a futuro se tiene que lograr con medidas eficientes de protección.

En este contexto, el informe se enfoca en el segmento más vulnerable de la población: los millones de mexicanos quienes, si bien están accediendo a productos financieros, lo hacen en menor grado y, por lo tanto, tienen menor conocimiento de las herramientas financieras en el mercado. Asegurar su protección en el proceso de inclusión financiera es esencial, ya que estas poblaciones son económica y socialmente vulnerables.

Para fines de este informe, la “protección al consumidor” se define como el uso eficaz de los productos financieros por parte de los consumidores de bajos ingresos para manejar su vida financiera. Bajo esta definición, desde el punto de vista del usuario, usar eficazmente un producto financiero quiere decir no sólo que éste no le cause daños o injusticias, sino que también le ayude a gestionar más efectivamente su vida financiera.

Este informe demuestra en qué aspectos la protección de este segmento es débil o ineficiente actualmente en México y ofrece recomendaciones para fortalecerla. Para ello utiliza un marco analítico que identifica cinco ejes de desafíos para la protección al consumidor de bajos ingresos, a saber:

1. Diseño de productos y procesos adecuados para la población
2. Confidencialidad de la información y protección de datos
3. Transparencia y capacidades financieras
4. Atención a quejas y reclamos
5. Sobreendeudamiento

Con base en estos cinco ejes y la definición expuesta anteriormente, la “protección” se vuelve un concepto que parte del resultado o estado observado en la vida de los usuarios, una conceptualización que se retoma a lo largo del informe. Es una visión que difiere de un enfoque tradicional de la protección, centrado en el cumplimiento legalista con un conjunto de requisitos, procesos o actividades por parte de los proveedores de servicios financieros o del sector público. En cambio, se orienta en medir la protección por el *resultado* obtenido en la vida del usuario. En la práctica, bajo esta visión, tanto el sector público como los proveedores de servicios financieros deben encaminar sus esfuerzos de protección hacia la detección, prevención, mitigación y solución de los mayores riesgos emergentes y/o barreras que impiden el logro de un resultado positivo en la vida del usuario.

2. Perspectivas del marco regulatorio y legal

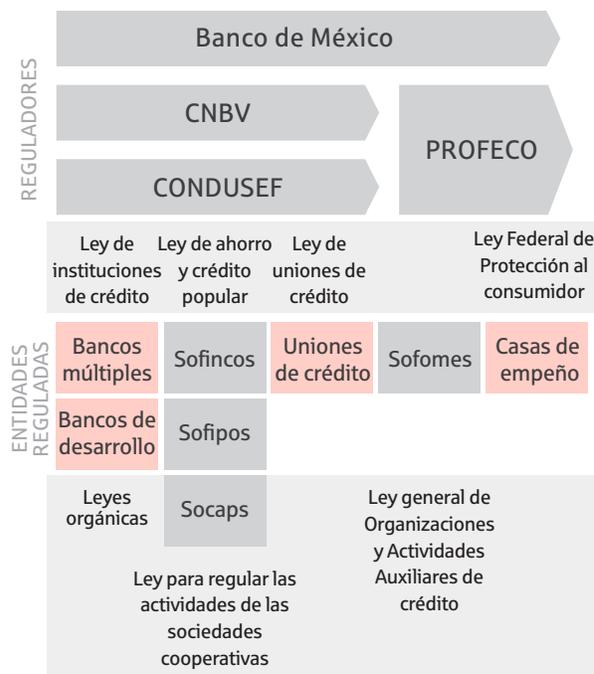
El objetivo de este capítulo es documentar y describir el marco regulatorio y legal de la protección al consumidor financiero en México y analizar su eficacia en la práctica, así como sus potenciales debilidades y lagunas, en especial respecto a la población de la base de la pirámide.

Para ello, fueron realizadas una revisión rigurosa de literatura y entrevistas a personas clave de los entes reguladores y supervisores del sistema financiero mexicano. Este informe explica ampliamente la estructura de la regulación financiera, que es, en todos los casos, de cumplimiento obligatorio, y menciona las posibles lagunas y debilidades en la *aplicación* de dicha regulación con base en datos estadísticos o información provista por los entrevistados.

2.1 Capacidades y responsabilidad de los actores en el sistema

La Figura 1 muestra el sistema financiero, así como los entes que regulan a cada proveedor. La banca múltiple es la más regulada, en vista de que puede realizar operaciones mayores y más complejas, mientras que las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES) no reguladas son las que tienen la normativa más laxa, por cubrir operaciones comparativamente menores que todas las otras instituciones financieras.

Figura 1: Estructura del sistema financiero en México y sus entes reguladores



Fuente: Elaboración propia

El marco legal de protección al consumidor de servicios financieros es amplio. La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es el ente específicamente dedicado a la protección al consumidor. Fue creada en 1999, como organismo público y descentralizado que depende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con el objetivo promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras.

Inicialmente, carecía de facultades y mecanismos para poder intervenir de manera directa y efectiva sobre las instituciones financieras que incumplían la norma, pero, a partir de la Reforma Financiera de 2014, se le dotó de una serie de herramientas y mecanismos coactivos que le permiten tener una acción más efectiva¹. En la actualidad, la CONDUSEF realiza tanto *acciones preventivas* de protección al usuario, tales como educación financiera y promoción de la transparencia, como *acciones correctivas* en defensa del usuario (*ex post*).

Complementariamente, si bien los objetivos centrales de las regulaciones y los marcos normativos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y del Banco de México (BANXICO) son, sobre todo, la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema financiero, también incluyen aspectos de protección al consumidor financiero. Para el caso de la CNBV, entre las actividades más importantes destacan el recibir información sobre las reclamaciones que los clientes de la banca múltiple presentan de manera directa ante estas instituciones, proveer información al Buró de Entidades Financieras, dependiente de la CONDUSEF, y emitir normas para prevenir el riesgo de robo de identidad, mediante mejoras en los mecanismos que deben seguir los bancos para identificar a sus clientes. Aunado a lo anterior, la CNBV realiza acciones de inspección, vigilancia, prevención y corrección, a fin de verificar que las instituciones que supervisa se ajusten a las disposiciones que las rigen.

En lo que toca a BANXICO, éste tiene la responsabilidad de regular las comisiones y las tasas de interés y cualquier cobro por operaciones financieras. Asimismo, desarrolla acciones para promover la eficiencia de los productos financieros, a partir de tres líneas de acción: 1) mejorar la transparencia y los servicios de información disponibles para los usuarios, 2) mejorar la eficiencia y la competencia en la prestación de servicios y 3) proteger los intereses de los usuarios. Para ello, cuenta con procedimientos de supervisión y sanción, en concreto, la aplicación de multas y la capacidad de obligar a la institución financiera a resarcir el daño económico.

Ante el gran número de entidades que deben ser supervisadas y los recursos limitados para el monitoreo, en la Reforma Financiera (2014) se ha establecido la obligatoriedad de que la CONDUSEF, la CNBV y BANXICO, entre otros entes reguladores, coordinen e intercambien información sobre el seguimiento y las visitas de inspección que deberá realizar cada uno de ellos, en tanto que la SHCP funge como el órgano responsable de coordinar los esfuerzos de regulación y supervisión de las instituciones financieras realizados por los entes reguladores².

Además de las directrices emitidas por la SHCP, la separación de tareas y responsabilidades de cada organismo regulador viene dada por la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley del Banco de México y las leyes que regulan puntualmente a las diferentes instituciones que conforman el sistema financiero (Ley de Instituciones de Crédito, Ley de Ahorro y Crédito Popular, Ley de Sociedades Cooperativas de Ahorro y Crédito).

Entre los principales hallazgos de este análisis, destacan los siguientes aspectos:

Mientras que, alineada a las mejores prácticas internacionales, la regulación prudencial en México se ha transformado hacia un enfoque de resultados, la regulación en cuanto a protección al consumidor financiero, en cambio, no ha consolidado un enfoque en riesgos diferenciado por tamaño o complejidad de la institución ni por tipo de usuario financiero, sino que todas las entidades reguladas se vinculan a un régimen regulatorio común. Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda enfoques “innovadores/emergentes” basados en riesgo para los marcos de protección, los cuales “toman en consideración el conocimiento, experiencia y comprensión de los productos financieros por parte de los consumidores” (OCDE, 2014) y “la naturaleza, escala, y complejidad del negocio” (OCDE, 2014).

¹ CONDUSEF puede imponer sanciones, puede solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) la realización de visitas de inspección especiales y puede emitir dictámenes técnicos, que son documentos que cuentan con una orden de ejecución en la vía judicial en apoyo al usuario.

² De acuerdo con la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros.

Otro aspecto es que la CONDUSEF abarca un espectro amplio en el cumplimiento de regulación y la imposición de sanciones *ex post*³ cuando ocurren contravenciones a la norma. Sin embargo, el que las instituciones financieras cumplan con los reglamentos podría no traducirse necesariamente en la protección a sus clientes, ya que sólo se trata de que la información esté disponible, lo cual no es una garantía de que se vaya a usar o de que se vaya a usar de forma apropiada.

En este sentido, el Banco Mundial recomienda medir la eficacia de la protección al consumidor con base en los resultados observados, con una visión de utilizar los recursos del sector público de manera más eficiente en cuanto a costos (Coetzee G, 2019). Ésta pone al consumidor en el centro, al (1) “unificar los intereses de los proveedores con los objetivos de los reguladores mediante estándares de desempeño para la comprensión y uso adecuado de productos” y (2) “institucionalizar un sistema de monitoreo que proporciona retroalimentación sobre la real comprensión y selección de productos de los consumidores, lo cual se puede utilizar para mejorar tanto el mercado como la regulación en un círculo virtuoso” (Willis L, 2014).

Un aspecto por tener en cuenta es que, con la inclusión de más actores, incluidas las entidades digitales, las medidas del regulador y las multas impuestas a las entidades que atienden los segmentos más pobres pueden ser regresivas y tener mayor impacto negativo en los actores que lleguen a la población más vulnerable por lo cual se debería preparar el sistema para tomar en cuenta los desafíos y costos de la atención al cliente excluido.

Por último, se considera que el alcance y los recursos de la protección al consumidor son limitados, considerando el gran tamaño de la población y el rápido crecimiento en la inclusión de nuevos usuarios al sector financiero. Un ejemplo de ello es que la CONDUSEF interactúa con el público a través de 36 unidades de atención en el país y un centro de atención telefónica, por lo que el alcance de sus supervisiones es limitado (CONDUSEF, 2019).

2.2 Hallazgos detallados por eje de protección

2.2.1 Transparencia y capacidades financieras

Alineado con las mejores prácticas, el marco regulatorio mexicano ordena la transparencia en la divulgación de la información en la contratación de productos y servicios financieros, y la supervisión se enfoca en el cumplimiento de éstos, a través de CONDUSEF. El rol del BANXICO complementa a la CONDUSEF mediante la divulgación periódica de información sobre tasas de interés y comisiones, y la supervisión en cuanto a que esta misma información aparezca difundida por las instituciones en los estados de cuenta de los clientes.

Así, se evidencia que la normativa mexicana es amplia y completa en relación con la transparencia; no obstante, tiene un enfoque fuerte en el cumplimiento de normas y asume que basta con que la información sea transparente y accesible para que sea utilizada por los usuarios. Sin embargo, estudios en economía del comportamiento muestran que los usuarios no siempre toman decisiones sobre la base de la información financiera disponible e, incluso, no la entienden, debido a la falta de capacidades financieras y sesgos de comportamiento (Roa, 2013), lo cual sucede más frecuentemente en los segmentos más vulnerables (Roa y Vergara, 2018). Por tanto, parecieran faltar mecanismos adecuados de comunicación y contenido claro y relevante; en ese orden de ideas, destacan los esfuerzos que se están haciendo en México por simplificar la información de los estados de cuenta, así como las propuestas para expresar comisiones y tasas de interés en pesos para una mejor comprensión de los usuarios (Hastings y Tejeda-Ashton, 2008), (Gine, Martínez y Mazer, 2014).

³ La regulación *ex post* ocurre únicamente después de que un problema o una falla de mercado han sido identificados.

2.2.2 Trato justo y diseño de productos y canales adecuados

Idealmente, la regulación en materia de protección al consumidor financiero debe evitar las prácticas abusivas o engañosas en contra de los usuarios (Banco Mundial, 2017; OECD, 2014). Además, debe poner énfasis en la existencia de productos y canales adecuados ellos, en particular para los de la base de la pirámide, en vista de su menor experiencia con productos y servicios financieros, sus menores niveles de educación financiera y sus necesidades diferentes respecto al resto de consumidores (Chapman y Mazer, 2013).

El marco regulatorio mexicano es amplio en materia de trato justo, cubre los productos financieros desde el inicio hasta el final de su adquisición e incluye protección frente a las prácticas engañosas más comúnmente identificadas, que son la publicidad engañosa, prácticas de venta injusta, prácticas de cobranza abusivas y cláusulas abusivas en contratos. De igual forma, comprende algunas regulaciones para productos y canales dirigidos con un enfoque especial a la base de la pirámide, como las cuentas básicas, las cuentas de expedientes simplificados, los créditos grupales y los corresponsales; no obstante, la lista de cuentas y créditos aprobados por la CNBV tiene aún productos principalmente tradicionales que no necesariamente se adaptan a las posibilidades de todos los clientes, pero que se hacen cada día más accesibles.

A partir de esta normativa y dado que persisten las reclamaciones y la detección de infracciones, se concluye que faltan más y mejores mecanismos que aseguren el cumplimiento de ésta. Más aún: en muchos casos, la responsabilidad de detectar prácticas abusivas recae sobre el usuario de servicios financieros, lo cual no es óptimo, ya que, por falta de conocimiento de las normativas que lo protegen y otras limitantes, éste puede no ser consciente de las situaciones que implican una contravención a la regulación vigente o no saber cómo reclamar, como se detalla en el Capítulo 4 sobre la perspectiva de los usuarios. En esa línea, se requiere que la CONDUSEF divulgue continuamente información a este respecto y que se fortalezcan los programas de comunicación y educación financiera.

2.2.3 Confidencialidad de información y protección de datos

De acuerdo con las buenas prácticas para la protección del consumidor financiero, los datos personales de los clientes y todas las transacciones que ellos realicen con instituciones financieras deben ser confidenciales, sobre todo ante la creciente modernización de los sistemas de pago digital para fomentar el acceso a productos y servicios financieros. (Banco Mundial, 2017; OECD, 2014).

El marco regulatorio mexicano tiene varias normas que atañen a la protección de la información de los usuarios de servicios financieros, alineadas con las recomendaciones internacionales. Además, se cuenta con herramientas tales como: i) el Registro Público de Usuarios (REUS), coordinado por la CONDUSEF, para evitar que las instituciones financieras utilicen la información personal de sus clientes para fines de marketing y publicitarios, ii) la obligatoriedad explícita de proteger la información contra accesos no autorizados y la existencia de sanciones en el marco legal, para evitar el robo de bases de datos de instituciones financieras, iii) la regulación y penalización del robo de datos e información personal, a través de la Comisión Nacional de Seguridad y la Policía de Ciberdelincuencia Preventiva, que actúa en el ámbito penal, para evitar el robo de identidad y iv) la difusión de información de carácter preventivo por parte de la CONDUSEF sobre los riesgos y las prácticas para el robo de identidad, así como alertas sobre los casos específicos detectados en instituciones financieras.

A pesar de las medidas señaladas y los esfuerzos regulatorios, el problema de robo de identidad persiste, como se detalla en el Capítulo 4 sobre la perspectiva de los usuarios. Esta problemática expone la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano a los fraudes y ataques cibernéticos y hace evidente la necesidad de redoblar la seguridad del sistema. Sin duda, ésta es una de las prioridades para los entes regulatorios en materia de protección al consumidor financiero, en torno a la cual se están realizando esfuerzos importantes.

Quizá el más relevante sea el hacer obligatorio el uso de huellas dactilares como identificación de los clientes; debido a los costos, los bancos tienen un plazo para implementar esta medida hasta 2020, y se espera hacerla extensiva al resto de instituciones financieras reguladas⁴.

Aunado a lo anterior, se han puesto en práctica otras disposiciones para evitar los fraudes cibernéticos, como reforzar los controles internos de los bancos en esta materia, contar con personal específico –un oficial en jefe– dentro de cada institución financiera para atender este tipo de fraudes (esta regla ya entró en vigor en el sector bancario), el uso de simuladores de ataque con software especializado y el establecimiento de las bases para la coordinación de las áreas de ciberseguridad dentro de las autoridades regulatorias, principalmente.

2.2.4 Atención a quejas y reclamos

De acuerdo a las mejores prácticas, es necesario que exista un ente supervisor externo que asegure el cumplimiento de la normativa y facilite que se dé una resolución justa en caso de reclamos y controversias, y cuyos procesos sean accesibles para todos los usuarios que lo requieran. Así, la presentación de reclamaciones y quejas debe tener mecanismos gratuitos que sean de conocimiento de todos los usuarios de servicios financieros, y deben existir los medios suficientes para presentarlas, tanto en alcance geográfico como por medios alternativos (por teléfono, internet, etc.). Un ejemplo destacado de esto es la figura de “Defensor Financiero” para manejar las quejas de los clientes en Colombia y Brasil, donde se exige a todas las instituciones financieras que cuenten con ella.

En el caso de México, los usuarios de servicios financieros pueden presentar sus reclamaciones ante las mismas instituciones financieras o ante la CONDUSEF. Esta última proporciona un mecanismo alternativo para la resolución de controversias fuera del ámbito judicial, a través de conciliación y arbitraje⁵. Los costos en tiempo que involucran todos estos proce-

sos son significativos, al ser gran parte de ellos presenciales y burocráticos. Según reporta la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), cuando los usuarios son víctimas de clonación de tarjetas, robo de identidad o fraude, el 54% de las quejas no se resolvieron en el primer mes (en menos de 30 días), sino que tomaron más tiempo o no fueron resueltas (ENIF, 2018).

Además de asumir dichos costos, el proceso y los mecanismos de reclamación recaen completamente en el cliente. La regulación debería contemplar que la institución financiera sea responsable también de estas situaciones, tomando en cuenta que pueden ser generadas por errores operativos o, incluso, fraudes.

2.2.5 Sobreendeudamiento

En México, ante las medidas de inclusión financiera que facilitan el acceso a los créditos, el sobreendeudamiento ha sido un punto sensible, y se aborda en documentos formales, tales como la Estrategia Nacional de Educación Financiera (ENEF), y en diversos foros, seminarios y artículos. Esto es consecuencia de la ausencia de una adecuada evaluación de la capacidad de pago por parte del proveedor y, por el lado del cliente, una baja capacidad financiera que no permite evaluar el propio riesgo ante la decisión de tomar un crédito.

Más allá de la educación financiera, que aborda el problema del sobreendeudamiento desde el lado de la demanda, las normas prudenciales deben evitar que los intermediarios otorguen créditos que puedan significar un riesgo para los usuarios de manera individual por no repago, pues los impagos por sobreendeudamiento pueden dar lugar a riesgos para el sistema financiero en su conjunto. Para ello, las instituciones financieras pueden consultar en las Sociedades de Información Crediticia (SIC) los historiales crediticios de las personas físicas y morales, ya que la normativa mexicana obliga el reporte y la revisión de todos los clientes de crédito con entidades reguladas en dichas SIC; sin embargo, las entidades de crédito no reguladas no tienen obligatoriedad de reportar

⁴ Cabe señalar que, si bien la biometría tiene beneficios en el largo plazo, en el corto plazo puede reducir el ritmo de la inclusión financiera, ya que requiere una serie de procesos adicionales en la afiliación de un cliente (fotos, toma de huellas digitales, etc.), que muchas veces requieren visitas a sucursales o agentes, lo cual puede desincentivar la participación de poblaciones más vulnerables, como las mujeres o personas de áreas rurales.

⁵ La información de esta sección proviene de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.

esta información, lo que reduce la efectividad del análisis de la capacidad de pago de los deudores para todas las entidades en el sistema.

3. Perspectiva de los proveedores de servicios financieros

El presente capítulo tiene como objetivo analizar el desempeño y la eficiencia de la protección al consumidor de servicios financieros desde la perspectiva de la oferta, la cual refiere a las entidades financieras –tanto proveedores regulados como no regulados–, con un enfoque especial en aquellas que proporcionan servicios financieros a los usuarios de bajos ingresos. Asimismo, se analiza la perspectiva de los proveedores en términos de sus costos y los requerimientos técnicos de la protección al usuario en su operación comercial.

La metodología de investigación comenzó con entrevistas a profundidad con altos funcionarios de las instituciones financieras, para conocer sus perspectivas. Complementariamente, en campo, se analizaron sus prácticas a través de dos herramientas: *mystery shopping*⁶ y la revisión de información pública.

3.1 Capacidades y responsabilidad de los proveedores

Las entidades financieras están asumiendo la responsabilidad de resolver los incidentes en materia de protección al consumidor, pero en un entorno en el que la mayoría de ellas no cuentan con el conocimiento evidenciado de cómo hacerlo efectiva y eficientemente.

Para este análisis, se clasificó a los proveedores en cuatro categorías: i) banca múltiple especializada,

es decir, bancos enfocados en el segmento de la base de la pirámide, ii) banca múltiple tradicional y iii) entidades financieras especializadas, tales como SOFOMES, SOFIPOS⁷ y SOCAPS⁸.

Respecto a la banca múltiple especializada (que atiende a población en la base de la pirámide), se identificó que ha desarrollado algunos procesos en busca de mejorar la transparencia y la resolución de quejas, aplicando sus propias lecciones y prácticas. En general, se observan las mejores prácticas en materia de protección al consumidor, excepto en lo concerniente al sobreendeudamiento. El hincapié en la protección al consumidor posiblemente se dé porque el mercado objetivo de estos bancos son los clientes de bajos ingresos, lo cual incentiva a las entidades a redoblar los esfuerzos para entender las necesidades de comprensión y protección de este segmento de la población. Asimismo, este tipo de instituciones conocen que el costo de atender quejas y problemas *ex post* –debido a la falta de conocimiento de un producto o condiciones– es alto.

En lo que toca a la banca múltiple tradicional, ésta no ha priorizado aún la protección al consumidor; sin embargo, tiene los recursos para aplicar mejores medidas. Se ha centrado en la adherencia a las normativas y los requerimientos de su marco regulatorio en la materia, sin interés o preocupación por los resultados finales de esta adopción. Específicamente sobre la atención a la base de la pirámide, pareciera que su principal enfoque es llegar a escala para hacer rentable la operación, sin que haya consciencia sobre el tamaño y potencial impacto de los problemas de protección experimentados por los usuarios de este segmento y, en algunos casos, de las soluciones más efectivas para abordarlos.

En relación con las entidades financieras especializadas, su baja escala de operación limita los recursos y la capacidad para implementar procesos y políticas particularmente orientados a fortalecer la protección de sus clientes, a pesar de

⁶ La metodología de investigación de “comprador misterioso” permite evaluar la experiencia de un usuario con una entidad financiera al presentarse un investigador como cliente potencial y luego reportar su experiencia de forma detallada y objetiva. Mazer, Rafe, Xavier Gine y Cristina Martinez. “Mystery Shopping for Financial Services: What Do Providers Tell, and Not Tell, Customers about Financial Products? A Technical Guide,” Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), octubre 2015. <https://www.cgap.org/research/publication/mystery-shopping-financial-services>

⁷ Sociedades Financieras Populares

⁸ Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

reconocer su importancia. Por lo mismo, el estudio reveló brechas de protección en estas entidades, en especial en sus altas tasas de interés.

Por otra parte, se observa una tendencia hacia la digitalización de los procesos, que se manifiesta tanto en las oficinas físicas como en el fuerte apoyo en la telefonía móvil. Esta propensión a la digitalización acorta distancias entre las entidades financieras y sus clientes, pero también amplía algunos riesgos, por lo que surge la necesidad de fortalecer la protección al cliente.

Las alianzas de las entidades financieras con las tiendas de conveniencia han sido una solución a la necesidad de un trato humano pero más rentable que una sucursal y han permitido llegar a clientes menos bancarizados y geográficamente dispersos. El riesgo de este tipo de canal es que, en cuanto vaya reduciendo su capacidad, conocimiento e incentivos por proveer información transparente, el consumidor puede perder confianza en la institución financiera y, a diferencia de errores similares en sucursales, éstos pueden ser de más difícil detección en dichas tiendas. Ante este reto, los proveedores están reaccionando: unos han avanzado hacia la repersonalización de los servicios, contratando agentes de campo para hablar directamente con clientes, en tanto que otros han buscado incentivar el uso de sus aplicaciones, con el fin de tener mayor control de la experiencia del usuario.

Otro reto son los cajeros automáticos inteligentes, los cuales permiten realizar transacciones de retiros y de pagos con efectivo, así como con cheques, en una fracción de lo que se tardaría ser atendido por una persona, pero esto sucede generalmente en la misma sucursal bancaria, en la cual el servicio con una persona genera una comisión, mientras que el directo (en un cajero automático inteligente), no. Con el fin de atender las necesidades de los clientes, varios bancos múltiples han introducido “anfitriones” de sucursal, quienes explican a los clientes el uso de estos nuevos cajeros y aclaran dudas de cualquier naturaleza.

3.2 Hallazgos detallados por eje de protección

3.2.1 Trato justo y diseño de productos y canales adecuados

El diseño del producto y de los procesos requeridos para la afiliación, junto con su uso, la reclamación, cuando sea el caso, y su desactivación tienen el potencial de generar o reducir la protección al cliente excluido y de bajos ingresos. Un producto sencillo, de bajo costo y con pocas restricciones y limitaciones puede ayudar a un proveedor de servicios financieros a superar los retos de tener explicaciones complejas, altos costos de materiales y capacitación al personal que ello implica.

Un estudio reciente demostró que, actualmente, los productos ofrecidos en el mercado mexicano no se ajustan a las necesidades de los usuarios de la base de la pirámide (Zapata G, 2019)⁹. Si bien se ha facilitado la apertura de cuentas básicas con expediente simplificado, adecuadas al mercado en cuanto a costos menores, apertura ágil y el uso de canales alternos, los costos siguen elevados y se traspasan a los clientes. Asimismo, para los bancos, los costos operativos del mantenimiento de estas cuentas son elevados en comparación con sus saldos, aunado al costo de que un importante número de éstas ha quedado sin uso, por lo que buscan rentabilizarlas promoviendo el aumento de la transaccionalidad y, por ende, exponiendo a los clientes a una menor protección.

Respecto a los créditos, los datos de la ENIF de 2018 sugieren que los proveedores han logrado una penetración bastante alta de la población adulta en México (31%). Sin embargo, las altas tasas (entre 50% y 250% en el costo anual total, CAT) responden a un síntoma de falta de madurez y desarrollo en los productos de crédito, lo cual representa también un problema de protección. Así, se identifican las siguientes oportunidades de mejora: i) la concentración en productos de consumo, ii) los altos costos operativos, iii) la inelasticidad percibida en la demanda y iv) la presión de rentabilidad en el corto plazo, generada por las estructuras de gobierno de las entidades financieras.

⁹ La misma falta de atención adecuada se constata en los resultados de las pruebas de mystery shopping realizadas a varios proveedores por la CONDUSEF en 2014.

En lo que compete a trato justo, los hallazgos de esta investigación señalan que existe una brecha entre el entendimiento de trato justo de algunos proveedores y la experiencia real de sus clientes. Y, específicamente en los bancos, se observa que no han ajustado sus mecanismos tradicionales de atención al cliente para ocuparse de un segmento más excluido, por lo que es pobre la atención para la población en la base de la pirámide¹⁰.

3.2.2 Confidencialidad de información y protección de datos

El 11% de los adultos mexicanos con tarjeta de débito o crédito sufrieron la clonación de ésta, robo de identidad y/o fraude, en los últimos 3 años (ENIF, 2018). Cabe mencionar que el haber experimentado estos problemas es más común entre los hombres que las mujeres, quizá por la persistente, aunque cada vez más estrecha, brecha de género en el acceso a estos productos financieros o por el menor acceso que tiene la mujer (particularmente rural) a la información sobre los procesos de reclamación (ver Tabla 1).

Tabla 2.1: Población que sufrió problemas de protección en los últimos 3 años

% de adultos de 18 a 70 años con tarjeta de débito o crédito

	Total	Hombres	Mujeres
Clonación de tarjeta	7%	8%	6%
Robo de identidad	5%	6%	5%
Fraude	2%	3%	2%
Uno o más de estos problemas	11%	13%	9%
Número con uno o más de estos problemas	3,950,037	2,253,182	1,696,855

Fuente: ENIF 2018

¹⁰ La misma falta de atención adecuada se constata en los resultados de las pruebas de *mystery shopping* realizadas a varios proveedores por la CONDUSEF en 2014.

Algunos bancos múltiples tradicionales han respondido a las preocupaciones del público ofreciendo productos especiales, tales como servicios de alertas de transacciones en las tarjetas de crédito, medidas de seguridad y cobertura de seguros; sin embargo, estas soluciones se orientan a poblaciones de altos recursos. Para la base de la pirámide no ha habido este tipo de resguardo y protección, porque corresponde a modelos de negocio basados en ingresos por saldos. Esto presenta una brecha de cobertura que podría ampliarse conforme se amplía la inclusión financiera.

Asimismo, el ejercicio de *mystery shopping* de esta investigación permitió identificar que es deficiente el resguardo de la privacidad de datos e información, así como el consentimiento informado del cliente. Se observaron procesos tales como el manejo del Número de Identificación Personal (NIP) y las consultas de historial crediticio en SIC.

El interés de varios proveedores por formar alianzas con empresas fintech sugiere que los desafíos en cuanto a privacidad de datos van a aumentar, ya que muchas de estas fintech tienen modelos de negocios basados en inteligencia artificial, que es alimentada por la información de los teléfonos celulares, los historiales de pagos, etc. La verificación de la identidad del cliente de servicios digitales representa un reto, debido a que existen diferentes formas de identificación con numeración propia que son aceptadas (INE, pasaporte, etc.), lo que da margen para errores de registro de nuevos clientes. Si se utilizara un número único de identificación nacional, cualquier canal de servicio podría acceder a esa base de datos, reduciendo así los errores de identificación en las transacciones financieras.

3.2.3 Transparencia y capacidades financieras

A pesar de la importancia de la transparencia, las entrevistas con proveedores sugieren que ésta no es una prioridad actual para ellos, y su perspectiva sobre el marco legal en la materia gira en torno al cumplimiento cabal de los requerimientos y no en torno al resultado en cuanto a la protección final del

cliente. Por ello, la mayoría de los proveedores se limitan a publicar la información, en cumplimiento de la normativa, haciendo que el resultado de transparencia sea ineficaz.

En los hallazgos de esta investigación se encontraron serias áreas de oportunidad en del tema de información adecuada, sencillez de lenguaje, transparencia de costos, términos y condiciones y, por último, privacidad. Por ejemplo, si bien los contratos ofrecen información detallada, el lenguaje en ellos es ampliamente técnico y legalista, lo que limita la comprensión de un cliente promedio; de igual forma, las entidades financieras cumplen con la exigencia de publicar el CAT¹¹; sin embargo, existe evidencia de que los usuarios no están usando este cálculo para comparar opciones de crédito, dada su complejidad (ver Capítulo 4). Asimismo, en la atención a clientes en sucursal se observaron las mismas áreas de oportunidad; para abordar este reto, debe atenderse, por un lado, el costo de inversión de tiempo con clientes por parte de los empleados de primera línea y, por otro lado, su capacitación y el control de calidad.

Para las entidades financieras especializadas, debido a su baja escala de operación, cumplir con todos los requisitos que marca la regulación en materia de transparencia es complejo, además de que las multas y sanciones impactan sus resultados, por lo cual les ha sido más lento y costoso el cumplimiento de la normativa. Asimismo, opinan que algunos requisitos y prácticas del ente supervisor están descontextualizados de la realidad de sus usuarios en la base de la pirámide. Se consideran más efectivos los mecanismos de comunicación con explicaciones verbales en canales de ventas y sucursales; no obstante, estos mecanismos tienen mayores costos y requieren una mayor sensibilidad hacia el cliente.

La construcción de capacidades financieras es la principal herramienta que permite al consumidor utilizar la información provista para tomar decisiones, por lo que la CONDUSEF está considerando mecanismos para aumentar la obligación de los proveedores de ofrecer educación financiera. Sin embargo, éstos consideran que más bien se debería incluir la educación financiera en los programas de educación básica. En tanto, se observa un sinnúmero de actividades y esquemas de educación financiera

en la gama de proveedores de servicios financieros, con diferentes niveles de eficacia, tales como: folletos, charlas, videos, aplicaciones y hasta educación integrada en la ruta del cliente, pero esta última opción requiere mucha capacitación del personal.

3.2.4 Atención a quejas y reclamos

A pesar del rol de la CONDUSEF, el peso de las reclamaciones y quejas recae primordialmente en los proveedores. En 2018, según la ENIF, se registraron 5.1 millones de reclamaciones presentadas directamente a una institución financiera por los clientes, en contraste con las 292 mil quejas presentadas ante la CONDUSEF. Como se muestra en la Tabla 2, las quejas y reclamaciones son resueltas en menor plazo por las entidades financieras que por la CONDUSEF, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) o alguna autoridad judicial.

Tabla 2: Tiempo para la resolución de quejas, reclamos o demandas

Adultos de 18-70 años que presentaron una queja, por institución de reclamo

	Banco o institución financiera	CONDUSEF	PROFECO	Alguna autoridad judicial
Una semana o menos	31%	21%	27%	8%
De más de una semana a menos de un mes	19%	17%	8%	19%
De uno a seis meses	19%	21%	14%	14%
Más de seis meses	3%	7%	3%	7%
Aún no le han resuelto	28%	34%	49%	51%

Fuente: ENIF 2018

¹¹ Es una medida estandarizada del costo de un financiamiento que incorpora todos los costos y gastos inherentes al crédito que son exigidos al acreditado.

El alto porcentaje de casos sin resolución indica una carencia en los procesos de reclamación, aun en las entidades financieras. Existe un problema de incentivos en estos proveedores para mejorar el servicio. Hoy en día, la banca, en particular, no está percibiendo la resolución de reclamaciones como una acción que tenga un efecto en sus ingresos en cuanto a la fidelización de los clientes, pero sí afecta a sus costos; si bien las multas y sanciones no impactan en sus estados financieros, la resolución implica tiempo y costos, especialmente ante el incremento de nuevos clientes que se incorporan al sistema financiero formal. Especialmente tratándose de clientes de la base de la pirámide, pareciera que para el proveedor no hay caso de negocio para reembolsar el dinero perdido a un usuario de bajos ingresos ni para apoyarlo en juntar la evidencia necesaria para diagnosticar el fraude, ya que el costo de atención, diagnóstico, y reembolso es demasiado alto en relación con la baja utilidad de estas cuentas.

A nivel mundial, el desarrollo de las nuevas herramientas tecnológicas de gestión de clientes ha permitido a los grandes bancos, aun los que no se especializan en este segmento, desarrollar canales de atención más ágiles que los tradicionales. Entre 2017 y 2018, Banco Compartamos redujo en más del 60% el volumen de quejas, a través de un sistema que parametriza y analiza las quejas y reclamos, los cuales son visualizados en un *dashboard* interno que posibilita el monitoreo de la resolución de las quejas; así, ninguna de las quejas presentadas ante esta institución demora más de 10 días en ser cerrada.

3.2.5 Sobreendeudamiento

Para las entidades financieras, la principal herramienta de control del sobreendeudamiento son las Sociedades de Información Crediticia (SIC).

Es importante resaltar que las SIC son privadas y los historiales crediticios disponibles están fragmentados entre las dos SIC existentes para personas físicas: TransUnion (buró de crédito) y Círculo de Crédito, lo que eleva los costos de consulta para las entidades financieras. Por su parte, las entidades de crédito no reguladas no tienen obligatoriedad de reportar esta información, lo que reduce la efectividad del análisis de la capacidad de pago de los deudores para todas las entidades en el sistema.

A pesar del costo alto de llevar a cabo estas consultas, las crisis en entidades de microfinanzas en varios países de la región (Nicaragua y Bolivia, en particular) han enseñado que esta práctica es esencial para el manejo del riesgo crediticio, aun para las entidades que no están bajo la supervisión de las autoridades.

Otras herramientas son la restricción en el uso de tarjetas de crédito, por ejemplo, cuando el cliente está atrasado en sus pagos o durante determinados periodos de prueba, así como la inclusión de la temática del sobreendeudamiento en los programas de educación financiera que imparten.

4. Perspectivas de los usuarios de servicios financieros

El presente capítulo ofrece un análisis de las barreras que enfrentan los usuarios de servicios financieros de la base de la pirámide para ejercer sus derechos de protección, y también identifica los factores clave que incentivarán o facilitarán superar dichas barreras.

La metodología de investigación incluyó una encuesta cuantitativa a 243 usuarios de servicios financieros de la base de la pirámide en dos ciudades –Ciudad de México y Mérida–, además de entrevistas cualitativas a profundidad con 24 usuarios que experimentaron problemas de protección. Estas fuentes primarias fueron complementadas con una revisión de la literatura internacional sobre la protección al consumidor financiero y un análisis de fuentes secundarias, como la ENIF, para contextualizar los hallazgos.

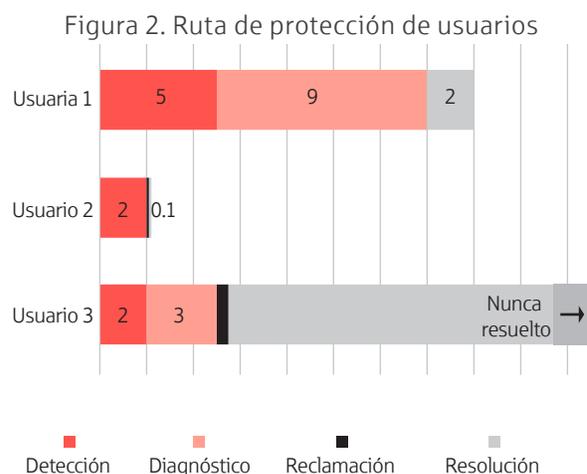
4.1 Capacidades y responsabilidad de los usuarios: su “ruta de protección”

Este apartado describe los hallazgos en cuanto a las barreras de los usuarios dentro de la “ruta” o proceso por el cual atraviesan para detectar, diagnosticar, reclamar y resolver, cuando surgen, los problemas de protección.

Los problemas de protección de los usuarios inician con una mala experiencia, generalmente asociada a una pérdida de dinero, al utilizar servicios financieros. En México, las reclamaciones de los clientes a una institución financiera ascendieron a 5.1 millones en 2018 (ENIF, 2018).

Cada caso puede tener diversas causas, tales como: transacciones procedentes, pero no reconocidas, cuyo responsable sería el usuario, errores operativos, cuyo responsable sería la institución financiera, o robo, cuyo responsable sería un tercero.

Al margen de la causa en cuestión, la falta de claridad inicial sobre la razón de esta pérdida de dinero le genera incertidumbre al usuario –en algunos, se da una sensación de falta de empoderamiento– y le implica tiempo y costos transitar la “ruta de protección”: detectar, diagnosticar, reclamar y, eventualmente, resolver las brechas de protección. La Figura 2 ilustra algunos ejemplos representativos.



Fuente: Análisis de encuesta y entrevistas cualitativas de EA Consultants

La “ruta de protección” puede tener una gran variación en tiempo para cada cliente, que se debe en parte a la naturaleza de los problemas y al desempeño de los distintos proveedores en cada etapa, pero también a las barreras que enfrentan los usuarios a lo largo de su “ruta” para guiarse y ejercer sus derechos. Así, el primer paso en la “ruta de protección”, la detección del problema, es invisible para las instituciones financieras, pero resulta una parte integral de la experiencia completa del usuario. Por otra parte, la evidencia muestra que la intervención de los proveedores en el diagnóstico del problema, paso en el cual se requeriría su apoyo,

es poca. Entre los usuarios de la encuesta para este estudio que dijeron haber sido víctimas del robo de identidad o de la clonación de su tarjeta, el 71% se tuvo que apoyar en sus propios conocimientos y esfuerzos para detectar y diagnosticar el problema.

Las barreras incluyen tanto la falta de capacidades personales y comportamentales como barreras estructurales. Estas últimas se pueden resumir como: (a) oferta y acceso inadecuados a productos y herramientas que previenen problemas de protección, (b) falta de tiempo y costos directos e indirectos, incluidos los costos de oportunidad, (c) información inadecuada o ineficaz por parte de los proveedores y (d) relaciones de poder inequitativas.

Las barreras de capacidades personales y comportamentales se pueden sintetizar en la falta de: (a) conocimiento y memoria, (b) capacidad de búsqueda de información o autoaprendizaje, (c) autoconfianza y (d) comportamientos de control financiero.

Las barreras enfrentadas por los usuarios les afectan en todas las etapas de su “ruta”, dificultando la prevención y mitigación de problemas *ex ante*, así como la detección, el diagnóstico y la reclamación *ex post*, por lo que algunos casos quedan sin resolución.

Los usuarios que tienen mucho menos experiencia con los servicios financieros formales, generalmente pertenecientes a la base de la pirámide, son los más vulnerables, ya que están menos empoderados con experiencia previa, cuentan con menos conocimiento o hábitos de uso de los servicios que les permitan detectar y diagnosticar abusos o transacciones no reconocidas y suelen tener menos comodidad con los medios digitales. Por eso es tan importante que las iniciativas de inclusión financiera contemplen productos y procesos apropiados.

4.2 Hallazgos detallados por eje de protección

Este apartado presenta el análisis de las barreras enfrentadas por los usuarios de servicios financieros, dividido por los ejes de desafíos de protección mencionados en los capítulos anteriores.

4.2.1 Trato justo y diseño de productos y canales adecuados

Una de las barreras identificadas más relevantes para los usuarios es que los contratos son poco comprensibles y las estructuras de comisiones de los productos financieros son complejas. Así, uno de cada cinco usuarios encuestados para el presente estudio respondió que le habían cobrado comisiones en sus cuentas de depósito que no entendían para qué eran. Cuando el usuario se olvida de alguna parte de su estructura de comisiones y no tiene el dinero disponible para cubrirla, entonces, además del costo directo de la comisión en sí, se agregan los costos de la “ruta de protección”.

Un diseño más sencillo y memorizable de los productos es una estrategia más eficaz y eficiente para evitar este tipo de problema entre los usuarios. Un producto sin comisiones o con muy pocas reduce los costos del usuario. Cuando un producto sí tiene comisiones, las herramientas de monitoreo de transacciones, como notificaciones sobre consumos y retiros, benefician a los usuarios al permitirles detectar un problema más pronto y diagnosticarlo más eficientemente.

Al no diseñar productos idóneos, éstos quedan con baja utilización o son utilizados inadecuadamente. El “trato justo” requiere asegurar que el cliente tenga el producto idóneo y, cuando este producto no existe o no es accesible, entonces hay una brecha de trato justo.

Si bien es responsabilidad del usuario comparar productos financieros para informarse y asegurar su idoneidad, el 79.4% de los usuarios en México no hace esto antes de comprarlos (ENIF, 2018). De acuerdo a los hallazgos de esta investigación, tal situación se debe a que la comparación es poco conveniente por tiempo y costo. Además, por un lado, hay falta de confianza respecto a la información disponible en internet y poca familiaridad con la tecnología y, por otro lado, se da una preferencia por adquirir productos en un canal presencial, por lo que se vuelve poco factible visitar múltiples instituciones financieras.

4.2.2 Confidencialidad de información y protección de datos

En México, el 7% y 5% de la población experimentó la clonación de tarjeta y el robo de identidad, respectivamente, según la ENIF de 2018. Los usuarios de la base de la pirámide tienen una menor exposición a las brechas de privacidad que los usuarios de más altos ingresos, debido a la diferencia en sus niveles de transaccionalidad, por lo que dichas brechas se pueden considerar un riesgo incipiente para los primeros (ver Figura 3). Sin embargo, cuando se da un caso, su impacto es desproporcionalmente más negativo e ineficiente (en términos financieros y emocionales) para usuarios en la base de la pirámide que para aquellos de más altos ingresos. La exposición del segmento en la base de la pirámide está creciendo en la medida en que incrementan su utilización de las tarjetas y de los productos financieros digitales¹².

Figura 3. Incidencia por nivel de ingresos de brechas de protección entre usuarios con tarjetas

	Usuarios con ingresos bajos	Usuarios con ingresos altos
Le clonaron su tarjeta	2.0%	7.8%
Sufrió robo de identidad	2.9%	6.0%
Fue víctima de un fraude	1.7%	2.6%
Sufrió uno o más de los tres problemas	5.2%	12.6%

Fuente: Base de datos brutos de la ENIF, consultados desde la página del INEGI

Los usuarios de la base de la pirámide sí son conscientes del riesgo que representan la clonación de tarjetas y el robo de identidad, entienden que el impacto financiero en su hogar sería negativo y saben de historias de otros cuya “ruta de protección” tras sufrir este tipo de situaciones ha sido larga, costosa y con una resolución incierta.

¹² Según las entrevistas cualitativas realizadas para este estudio, se identificó que el dinero perdido por clonación de tarjetas o robo de identidad representó el equivalente a una cuarta parte de su ingreso mensual. Este “costo” directo de la pérdida de dinero es relativamente más alto para el hogar de bajos ingresos, porque tiene menos margen para reducir sus gastos ante un evento como éste.

¹³ Esto es más problemático para las mujeres que para los hombres, pues ellas tienen menor acceso a canales físicos debido a roles en el hogar y el costo de oportunidad de salirse de casa o de su negocio.

¹⁴ Herramienta que permite a los usuarios conocer, respecto de las instituciones financieras: i) las consultas, reclamaciones y controversias, ii) las sanciones que les han sido impuestas por incumplir la normatividad, iii) si han incurrido en prácticas no sanas que afectan los derechos de los usuarios y iv) si tienen cláusulas abusivas en los contratos.

Actualmente, la confianza de los usuarios de la base de la pirámide en la seguridad del sistema financiero es alta. Pero, en el futuro, la falta de medidas adecuadas de prevención y la resolución desproporcionalmente ineficiente e ineficaz de las brechas podrían destruir dicha confianza.

Las recomendaciones tradicionales –como “no compartas tu NIP con nadie”– no funcionan para los usuarios de la base de la pirámide, quienes, ante las barreras de acceso a los servicios financieros, se apoyan en sus redes sociales para realizar transacciones. Así, dos necesidades se encuentran en competencia: control de privacidad y acceso a canales¹³.

4.2.3 Transparencia y capacidades financieras

El usuario necesita información adecuada y transparente a lo largo de su ruta con un producto, no sólo en la fase de “venta”; los usuarios requieren información relevante, en palabras sencillas, en el momento oportuno.

A pesar de los esfuerzos actuales en comunicación y educación financiera, potencialmente útiles para la protección al consumidor, tales como el Buro de Entidades Financieras¹⁴ o la publicación del CAT, los usuarios no están recibiendo información adecuada y transparente sobre los servicios financieros en los canales que ellos utilizan, de forma tal que facilitase su uso masivo y repercutiese en la toma de decisiones de los usuarios. Mientras la práctica más frecuente entre las instituciones financieras es publicar su información en internet, los usuarios de la base de la pirámide prefieren recibir personalmente información sobre los servicios financieros, ya que esto les genera más confianza, además de que solamente el 5% de los hogares en la base de la pirámide cuenta con una línea de conexión fija o móvil de internet (SCT, 2019).

Los usuarios no saben que tienen un derecho legal a la transparencia proactiva y eficaz por parte de los proveedores; el 61% de los encuestados para este estudio dice que no sabe si existe tal tipo de derecho a la información. No obstante, una mayor proporción de usuarios afirman tener el derecho de recibir respuestas transparentes de un proveedor una vez que han hecho una pregunta expresa. En cambio, los empleados de las instituciones no siempre tienen la capacitación necesaria, lo que, aunado a las largas filas en las sucursales, desincentiva al usuario a preguntar.

4.2.4 Atención a quejas y reclamos

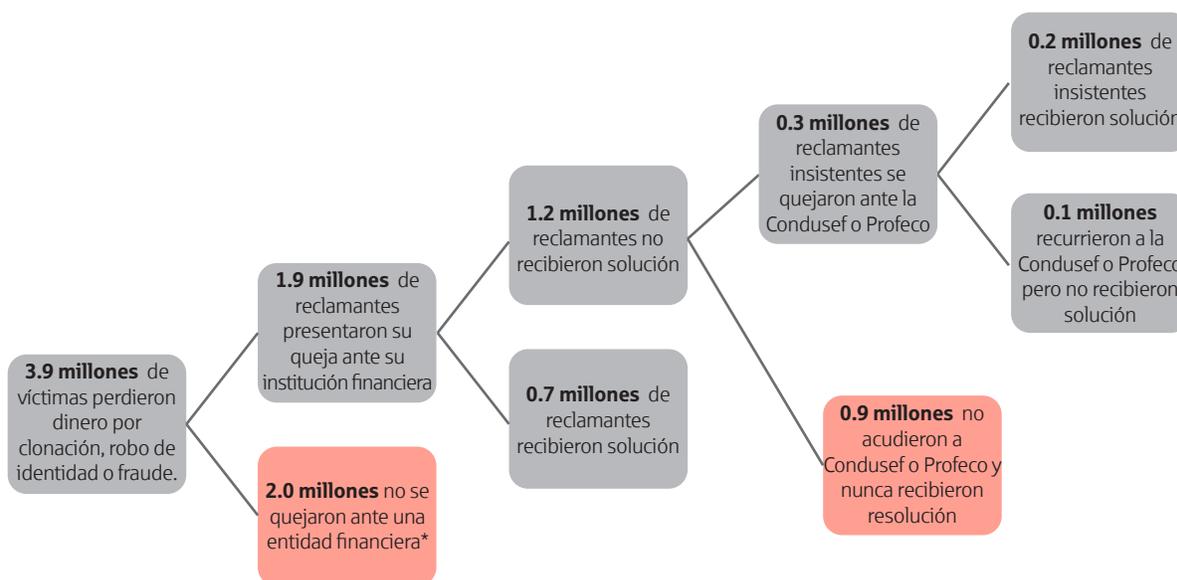
Recibir la atención eficaz a quejas y reclamos es ineficiente y costoso para los usuarios de la base de la pirámide en México. A través del análisis de “rutas de protección”, se observa que la víctima, además de enfrentar la pérdida directa de dinero, también debe pagar el costo de oportunidad por el tiempo que tarda en informarse sobre cómo resolver su problema.

Estos costos son altos por las barreras antes mencionadas de conocimiento, de comportamiento y estructurales.

La Figura 4 muestra a modo de ejemplo el caso de víctimas de clonación de tarjeta, robo de identidad o fraude. Como se puede observar, del total de víctimas, sólo el 49% presentó una queja ante su institución financiera; de éstas, 63% no recibió una resolución. Ante tal situación, sólo el 25% insistió y presentó una queja ante la CONDUSEF, de los cuales, el 33% tampoco recibió resolución. Es decir, sólo el 23% de las víctimas recibió una resolución, no necesariamente favorable.

Una resolución rápida después de una brecha de protección reduce el impacto negativo en un hogar. Por el contrario, la compleja y lenta resolución de quejas y reclamos puede llevar a los usuarios a tener desconfianza en el sistema financiero.

Figura 4: “Rutas de protección” truncadas para víctimas de clonación de tarjeta, robo de identidad, y fraude



Fuente: Elaboración propia, mediante análisis de la base de datos brutos de la ENIF 2018

La baja utilización de los servicios de la CONDUSEF se puede atribuir a las barreras de acceso a sus oficinas. Sin embargo, esta investigación encontró que está más vinculada al desconocimiento del alcance de la CONDUSEF, pues muchos usuarios creen que su función solamente es documentar las quejas.

4.2.5 Sobreendeudamiento

El sobreendeudamiento es un problema que preocupa a las autoridades, las entidades financieras y, en particular, a muchos usuarios de la base de la pirámide. En las entrevistas cualitativas del estudio, varios participantes hablaron de sus malas experiencias con el crédito, con deudas altas que les costaron pagar y, si bien reconocen su responsabilidad, también saben de la responsabilidad de los bancos en torno a este problema.

Desde la perspectiva de los usuarios, su principal omisión radica en su poco conocimiento sobre las tasas de interés de los créditos, lo que les impide dimensionar el nivel de endeudamiento que les implica el adquirir un crédito. De los encuestados para esta investigación, sólo uno de cada 10 clientes considera la tasa de interés al buscar un préstamo, mientras que más de la mitad de los usuarios no sabían o no podían recordar la tasa de interés del préstamo que acababan de recibir, ni muchos menos el CAT, y el 78% declaró que no sabía lo que era el CAT.

Conclusiones y recomendaciones

En México, si bien existe un marco legal y regulatorio en materia de protección al consumidor técnicamente amplio y completo, en la práctica se han creado vacíos. La supervisión basada en el cumplimiento legal no está llevando al resultado de un usuario más protegido.

La protección al consumidor cobra mayor relevancia ante los esfuerzos de inclusión financiera para la población en la base de la pirámide, ya que estos nuevos clientes, por su estado de vulnerabilidad – lo que implica que están menos informados, menos empoderados, y su acceso a servicios financieros es más limitado–, requieren un nivel de seguridad y protección igual o incluso más alto que los segmentos más bancarizados, ya que una pérdida de dinero en su caso puede causar un conflicto económico.

La investigación realizada para el presente estudio revela que la responsabilidad de la protección en México debe repartirse entre varios actores interesados, entre ellos el sistema judicial, los reguladores y los supervisores, los proveedores de servicios financieros y sus canales de distribución -incluyendo las empresas Fintech-, así como el mismo usuario final, quien también tiene responsabilidad. El reparto de estas responsabilidades en la protección debe ser justo y razonable, según las capacidades y los incentivos de las distintas partes. Sin embargo, dada la estructura actual de los mecanismos de protección, recae una mayor responsabilidad en las entidades financieras, tomando en cuenta que el consumidor carece de suficientes herramientas de toma de decisión y el regulador tiene recursos limitados para ejercer sus funciones.

El problema de la protección al consumidor inicia en la falta de productos financieros adecuadamente diseñados. Entre más complejo el producto, más costosa es la inversión para desarrollar las capacidades internas del proveedor, requeridas para atender debidamente a los clientes. Cuando el usuario no es informado de manera apropiada sobre la complejidad del producto o está agobiado con demasiada información, la puede olvidar en momentos posteriores claves; esto resulta en malentendidos, mal uso del producto por parte del consumidor, decepción y pérdida de confianza en el sistema financiero.

Si los usuarios no están recibiendo la información adecuada en el momento de la venta ni en otras etapas de su ruta de cliente, entonces la responsabilidad de hacer preguntas cae sobre ellos. No obstante, las largas filas y su menor acceso a información, transporte, telecomunicaciones y herramientas digitales, así como otras barreras estructurales, como sus bajos ingresos, pobreza de tiempo y relaciones de poder inequitativas, son desafíos que enfrentan para obtener información.

Al mismo tiempo, se identifica que los mecanismos de protección de la privacidad de información y datos – incluyendo los problemas de clonaje de tarjetas, robo y fraude– no se han resuelto en un grado suficiente como para absorber el riesgo adicional de incluir a nuevos usuarios en el sistema. La incidencia de estos problemas todavía no es tan alta en la base de la pirámide; sin embargo, cuando suceden, su impacto económico es relativamente más fuerte (debido a

los bajos ingresos del segmento), aunado a que la detección y el diagnóstico recae sobre estos usuarios y se trata de un proceso es desproporcionalmente más oneroso y de resolución más incierta. Algunos bancos están ofreciendo soluciones orientadas a poblaciones de altos recursos, pero para la base de la pirámide no ha habido este tipo de resguardo y protección.

Así, el costo de atender reclamos ha aumentado por el propio incremento en el volumen que conlleva la inclusión financiera. En este sentido, es más costo el enfoque *ex post* y recae principalmente en los proveedores. Para lograr la efectiva y eficiente protección del derecho a la resolución de quejas, es necesario replantear procesos y sistemas, así como un marco de responsabilidad compartida entre el gobierno, los proveedores y los usuarios finales. En materia de sobreendeudamiento, este estudio halló que debe haber un equilibrio en el reparto de responsabilidad entre el fortalecimiento de las capacidades de los usuarios y la oferta responsable por parte de los proveedores, para velar por no sobreendeudar al segmento más vulnerable de la población.

Por último, es importante destacar que la protección al consumidor debe reflejarse tanto en el cumplimiento de regulaciones, la infraestructura y un conjunto de procesos, como en la evidencia de usuarios mejor protegidos. Mediante un enfoque que mida la eficacia de la protección al consumidor por sus resultados observados, se obliga a todas las partes interesadas, incluidos los propios consumidores, a desempeñar un papel activo en la protección.

Las **recomendaciones finales** versan en torno a cuatro temas principales, transversales a las perspectivas analizadas en la protección del consumidor de servicios financieros.

- 1) Realizar la supervisión y monitoreo *ex ante*, con mecanismos innovadores de bajo costo
- 2) Fortalecer las capacidades financieras de los consumidores, con intervenciones que demuestren ser eficaces
- 3) Invertir en herramientas y el desarrollo de las capacidades de los proveedores, canales y sistemas
- 4) Mejorar las actuales estrategias *ex post*

Figura 5: Resumen de recomendaciones por prioridad



Fuente: Elaboración propia

© 2020 Nacional Monte de Piedad, I.A.P. y la Sparkassenstiftung für internationale Kooperation e.V. Todos los Derechos Reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra, así como cualquier forma de comunicación por cualquier medio conocido o por conocerse, sin la autorización por escrito del titular.

