

NICARAGUA

Diagnóstico de Protección al Consumidor en Servicios Financieros

Volumen I Hallazgos y Recomendaciones Clave

[Diciembre 2011]



BANCO MUNDIAL

Programa Global de Protección al Consumidor y Educación Financiera
Vicepresidencia de Sector Financiero y Privado
Washington, DC

Este Diagnóstico es un producto del staff del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial. Los hallazgos, las interpretaciones y las conclusiones expresadas en adelante no reflejan necesariamente los puntos de vista de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o los gobiernos que representan.

NICARAGUA

Diagnóstico de Protección al Consumidor en Servicios Financieros

Volumen I – Hallazgos y Recomendaciones Clave

Contenidos

| | |
|--|-----------|
| <i>Abreviaciones y Acrónimos</i> | <i>i</i> |
| <i>Agradecimientos</i> | <i>ii</i> |
| Resumen Ejecutivo | 1 |
| I. Antecedentes del Sector Financiero Nicaragüense | 5 |
| II. Importancia de Protección al Consumidor y Educación Financiera | 9 |
| III. Protección al Consumidor y Educación Financiera en Nicaragua: Marco General | |
| Legal e Institucional | 11 |
| IV. Hallazgos y Recomendaciones Clave..... | 14 |
| Marco Institucional..... | 14 |
| Transparencia de Información..... | 20 |
| Regulación de Prácticas de Negocio | 25 |
| Sistemas de Resolución de Quejas y Reclamos | 28 |
| Educación Financiera | 31 |
| Referencias..... | 34 |

Cuadros

| | |
|---|----|
| Cuadro 1: Activos del Sistema Financiero Nicaragüense..... | 5 |
| Cuadro 2: Indicadores de la Cartera Crediticia de Bancos y Entidades Microfinancieras . | 5 |
| Cuadro 3: Distribución de la Cartera Crediticia por Actividad Económica | 7 |
| Cuadro 4: Participación de Mujeres en Portafolio de Crédito Microfinanciero | 7 |
| Cuadro 5: Instituciones a cargo de Garantizar Cumplimiento de Legislación de Protección al Consumidor en Servicios Financieros | 13 |

Recuadros

| | |
|--|---|
| Recuadro 1: La Crisis Financiera Internacional y el Movimiento No-Pago en Nicaragua | 6 |
| Recuadro 2: Resumen de Resultados de Estudio de Mercado sobre Protección al Consumidor Financiero | 8 |

Abreviaciones y Acrónimos

| | |
|----------------|---|
| ANAPRI | Asociación Nicaragüense de Aseguradoras Privadas |
| ASOBANP | Asociación de Bancos Privados |
| ASOMIF | Asociación de Instituciones de Microfinanzas |
| BCBS | Comité de Supervisión Bancaria de Basilea |
| BIS | Banco de Pagos Internacionales |
| CGAP | Consultative Group to Assist the Poor |
| CONADECO | Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos de los Consumidores |
| CONAMI | Comisión Nacional de Microfinanzas |
| COSUDE | Cooperación Suiza en América Central |
| DDC | Dirección de Defensa del Consumidor |
| DIRAC | Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos |
| EDE | Empresa de Dinero Electrónico |
| EEUU | Estados Unidos de América |
| FIRST | Financial Sector Reform and Strengthening |
| IAIS | Asociación Internacional de Supervisores de Seguros |
| IFIMs | Instituciones Financieras Intermediarias de Microfinanzas |
| IMFs | Instituciones de Microfinanzas Grandes |
| Infocoop | Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo |
| LDC | Ley de Defensa del Consumidor |
| Lideconic | Liga de Defensa del Consumidor de Nicaragua |
| LPC | Ley de Promoción de la Competencia |
| MIFIC | Ministerio de Industria, Fomento y Comercio |
| NIO | Córdoba de Oro de Nicaragua |
| OAUSF | Oficina de Atención al Usuario Financiero |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OICV | Organización Internacional de Comisiones de Valores |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| Procompetencia | Instituto Nacional de Promoción de la Competencia |
| Promifin | Programa de Fomento de Servicios Financieros para Poblaciones de Bajos Ingresos |
| RNDC | Red Nacional de Defensa de los Consumidores |
| SIBOIF | Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras |
| USAID | United States Agency for International Development |

Equivalencias de Monedas

(Tipo de Cambio a Diciembre 2011)

US\$1 = 22.9767 NIO

Agradecimientos

Este Diagnóstico fue preparado por un equipo liderado por Juan Carlos Izaguirre Araujo, Consultor, Programa Global de Protección al Consumidor y Educación Financiera, Banco Mundial. El equipo estuvo conformado por José Rutman, Guillermo Caal y Juan Infante (Consultores externos), Rafael Mazer (Consultor, CGAP) y Roberto Munster (Consultor, Banco Mundial). La misión estuvo acompañada por Carlos Siézar (Especialista del Sector Financiero) de la oficina del Banco Mundial en Nicaragua. Se agradece especialmente a Michael Goldberg (Especialista Senior del Sector Privado) y Camille Nuamah (Gerente de País para Nicaragua), así como a Sue Rutledge (Jefe del Programa Global de Protección al Consumidor y Educación Financiera), Lily Chu (Gerente de Sector, Desarrollo del Sector Financiero y Privado de América Latina y el Caribe) y Aurora Ferrari (Gerente de Línea de Servicio, Microfinanzas y Finanzas para la Pequeña y Mediana Empresa).

El equipo expresa su apreciación a las autoridades de Nicaragua por su cooperación durante la preparación del Diagnóstico, y en particular a la Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras (SIBOIF) y al Ministerio de Industria, Fomento y Comercio. Comentarios al borrador del Diagnóstico fueron ofrecidos por SIBOIF. El equipo también agradece a todos aquellos que generosamente contribuyeron a la elaboración de este Diagnóstico, incluyendo representantes del sector público, el sector financiero, el sector privado, la sociedad civil y organismos internacionales.

Se agradece también a FIRST Initiative por proveer fondos para llevar a cabo el Diagnóstico como parte del proyecto de asistencia técnica Nicaragua – Protección al Consumidor, y a USAID por financiar la traducción al Español de las Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero del Banco Mundial.

Resumen Ejecutivo

1. Conforme los mercados financieros se desarrollan, profundizan y continúan innovando, esquemas efectivos de protección al consumidor y educación financiera son necesarios para atenuar desbalances de poder, información y recursos entre consumidores e instituciones financieras. Las entidades financieras están familiarizadas con los términos y condiciones de sus productos y servicios financieros, pero para los consumidores puede ser difícil o costoso obtener suficiente información sobre sus compras financieras, o analizar productos financieros complejos aún cuando información relevante esté disponible. Esta situación se ha exacerbado en los últimos años, sobre todo porque las entidades financieras han trasladado cada vez más riesgos financieros a los hogares, que a su vez han asumido nuevos tipos de riesgos, por ejemplo en préstamos en moneda extranjera y a tasas de interés variables. Así, el crecimiento rápido de préstamos a hogares a lo largo de la última década ha venido acompañado por un incremento en el número de hogares con dificultades para comprender no sólo los mayores riesgos y obligaciones que han asumido, sino también todo el rango de opciones disponibles. Un adecuado esquema de protección al consumidor financiero es así necesario para asegurar que el aumento de la inclusión financiera contribuye a un crecimiento equitativo. Una débil protección al consumidor puede minar la confianza de los consumidores y desincentivar a que los hogares compren productos y servicios financieros – incrementando la probabilidad que los productos y servicios financieros que compran no satisfagan sus necesidades y objetivos, o que dejen pasar oportunidades potencialmente productivas.

2. Para mejorar la confianza de los consumidores Nicaragüenses en su sistema financiero, el Diagnóstico propone fortalecer la protección al consumidor en cinco áreas clave. Estas áreas son: (i) el marco institucional de protección al consumidor financiero; (ii) transparencia de información a consumidores; (iii) regulación efectiva de prácticas de negocio de entidades financieras; (iv) un sistema transparente para la resolución de quejas y reclamos de consumidores financieros; y (v) un programa coordinado de educación financiera. El Diagnóstico se ha elaborado en base a un grupo de Buenas Prácticas, que incorporan puntos de referencia internacionales tales como los principios publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), así como las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre educación financiera en pensiones, seguros y créditos.¹ El Diagnóstico es presentado en dos volúmenes: Volumen I resume los hallazgos y recomendaciones clave y Volumen II provee una evaluación detallada de los marcos institucional, legal y regulatorio de protección al consumidor comparados con las Buenas Prácticas para tres segmentos financieros: bancos, instituciones crediticias no bancarias, y seguros. El Anexo del Volumen II analiza los resultados de una investigación de campo con consumidores financieros².

3. En primer lugar, cabe destacar los pasos iniciales dados por el Gobierno de Nicaragua para mejorar el marco institucional de protección al consumidor financiero. El marco legal

¹ Las Buenas Prácticas incorporan provisiones de las Directivas de la Unión Europea, así como leyes, regulaciones, y códigos de conducta aplicados en la Unión Europea, los Estados Unidos, Australia, Canadá, Francia, Irlanda, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú y Sud África. Mientras que las Buenas Prácticas están basadas en experiencias exitosas principalmente de países de mediano y de alto ingreso, las ideas básicas son de aplicación universal y deberían ser parte de estrategias de protección al consumidor para diferentes países a nivel mundial. Las *Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero* y los diagnósticos de países están disponibles en www.worldbank.org/consumerprotection.

² El estudio de campo incluyó 6 grupos focales y 14 entrevistas a profundidad con consumidores, conducidas en Nicaragua del 23 al 28 de Setiembre de 2011.

vigente le da a SIBOIF responsabilidad clara en materia de protección a clientes que realicen operaciones de tarjetas de crédito y seguros, así como operaciones de microcrédito en compañías financieras bajo su supervisión. En este contexto, SIBOIF estableció la Oficina de Atención al Usuario Financiero (OAUSF). Asimismo, la Ley de Microfinanzas (Ley 769) ³ creó un nuevo regulador microfinanciero, la Comisión Nacional de Microfinanzas (CONAMI) que regulará y supervisará a un grupo de entidades microfinancieras especialmente en temas de transparencia y protección del consumidor. De acuerdo con esta Ley, sólo las instituciones de microfinanzas con patrimonio o capital social alrededor de US\$ 200,000 deben registrarse ante CONAMI. Las pequeñas instituciones de microfinanzas pueden voluntariamente solicitar a la CONAMI estar registradas, reguladas y supervisadas (a fin de obtener algunos beneficios económicos).

4. A pesar de estos significativos avances, Nicaragua aún sufre de un marco institucional fragmentado, con incertidumbres y traslapes jurisdiccionales en el ámbito de protección al consumidor financiero. La Ley de Defensa de los Consumidores (Ley 182)⁴ ni establece si es aplicable al sector financiero, ni identifica el rol de los supervisores financieros vis-à-vis MIFIC en relación con la protección a consumidores en el sector financiero. De este modo, el marco jurídico vigente no da a SIBOIF una clara responsabilidad en el área de protección a consumidores de servicios financieros, especialmente en lo relativo a operaciones distintas de las tarjetas de crédito, de seguros y microcrédito. En cuanto al sector de las microfinanzas, las entidades pequeñas que no se registren voluntariamente con la CONAMI quedarían fuera del alcance de la regulación financiera especializada, y bajo la supervisión del MIFIC (aunque esta tarea no está claramente indicada en la Ley de Defensa de los Consumidores). En cuanto a las cooperativas de ahorro y crédito, aunque el el Instituto Nicaragüense de Fomento Cooperativo (Infocoop) tiene un doble mandato de promoción y supervisión del sector, actualmente se centra únicamente en la promoción; y en todo caso, sus estatutos no incluyen ningún mandato específico de protección al consumidor. Adicionalmente, el Instituto Nacional de Promoción de la Competencia (Procompetencia) es la agencia gubernamental responsable de hacer cumplir la Ley de Promoción de la Competencia (Ley 601)⁵ y sancionar prácticas anticompetitivas. Sin embargo, la Ley no establece claramente el papel de Procompetencia vis-à-vis los reguladores financieros respecto a las cuestiones de competencia en el sector financiero.

5. Sin embargo, es esencial que se continúe mejorando el marco institucional y se resuelvan las incertidumbres y traslapes jurisdiccionales en el área de protección al consumidor financiero. La Ley de Defensa de los Consumidores debería modificarse a fin de que incluya principios básicos que sean aplicables a todo tipo de entidad financiera, y que identifique claramente a las autoridades especializadas responsables de aplicar dichos principios en entidades financieras bajo su supervisión y con relación a todos los productos financieros que ofrezcan (SIBOIF y CONAMI). Asimismo, se debería buscar mecanismos para garantizar una adecuada protección a los clientes de las instituciones crediticias no bancarias que permanecerían fuera del ámbito regulatorio de CONAMI. Estos mecanismos pueden incluir la creación de esquemas autorregulatorios para cooperativas, así como la expansión del ámbito supervisor de CONAMI (incluyendo supervisión delegada). Al mismo tiempo, se requiere fortalecer la capacidad institucional de los supervisores de protección al consumidor en servicios financieros, y aclarar la responsabilidad legal de Procompetencia en el sector financiero. Asimismo, se debería mejorar la

³ Ley No. 769, *Ley de Fomento y Regulación de las Microfinanzas*, publicada en La Gaceta No. 128 del 11 de Julio de 2011.

⁴ Ley No. 182, *Ley de Defensa de los Consumidores*, publicada en La Gaceta No. 213 del 14 de Noviembre de 1994.

⁵ Ley No. 601, *Ley de Promoción de la Competencia*, publicada en La Gaceta No. 206, del 24 de Octubre de 2006.

coordinación interinstitucional, por ejemplo mediante la creación de un Comité ejecutivo o Grupo de trabajo en protección al consumidor financiero y educación financiera⁶.

6. En segundo lugar, la reciente crisis en el sector microfinanciero y creciente endeudamiento en tarjetas de crédito, dejaron al descubierto prácticas poco transparentes de entidades financieras. Como consecuencia, se emitió una norma de tarjetas de crédito que enfatizó en una mayor transparencia de entidades bancarias y emisores de tarjetas. Asimismo, la nueva Ley de Seguros (Ley 733)⁷ incluyó provisiones importantes sobre transparencia de información. Sin embargo, similares provisiones no existen para otros productos financieros. La información generalmente no se presenta en formatos estandarizados o comparables, o usando fórmulas de cálculo estandarizados. Tampoco se publican cuadros comparativos del costo real de productos financieros que sean fácilmente accesibles. Adicionalmente, información importante no se entrega a los consumidores durante la vigencia de su contrato financiero (por ejemplo, se efectúan y no se notifica a los clientes de cambios en los términos del contrato, lo cual nunca debería ocurrir en un contrato bilateral que requiere siempre la manifestación de la voluntad de ambas partes; además los contratos incluyen cláusulas de renovaciones automáticas que los consumidores no conocen o recuerdan, dado que la mayoría de entidades microfinancieras no entregan copia del contrato).

7. En este sentido, se debería emitir regulaciones que requieran mejorar la transparencia de información a consumidores financieros por parte de entidades financieras. Como mínimo, se debería exigir a todas las entidades financieras que entreguen una copia del contrato financiero apenas sea firmado por un cliente. Asimismo, SIBOIF y CONAMI deberían evaluar la aprobación de contratos modelo o cláusulas estándar para contratos de productos y servicios financieros, y la prohibición de cláusulas contractuales abusivas, así como promover que los modelos de contratos estén a disposición del público (en Internet o en las premisas). La SIBOIF debería establecer estándares para el cálculo de tasas de interés y requerir el uso de indicadores de costos y rendimientos efectivos totales para todo tipo de producto o servicio financiero. Estos indicadores deberían luego ser compartidos con CONAMI y MIFIC a fin de que se apliquen a todo tipo de entidad microfinanciera. Asimismo, todos los clientes financieros deberían recibir un simple documento de información clave que resuma los principales términos y condiciones de cada contrato financiero, en un solo formato que es definido por los supervisores financieros, es usado por todas las entidades financieras, y permite una fácil comparación de diferentes ofertas financieras. Para la elaboración de estos formatos de información para el consumidor, los reguladores financieros deberían colaborar entre sí y con las asociaciones gremiales y las asociaciones de consumidores. Sería útil también el uso de pruebas en consumidores.

8. En tercer lugar, se deberían emitir resoluciones para mejorar las prácticas de negocio entre entidades financieras y consumidores. En particular, se requiere el establecimiento de normas básicas de gestión de cobranza de créditos. CONAMI debería emitir normas que garanticen la protección de confidencialidad y privacidad de información personal en el segmento microfinanciero. Además, CONAMI y SIBOIF deberían promover y contribuir en la elaboración de una Ley de Hábeas Data que prevenga o impida la distribución de bases de datos personales sin el consentimiento de los titulares de estos datos (consentimiento que podría ser siempre revocado), y contribuiría al desarrollo de un eficiente sistema de información crediticia. También es importante que se fomente la inclusión de información crediticia de todos los clientes de entidades

⁶ El Comité debería incluir altos representantes de instituciones responsables de mejorar la protección al consumidor financiero y la educación financiera (e.g. SIBOIF, Banco Central de Nicaragua, MIFIC, CONAMI, Infocoop, Ministerio de Educación, asociaciones financieras y asociaciones de consumidores).

⁷ Ley No. 733, *Ley de Seguros, Reaseguros y Fianzas*, publicada en La Gaceta No. 162, del 25 de Agosto de 2010.

microfinancieras, incluyendo cooperativas de ahorro y crédito y entidades microfinancieras pequeñas en las centrales de riesgo –y el acceso de las entidades microfinancieras a estas centrales.

9. En cuarto lugar, los consumidores financieros necesitan contar con mecanismos claros para la solución de sus quejas y reclamos, empezando por las propias entidades financieras.

Se debería empezar por requerir a todas las entidades financieras que tengan un punto de contacto y manuales de procedimiento para la atención de todo tipo de consultas, quejas y reclamos de consumidores. Las entidades también deberían enviar estadísticas de reclamos a sus supervisores financieros, y ellos deberían analizar la información y publicar reportes que analicen los tipos de reclamos más frecuentes (los reportes también podrían incluir estadísticas de reclamos por entidad, corregidos por tamaño o cantidad de clientes).

10. Los clientes financieros además deberían contar con mecanismos alternativos de resolución de controversias.

Si bien la creación de la OAUSF en la SIBOIF es un buen paso inicial, SIBOIF solamente está autorizada a cubrir reclamos de tarjetas de crédito, seguros y operaciones de compañías financieras bajo su supervisión. Es importante que las facultades de la SIBOIF se expandan para que pueda atender las quejas y reclamos en contra de todos los productos ofrecidos por todas las entidades bajo su supervisión (mediante la emisión de regulaciones en esta área, respaldadas por una enmienda a la Ley de Defensa de los Consumidores). En el segmento microfinanciero, la CONAMI también estaría facultada para recibir y resolver quejas de las entidades bajo su supervisión. En el interin, el MIFIC es la entidad a cargo, pero pocas personas saben de su rol en el sistema financiero. Por ello, es importante que en general se realicen campañas de comunicación sobre los canales formales de atención a quejas y reclamos (incluyendo la divulgación de estos canales en los contratos), y que se establezcan adecuados mecanismos de coordinación entre estos canales. Una primera medida clave en este sentido sería la creación de un hotline o central telefónica para la recepción directa de consultas, reclamos y disputas de consumidores financieros, primero en SIBOIF y luego en CONAMI.

11. Si bien hay diversas iniciativas de educación financiera que actualmente se están implementando, ellas sufren de falta de coordinación y no están basadas en una estrategia nacional consensuada.

Existe un consenso sobre la necesidad de que una institución gubernamental lidere la agenda de educación financiera, y que tenga poder de convocatoria sobre todos los actores relevantes. Este rol podría ser asumido por el Banco Central de Nicaragua, con fuerte apoyo de SIBOIF y MIFIC (y CONAMI cuando esté operativa). Al mismo tiempo, se debería formar un Grupo de Trabajo o Foro de Coordinación para la implementación de una estrategia de educación financiera a nivel nacional, con participación de todos los actores relevantes de los sectores público y privado y de la sociedad civil. Por el lado del sector privado, sería importante incluir a Promifin-Cooperación Suiza en América Central (COSUDE), dado que han estado sumamente activos en el tema de educación financiera y podrían compartir lecciones útiles de sus experiencias en el campo. El programa debe poner especial énfasis en las mujeres como principales clientes en el segmento microfinanciero, y en las poblaciones indígenas del Caribe, que cuentan con menos acceso a servicios financieros.

12. Es importante que se realice una constante evaluación de la efectividad de los programas de educación financiera.

En primer lugar es recomendable que se realice una encuesta nacional de habilidades financieras de la población, que sirva de línea de base para el programa de educación financiera. Una similar encuesta debería realizarse cada 3-5 años a fin de medir y evaluar los resultados generales de las iniciativas de educación financiera. Asimismo, es importante que desde el inicio se introduzcan mecanismos para evaluar los resultados de programas educativos financieros, como por ejemplo pruebas de control aleatorio, a fin de identificar los programas más efectivos, y replicarlos o aumentar su escala.

I. Antecedentes del Sector Financiero Nicaragüense

13. El sistema financiero Nicaragüense está dominado por el sector bancario. Como se observa en el Cuadro 1, más del 90 por ciento de activos del sistema financiero corresponde al segmento bancario. El segundo segmento en importancia es el microfinanciero, representando alrededor del 4 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB).

Cuadro 1: Activos del Sistema Financiero Nicaragüense

| Entidades Financieras | 2009 | | | 2010 | | |
|-----------------------|----------------|--------------|---------------|---------------|--------------|---------------|
| | millones US\$ | % PIB | % sistema | millones US\$ | % PIB | % sistema |
| Bancos | 3,826.9 | 61.59 | 90.64 | 4,189.7 | 63.95 | 92.09 |
| Microfinancieras * | 279.7 | 4.50 | 6.63 | 233.5 | 3.56 | 5.13 |
| Compañías de seguro | 100.5 | 1.62 | 2.38 | 108.3 | 1.65 | 2.38 |
| Almacenes de depósito | 10.7 | 0.17 | 0.25 | 11.6 | 0.18 | 0.25 |
| Puestos de bolsa | 2.7 | 0.04 | 0.06 | 4.4 | 0.07 | 0.10 |
| Bolsa de valores | 1.1 | 0.02 | 0.03 | 1.7 | 0.03 | 0.04 |
| Central de valores | 0.3 | 0.01 | 0.01 | 0.3 | 0.01 | 0.01 |
| Total | 4,222.0 | 67.94 | 100.00 | 4549.5 | 69.44 | 100.00 |

* Información de instituciones microfinancieras miembros de la Asociación de Instituciones de Microfinanzas (ASOMIF)

Fuente: SIBOIF y ASOMIF

14. El sector microfinanciero registró altas tasas de crecimiento en su portafolio crediticio hasta el año 2008 en que la calidad de la cartera se deterioró significativamente. El Cuadro 2 muestra que la tasa de crecimiento de la cartera de crédito microfinanciero llegó a alrededor de 20 por ciento entre 2006 y 2007, mientras que el segmento bancario crecía a menos de medio por ciento. En el año 2008 los indicadores de calidad de cartera de las microfinancieras se empezaron a deteriorar, más que triplicando su valor (el ratio de créditos morosos subió de 1.4% en 2007 a 4.6% en 2008, y el ratio de portafolio en riesgo subió de 2.4% a 6.2% en el mismo período). En 2009 la calidad de cartera se deterioró aun más, llevando a una contracción del segmento microfinanciero. El Recuadro 1 presenta una explicación del Movimiento No-Pago en Nicaragua.

Cuadro 2: Indicadores de la Cartera Crediticia de Bancos y Entidades Microfinancieras

| | Dec-06 | Dec-07 | Dec-08 | Dec-09 | Dec-10 |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Cartera en mora / cartera bruta | | | | | |
| Bancos | 2.1 | 2.5 | 3.0 | 3.3 | 3 |
| Microfinancieras * | 1.2 | 1.4 | 4.6 | 11.6 | 9.3 |
| Cartera en riesgo / cartera bruta | | | | | |
| Bancos | 5.0 | 4.7 | 5.1 | 10.9 | 8 |
| Microfinancieras * | 1.5 | 2.4 | 6.2 | 14.9 | 13.8 |
| Crecimiento anual de cartera bruta | | | | | |
| Bancos | 0.31 | 0.31 | 0.12 | (0.06) | 0.07 |
| Microfinancieras * | 19.90 | 21.90 | 12.90 | (0.10) | (0.20) |

* Información de instituciones microfinancieras miembros de ASOMIF

Fuente: SIBOIF y ASOMIF

Recuadro 1: La Crisis Financiera Internacional y el Movimiento No-Pago en Nicaragua

El año 2009 fue el peor en términos de desempeño para los proveedores de microfinanzas de Nicaragua, por los efectos iniciales de la crisis financiera internacional y el fortalecimiento de un movimiento de deudores que se denominó No-Pago. Por primera vez en una década, el número de clientes y el volumen de crédito se redujeron considerablemente, llegando a caer 22.5 y 16 por ciento, respectivamente.

En Nicaragua, las tasas de crecimiento promedio anuales del sector microfinanciero estuvieron por encima de 20 por ciento entre mediados de los 90 y el año 2007, fundamentado por el crecimiento de la economía, la relativa abundancia de fondos y las condiciones favorables del sector agropecuario. Esto motivó a varias instituciones financieras reguladas y no reguladas a ampliar su red de atención en las zonas centro y norte del país. Si bien la industria microfinanciera tenía una fuerte presencia en la zona rural en comparación con otros países de Centroamérica, el mayor grado de competencia y el alto flujo de capitales de inversión empujaron a las microfinancieras a colocar mayores créditos a un nuevo grupo de clientes a mediados de los 2000. Esta expansión crediticia se centró en medianos y grandes productores ganaderos (colocándose numerosos créditos de hasta US\$ 10,000 en el mismo segmento de clientes). Dicha expansión incluyó zonas donde varias entidades del sector ya tenían colocado un porcentaje importante de su cartera (algunos hasta el 50%).

Esta situación cambió drásticamente con el impacto de la crisis económica, que disminuyó la demanda agregada y provocó la caída del precio de la carne a finales de 2008, situación que se agravó en 2009. Como resultado, los precios cayeron en 30 por ciento, después de una subida abrupta en el primer semestre de 2008, creando una amenaza de quiebra del mercado ganadero. En un breve periodo de tiempo, los pequeños productores (criadores de novillos) vieron reducir sus ingresos hasta un 50 por ciento, debido a un efecto doble de baja en la demanda de ganado en pie y, menor liquidez por la fuerte disminución del crédito producto del incremento de la morosidad del sector (falta de transparencia en los cargos por penalidad también contribuyeron a este incremento). Los proveedores financieros entonces asumieron una política de reducción en su oferta de crédito en el sector agropecuario, lo que agudizó aún más la crisis económica.

Los efectos directos de esta situación fueron el deterioro significativo de la cultura microfinanciera de pago y cambios en las estrategias financieras de los clientes, ya que se evidenció el sobreendeudamiento de diversos segmentos de mercado: microempresarios(as), productores(as) rurales y asalariados(as). La coyuntura provocada por los factores externos e internos mencionados, permitió el desarrollo a mediados de 2008 del movimiento social de No-Pago, integrado principalmente por productores rurales. El movimiento protestaba por lo que consideraba tasas de interés extremadamente altas, e incentivó a sus agrupados a la renuncia a sus compromisos de pago de obligaciones crediticias. En general, sus reclamos se debieron a: (i) falta de transparencia sobre las comisiones o cargos adicionales que penalizaban el incumplimiento de pago, y (ii) limitada información respecto a la sobre-exposición crediticia de los clientes, derivado de prácticas agresivas de venta por parte de las instituciones de microfinanzas (de algún modo motivadas por presiones de inversionistas extranjeros que buscaban maneras lucrativas de utilizar sus fondos).

Con el propósito de buscar una salida a la crisis, la Asamblea Nacional aprobó en 2010 la llamada Ley de Moratoria para todos los deudores que incumplieron con sus pagos a Junio 2009, dando un plazo máximo de 120 días para que los clientes se acerquen a las instituciones microfinancieras, expresen su voluntad de renegociar las deudas y concreten la renegociación. Esta Ley otorgó un período de gracia de seis meses sin intereses y una restructuración hasta de cinco años plazo para los créditos, con una tasa de interés no mayor del 16 por ciento. Sin embargo, de acuerdo a ASOMIF, a principios de 2011, de cerca de 10 mil clientes morosos que conformaban el movimiento No-Pago, solo unos 400 habían solicitado reestructurar sus deudas.

Actualmente, los precios de los commodities han mejorado sustancialmente y el movimiento No-Pago no tiene la fuerza ni el número de integrantes de su momento de mayor fortaleza. Sin embargo, el efecto que ambas situaciones ha tenido en el sector microfinanciero de Nicaragua ha sido profundo. A nivel financiero, el común efecto en los diferentes proveedores fue la disminución del número de clientes, monto de cartera y rentabilidad, incremento de la cartera morosa, y limitaciones de liquidez; y, en cuanto a nivel social, la imagen proyectada por el sector microfinanciero se dañó, volviéndose relativamente impopular.

A pesar de lo anterior, los diferentes actores del sector coinciden en que la aprobación de la Ley de Fomento y Regulación de Microfinanzas, el mejoramiento de los mecanismos para el análisis y determinación de la capacidad de pago del cliente, el establecimiento de prácticas de transparencia y protección de los derechos de los consumidores de microfinanzas, así como una estrategia de educación financiera y un rol estatal responsable, serán parte de los elementos fundamentales que permitirán mejorar el entorno y fortalecer el sector microfinanciero en Nicaragua para los próximos años.

15. Si bien no existen datos precisos sobre el grado de acceso a servicios financieros, se estima que un significativo porcentaje de la población aún no tiene ningún servicio financiero. Por ejemplo, el número de clientes atendidos por las instituciones microfinancieras afiliadas a ASOMIF a Diciembre de 2010 fue alrededor de 265 mil, que representaría un estimado de 8 por ciento de la población adulta de Nicaragua y 10 por ciento de la fuerza laboral ocupada.⁸

16. En términos de la distribución de la cartera crediticia, en el segmento bancario la participación de créditos de consumo se redujo entre 2009 y 2010. Esta reducción estuvo liderada por tarjetas de crédito y seguida por extrafinanciamientos. La cartera hipotecaria también se redujo ligeramente. Por el contrario, el segmento microfinanciero ha registrado un ligero crecimiento en créditos de consumo y créditos de vivienda, como se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Distribución de la Cartera Crediticia por Actividad Económica

| Actividad Económica | Bancos | | Microfinancieras * | |
|------------------------|--------|------|--------------------|------|
| | 2009 | 2010 | 2009 | 2010 |
| Comercio | 35.7 | 36.7 | 23.5 | 26.8 |
| Vivienda / Hipotecario | 15.6 | 15.1 | 10.9 | 11.8 |
| Agricultura | 9.5 | 11.5 | 22.0 | 18.5 |
| Industria | 9.5 | 10.9 | 1.2 | 1.6 |
| Consumo | | | 6.0 | 7.9 |
| Créditos personales | 10.1 | 10.3 | | |
| Tarjetas de crédito | 10.7 | 8.8 | | |
| Extrafinanciamientos | 5.0 | 3.7 | | |
| Ganadería | 3.5 | 2.5 | 32.4 | 28.8 |
| Servicios | | | 2.9 | 3.9 |
| Otros | 0.5 | 0.6 | 1.1 | 0.8 |

* Información de instituciones microfinancieras miembros de ASOMIF

Fuente: SIBOIF y ASOMIF

17. Cabe indicar que en el sector microfinanciero, el número de mujeres representa alrededor del 60 por ciento del total de clientes. Al mismo tiempo, el monto de cartera adeudada por mujeres representaba alrededor de 50 por ciento del total del portafolio crediticio entre 2008 y mediados de 2010, pero hacia fines de 2010 se redujo a alrededor de 43 por ciento. En general, se puede inferir que el monto adeudado por mujer es menor que el monto adeudado por varón. En particular, destaca la fuerte presencia femenina en la cartera de crédito destinada a actividades comerciales, y en la cartera de créditos de corto plazo (ver Cuadro 4).

Cuadro 4: Participación de Mujeres en Portafolio de Crédito Microfinanciero

| Cartera por Actividad Económica | % de participación | | Cartera por Plazo | % de participación | |
|---------------------------------|--------------------|------------|-------------------|--------------------|------------|
| | volumen | clientes | | volumen | clientes |
| Comercio | 64% | 80% | Hasta 6 meses | 72% | 81% |
| Vivienda | 57% | 60% | 7-12 meses | 44% | 56% |
| Agricultura | 27% | 38% | 13-18 meses | 43% | 52% |
| Industria | 24% | 37% | 19-24 meses | 39% | 51% |
| Consumo | 51% | 58% | > 24 meses | 37% | 46% |
| Ganadería | 24% | 37% | Total | 43% | 61% |
| Servicios | 46% | 66% | | | |
| Pesca | 18% | 25% | | | |
| Otros | 64% | 80% | | | |
| Total | 43% | 61% | | | |

Fuente: ASOMIF

⁸ Estimado basado en información de ASOMIF y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

18. Si bien no hay mucha información sobre problemas enfrentados por consumidores financieros, sobre todo microfinancieros, el estudio de mercado realizado en el marco de este diagnóstico ilustra algunos de dichos problemas. El Recuadro 2 resume los resultados del estudio de mercado, pero mayor información está disponible en el Anexo del Volumen II.

Recuadro 2: Resumen de Resultados de Estudio de Mercado sobre Protección al Consumidor Financiero

El estudio de mercado consistió en la realización de 6 grupos focales y 14 entrevistas individuales con consumidores en Managua, la región de Teustepe, y San Rafael del Norte.

Con respecto a **capacidades financieras y de toma de decisión**, en general los participantes del estudio de mercado fueron capaces de evaluar productos financieros, y explicar los términos de los productos que les ayudaron en dicho proceso de evaluación. Al mismo tiempo, los socios de cooperativas mostraron mayor capacidad para analizar productos financieros que otros clientes financieros, mientras que los clientes rurales y de más bajos ingresos mostraron menor capacidad (por ejemplo, en el área rural, varios entrevistados siguieron el comportamiento de socios reconocidos como más capacitados, en lugar de realizar una evaluación propia). Los consumidores entrevistados reconocieron haber recibido capacitación financiera por su institución crediticia no bancaria. Sin embargo, la principal herramienta de capacitación para muchos consumidores fue su propia experiencia financiera. Por ejemplo, usuarios de tarjetas de crédito reconocieron haberse *“enredado”* en problemas con deudas de tarjetas de crédito y, como consecuencia, habían optado por usarla *“sólo para pago de energía, para mantenerla activa para alguna emergencia”*.

En relación con el tema de **transparencia de información**, un hallazgo importante fue que el documento más relevante para la toma de decisiones de los entrevistados es el plan de pagos. Sin embargo, dado que diferentes instituciones usan diferentes formatos, les fue difícil a los entrevistados comparar diferentes propuestas. Además, en varios casos los entrevistados no encontraron información clara sobre cargas moratorias en los planes de pago. Otros problema que reportaron los entrevistados fue el cobro de cargos no anticipados o cargos que se encuentran en las *“letras chicas”* del contrato y que las personas no tenían mayor conocimiento (por ejemplo, cargos por servicios de abogados ante falta de pago puntual y otros costos de cobranza de deudas atrasadas). Adicionalmente, los entrevistados indicaron que las entidades financieras no acostumbran entregar una copia del contrato de crédito. En efecto, solamente 3 personas entre más de 50 entrevistados indicaron haber recibido copia del contrato. Una persona resaltó la importancia de contar con dicha copia en caso de problemas con entidades financieras, ya que *“cuando uno hace una denuncia, la primera cosa que te piden es ese papel”*.

Los entrevistados también mencionaron problemas con **prácticas de negocio** de entidades financieras. Una de las principales quejas se refiere al largo tiempo de espera de clientes para que el abogado les atienda y les entregue y explique el contrato de un producto financiero, así como el poco tiempo otorgado por las entidades financieras para que el cliente lea y firme el contrato. Otro tipo de queja se refirió al cobro de cargos de penalización por pago anticipado de deudas. En cuanto a quejas puntuales sobre bancos, varios entrevistados indicaron no sentirse *“bienvenidos”* o *“tratados con respeto”* cuando entran a las oficinas bancarias. Asimismo, un grupo de entrevistados se quejaba de los requisitos solicitados por los bancos, como garantías y capital mínimo. Estas quejas explicarían la falta de **confianza** en los bancos por parte de la mayoría de entrevistados. Por el contrario, la mayoría de entrevistados expresó un alto nivel de confianza en los promotores de las instituciones crediticias no bancarias.

En términos de **resolución de quejas y disputas**, la mayoría de entrevistados no tenía idea de adónde acudir para obtener apoyo en caso de problemas con entidades financieras. Los clientes mencionaron que en la mayoría de instituciones no hay buzones de quejas y sugerencias, y que generalmente se les hace difícil conversar con algún funcionario que pueda ayudarle en resolver su problema. De otro lado, pocos entrevistados sabían de recursos disponibles fuera de las entidades financieras. Algunos sabían de la ONG Red Nacional de Protección al Consumidor, pero muy pocos habían acudido a ella. Algunos también mencionaron a la Dirección de Defensa del Consumidor (del MIFIC), pero recalcaron la dificultad de acceder a ella, sobre todo en caso de clientes rurales (*“conozco la oficina del consumidor, pero sólo existe en las ciudades”*), o el desconocimiento de su rol en temas financieros (*“he escuchado del famoso Centro del Consumidor, pero ellos son más para servicios básicos, y no finanzas”*).

II. Importancia de Protección al Consumidor y Educación Financiera

19. La necesidad de protección al consumidor surge principalmente de un *desbalance de poder, información y recursos* entre consumidores y sus proveedores de servicios financieros, colocando a los consumidores en una situación de desventaja. Los esquemas de protección al consumidor buscan lidiar con esta falla de mercado. Las instituciones financieras conocen bien sus productos y servicios —y saben cómo vender sus beneficios a los consumidores— pero los consumidores minoristas pueden encontrar que es difícil o costoso obtener suficiente información sobre los productos o servicios financieros que desean adquirir. Asimismo, aún cuando toda la información relevante esté disponible, ésta puede ser difícil de procesar, comprender y analizar, especialmente en países como Nicaragua donde los consumidores tienen limitados conocimientos y experiencia usando servicios financieros.

20. La protección al consumidor financiero promueve la eficiencia, transparencia y profundización de los mercados financieros minoristas. Consumidores empoderados con información y derechos básicos —y conscientes de sus responsabilidades— constituyen una fuente importante de disciplina de mercado para el sistema financiero, ya que incentivan a las instituciones financieras a que compitan ofreciendo productos y servicios útiles, y a que divulguen información más transparentemente. A su vez, esto lleva a que los consumidores tengan mayor confianza y acudan a mercados formales de servicios financieros. Mayor confianza por parte de los consumidores y mayor profundización y competitividad del sector financiero son elementos clave para el desarrollo del sector financiero en Nicaragua.

21. La protección al consumidor de servicios financieros es necesaria para asegurar que la mayor inclusión financiera resulte en crecimiento equitativo. Un fuerte régimen de protección al consumidor contribuye a asegurar que el mayor uso de servicios financieros beneficie a todos los consumidores y no genere exposición de hogares a riesgos indebidos o inesperados. Al mismo tiempo, un débil régimen de protección al consumidor financiero puede causar que los efectos favorables al crecimiento económico, originados por el mayor acceso a productos financieros, se pierdan o sean significativamente reducidos. Un débil esquema de protección y una insuficiente educación financiera minan la confianza de los consumidores, lo cual puede desincentivar a que los hogares compren productos o servicios financieros o aumentar la posibilidad que cualquier producto o servicio financiero adquirido por los hogares no llegue a satisfacer sus necesidades y objetivos o incluso les perjudique económicamente (por ejemplo en casos de sobreendeudamiento).

22. Un sistema financiero eficiente y bien regulado debe proporcionar a los consumidores cinco elementos clave:

- (1) *Transparencia*, proporcionando información completa, sencilla, adecuada y comparable sobre los precios, términos y condiciones (y riesgos inherentes) de productos y servicios financieros;
- (2) *Elección*, asegurando prácticas equitativas, no coercitivas y razonables en la venta y publicidad de productos y servicios financieros, y en la cobranza de deudas;
- (3) *Reparación*, proporcionando mecanismos de bajo costo y rápidos para atender quejas y resolver controversias;
- (4) *Privacidad*, garantizando que terceros no puedan acceder a información financiera personal; y
- (5) *Confianza*, asegurando que las entidades financieras actúen de manera profesional y cumplan lo que prometen.

23. La protección al consumidor financiero se implementa a través de dos mecanismos: la regulación financiera y la educación financiera. La regulación financiera consiste de reglas de

conducta de mercado, es decir, leyes y reglamentos que cubren la conducta comercial de las entidades financieras al entregar productos y servicios financieros a consumidores. Estas reglas de conducta tienen como objetivo asegurar que los consumidores: (1) reciban información que les permita tomar decisiones informadas, (2) no estén sujetos a prácticas injustas o engañosas, y (3) tengan acceso a mecanismos para resolver disputas. Dicha regulación de conducta de mercado incluye: *leyes y regulaciones* emitidas por agencias de Gobierno, tales como los organismos de supervisión financiera y las agencias de protección al consumidor; y *autorregulación*, es decir, los códigos de conducta voluntarios y otras prácticas de finanzas responsables adoptadas por asociaciones del sector financiero, a modo de fomentar mejores prácticas de negocio en las entidades financieras. Además, la regulación financiera debe estar respaldada por adecuados mecanismos de supervisión que aseguren que todos los usuarios financieros se benefician del marco regulatorio, y que las exigencias de cumplimiento regulatorio se aplican igualmente para todos los proveedores financieros (de modo que hay un campo de juego parejo). La *educación financiera* consta de programas que ayuden a consumidores a comprender los riesgos y beneficios, así como sus derechos y obligaciones, en el uso de productos y servicios financieros, y que otorguen poder a los consumidores para comprar aquellos productos y servicios financieros que mejor se adapten a sus necesidades y las de sus familias. Regulación y educación financiera son complementarias y deben ser combinadas en un programa de reforma financiera de protección al consumidor. Sin embargo, el afrontar las principales debilidades de protección al consumidor se puede hacer rápidamente y con efecto inmediato, mientras que la mejora de la capacidad y educación financiera de los consumidores es inevitablemente un esfuerzo a largo plazo sobre el que, hasta ahora, poco se sabe en términos de lo que funciona (y lo que no) para mejorar el comportamiento financiero. Los programas de educación financiera, por lo tanto, deberían promoverse, pero también deberían ser rigurosamente probados y evaluados y ser vistos como una inversión a largo plazo.

24. La regulación financiera es necesaria, pero el reto es encontrar el justo equilibrio entre la regulación del Gobierno y las fuerzas de la competencia en el mercado. La intervención gubernamental debe ser considerada cuando es factible y costo-efectiva. Las reglas tienen que ser proactivas para prevenir los abusos y no simplemente reaccionar a problemas del pasado. En particular, esto requiere que las violaciones de las regulaciones sean suficientemente castigadas con el objetivo de, al menos, disuadir infracciones en el futuro. Al mismo tiempo, la regulación excesiva puede frenar la innovación financiera. Los reguladores deben esforzarse por conseguir los más altos estándares de protección al consumidor, pero sin eliminar los efectos beneficiosos de la innovación responsable sobre la elección del consumidor y el acceso al crédito. Los reguladores también deben tener cuidado de no intervenir en los asuntos que se tratan mejor a través de las fuerzas competitivas de mercado, a fin de evitar una carga regulatoria excesiva sobre la industria. Siempre que sea posible, los costos y beneficios de las reformas propuestas sobre protección al consumidor deben ser analizados.

25. Aunque la autorregulación puede ayudar a mejorar las prácticas comerciales de las instituciones financieras, ella no debería ser un sustituto de la regulación gubernamental para proteger a consumidores. Los códigos de conducta actúan principalmente como complemento de la regulación financiera, especialmente si el regulador (o supervisor) supervisa los códigos y elabora informes sobre su eficacia. Sin embargo, particularmente en países en desarrollo, la autorregulación suele ser ineficaz ya que las capacidades institucionales de las asociaciones de la industria financiera suelen ser limitadas y los mercados financieros suelen estar altamente concentrados y dominados por un pequeño número de instituciones.

III. Protección al Consumidor y Educación Financiera en Nicaragua: Marco General Legal e Institucional

26. El marco legal de protección al consumidor no aborda de manera específica e inobjetable la protección al consumidor financiero. La Ley de Defensa del Consumidor (LDC) abarca, de manera general, la protección al consumidor de productos y servicios, y le otorga competencias sobre este tema al Ministerio de Industria, Fomento y Comercio (MIFIC). La LDC indica que están bajo su alcance todos los actos jurídicos realizados entre dos partes que intervienen en una transacción en su carácter de proveedor y consumidor, *cualquiera sea la clase de bienes o servicios públicos o privados involucrados* (lo cual cubriría productos y servicios financieros), con excepción de aquéllos prestados en virtud de una relación laboral y los *servicios profesionales regulados por otra ley* (lo cual podría dejar fuera de su alcance a las actividades financieras reguladas). Asimismo, la LDC no incluye un capítulo concreto que haga referencia a la relación puntual entre un consumidor y un proveedor de servicios financieros (sólo el Art. 25 cubre las operaciones de venta a crédito a consumidores). De este modo, la LDC no indica de manera clara e inobjetable si cubre o no a productos y servicios financieros.

27. Bajo el marco de la LDC, el MIFIC creó una unidad interna para garantizar su cumplimiento. La Dirección de Defensa del Consumidor (DDC) del MIFIC es responsable del cumplimiento de las normas de protección al consumidor en Nicaragua. Sus actividades se centran principalmente en aspectos de regulación del sector de medicamentos y atención de reclamos o quejas de consumidores de servicios básicos. Asimismo, la DDC recibe reclamos y quejas relacionadas a productos y servicios financieros. Generalmente, la DDC deriva los reclamos y quejas que recibe de usuarios de las instituciones financieras supervisadas por la SIBOIF a esta agencia, y atiende por sí misma los reclamos y quejas de usuarios de instituciones no supervisadas por la SIBOIF (instituciones microfinancieras, cooperativas de ahorro y crédito, casas comerciales).

28. Por otro lado, SIBOIF creó una unidad interna a cargo de atender quejas y reclamos de usuarios de tarjetas de crédito y algunos clientes de microcrédito, en el marco de la Ley de Tarjeta de Crédito. Esta Ley incluye importantes provisiones de protección al consumidor relacionadas a contratos de adhesión, transparencia en la información, atención de reclamos, entre otras, y le otorga a la SIBOIF la responsabilidad de asegurar su cumplimiento. En este contexto, la SIBOIF creó en Julio de 2010 la Oficina de Atención al Usuario Financiero (OAUSF), adscrita a la Dirección Legal. La OAUSF tiene la función de recibir, tramitar y dar seguimiento a las quejas o reclamos presentados a la SIBOIF no sólo por clientes de tarjetas de crédito, sino también por clientes de operaciones de microcrédito de las instituciones bajo su supervisión (incluyendo bancos y sociedades financieras). La OAUSF se ha constituido como una segunda instancia a la cual los usuarios financieros pueden dirigir sus reclamos luego de haberlos presentado ante la entidad financiero y no haber recibido una respuesta satisfactoria. En la práctica, la OAUSF atiende todos los reclamos que le presentan los usuarios de las entidades bajo la supervisión de SIBOIF⁹. Asimismo, existe una adecuada coordinación con MIFIC de modo que los reclamos y quejas por tarjetas de crédito son derivados a la OAUSF, mientras que los casos relacionados a otros productos bancarios son tratados en coordinación por ambas entidades. Sin embargo, la capacidad de la OAUSF ya se está viendo comprometida para atender el actual nivel de quejas y reclamos de usuarios financieros.

⁹ Al inicio de sus operaciones la OAUSF también atendió reclamos en primera instancia (sin verificar que se hubieran presentado previamente a la institución supervisada).

29. La Ley de Seguros también otorga a SIBOIF facultades en temas de supervisión de protección al consumidor y atención de quejas y disputas de asegurados. La Ley de Seguros de 2010 cubre diferentes aspectos de protección al asegurado, tales como regulación de publicidad, comercialización de pólizas, contenido de contratos, atención de reclamos, resolución de conflictos, supervisión de conducta de mercado, entre otros. Con respecto a la atención de quejas y disputas, la Ley indica que los asegurados pueden presentar sus quejas ante la SIBOIF, que podrá no solo emitir sanciones administrativas sino también ordenar acciones correctivas a fin de restituir derechos de los asegurados.

30. De otro lado, la Ley de Microfinanzas estableció la creación de CONAMI como entidad responsable de regular y supervisar a entidades microfinancieras, especialmente en temas de transparencia y protección al consumidor. Esta Ley especifica las facultades de la CONAMI para registrar, regular y supervisar a instituciones de microfinanzas grandes (IMFs), que cuentan con un patrimonio o capital social mínimo de C\$ 4,500,000 –alrededor de US\$ 200,000. En cuanto al resto de instituciones financieras intermediarias de microfinanzas (IFIMs), éstas podrán solicitar su inscripción en el Registro de IFIMs de la CONAMI a fin de obtener determinados beneficios básicos, a cambio de lo cual estarán sujetas a supervisión en temas de protección al consumidor. De este modo, por primera vez se incorporó a las entidades microfinancieras al ámbito de regulación y supervisión financiera. Asimismo se estableció un régimen de inscripción y registro que permitirá tener información más clara del sistema microfinanciero y financiero en general. Hasta el momento todo tipo de entidad microfinanciera sólo tenía que registrarse ante el Ministerio de Gobernación, que lleva el control de todas las asociaciones, fundaciones, federaciones y confederaciones. Si bien este Ministerio continuará llevando el único registro de IFIMs que no se registren ante la CONAMI, al menos se espera contar con mayor información del sector a través de la CONAMI. Debido a que la Ley de Microfinanzas recién se promulgó en Junio de 2011, la CONAMI aún no ha sido establecida, por lo que en teoría el MIFIC aún estaría a cargo de velar por los temas de protección al consumidor en el sector microfinanciero.

31. Con respecto al segmento de cooperativas, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop) tiene un doble mandato de promoción y supervisión de cooperativas. Infocoop inició operaciones a mediados del año 2005, con el fin de registrar, fomentar y supervisar un espectro amplio y diverso de cooperativas de cualquier tipo. Sin embargo, el principal rol que ha desarrollado hasta el momento es la promoción del sistema cooperativo, lo que no le ha permitido atender totalmente su mandato de supervisar la solidez y solvencia del sistema. Además, su capacidad es significativamente limitada dado el tamaño del segmento, que a agosto de 2011 cuenta con más de 3,700 cooperativas.

32. De otro lado, la Ley de Promoción de la Competencia (LPC) estableció la constitución del Instituto Nacional de Promoción de la Competencia (Procompetencia) como agencia encargada de monitorear su cumplimiento por parte de todo agente económico. Procompetencia fue creado en 2009 como un tribunal administrativo de orden público y autónomo encargado de aplicar la LPC y sancionar las prácticas anticompetitivas en que incurran los agentes económicos. Específicamente, el Capítulo I de la LPC indica que es aplicable a todos los sectores económicos, y no menciona entre sus excepciones al sistema financiero. Al mismo tiempo, el Artículo 15 indica que cuando se trate de investigaciones de prácticas efectuadas en “sectores económicos y mercados sujetos a regulación”, Procompetencia emitirá un dictamen que se limitará a la determinación de la práctica objeto de investigación y no deberá pronunciarse sobre aspectos propios de la regulación del sector en cuestión. Dicho artículo también indica que el ente regulador deberá tomar en consideración el dictamen emitido por Procompetencia en la resolución que adopte sobre la materia. Cabe indicar que la Ley de Seguros hace mención explícita al rol de

Procompetencia en el mercado de seguros, señalando que SIBOIF puede solicitarle un dictamen no vinculante, el cual deberá ser emitido en un término no mayor de 30 días (Artículo 84).

33. De este modo, se pueden identificar diversas autoridades con responsabilidades sobre temas de protección al consumidor de servicios financieros. Como se observa en el Cuadro 1 que se presenta a continuación, si bien la constitución de CONAMI ha mejorado el marco institucional de protección al consumidor financiero, aun existen areas grises con falta de claridad sobre responsabilidades jurisdiccionales.

Cuadro 5: Instituciones a cargo de Garantizar Cumplimiento de Legislación de Protección al Consumidor en Servicios Financieros

| Tipo de entidad financiera | Supervisor actual | Supervisor cuando CONAMI opere | Otro supervisor? |
|---|-------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Bancos | | | |
| Otras operaciones y servicios | MIFIC | MIFIC | |
| Tarjetas de crédito | SIBOIF | SIBOIF | |
| Operaciones de microcrédito | SIBOIF | SIBOIF | MIFIC? (según LDC) |
| Sociedades financieras | SIBOIF | SIBOIF | |
| Compañías e intermediarios de seguros | SIBOIF | SIBOIF | |
| Puestos de bolsa | SIBOIF | SIBOIF | |
| Almacenes generales de depósito | SIBOIF | SIBOIF | |
| Instituciones de microfinanzas grandes (IMFs) | MIFIC | CONAMI | |
| Otras instituciones financieras intermediarias de microfinanzas (IFIMs) no supervisadas por SIBOIF y no registradas ante CONAMI | MIFIC | CONAMI | |
| Cooperativas de ahorro y crédito no registradas | Infocoop | Infocoop | Pro-competencia? (según LPC) |
| Emisores de tarjetas de crédito (no bancarios) | MIFIC | MIFIC | |
| IFIMs no registradas ante CONAMI | MIFIC | MIFIC | |

Fuente: Banco Mundial

34. Cabe indicar que la Comisión de Producción, Economía y Presupuesto de la Asamblea Legislativa ha incluido protección al consumidor financiero como un tema de importancia en su agenda legislativa. Desde el año 2006 la Asamblea ha estado considerando la incorporación a la LDC de un capítulo dedicado exclusivamente a servicios financieros. En este período la Asamblea ha evaluado por lo menos tres diferentes propuestas de enmienda de ley, y en este proceso ha mantenido un constante diálogo con diferentes entidades, incluyendo SIBOIF y MIFIC.

35. Con respecto a mecanismos de resolución alterna de conflictos, Nicaragua ha estado impulsando el uso de la mediación y el arbitraje en diferentes ámbitos, aunque no tanto en el sector financiero. La Dirección de Resolución Alterna de Conflictos (DIRAC) es una dependencia del Poder Judicial que fue creada para administrar procesos de mediación y arbitraje en problemas relacionados a la propiedad, y que ha ampliado su campo de acción para promover el uso de mediaciones pre-judiciales en otros ámbitos judiciales. La DIRAC por un lado apoya directamente a juzgados civiles en Managua, y por otro lado acredita a centros de mediación y arbitraje

privados.¹⁰ Sin embargo, el uso de los centros privados para casos financieros es limitado, tanto porque su costo puede ser relativamente alto considerando los montos promedio en disputa, como porque su existencia es desconocida por parte de los consumidores financieros.

36. La instancia judicial final para los consumidores la conforman los juzgados civiles. Si bien existe una idea generalizada de que estos juzgados tienen poca capacidad y conocimiento para abordar temas financieros, cabe resaltar que en los últimos años se han desarrollado diversos programas de capacitación en materias financieras.

37. A pesar de las diversas iniciativas en temas de protección al consumidor y educación financiera, no se ha desarrollado una estrategia o programa nacional que aborde oficialmente estos temas. Si bien hay casos de buena coordinación entre instituciones para llevar adelante importantes reformas en Nicaragua (por ejemplo, la Ley de Microfinanzas, la Norma de Tarjetas de Crédito, o la modificación de la LDC), se reconoce que éstos son hechos aislados. No existe una decidida estrategia de mediano o largo plazo para mejorar el sistema de protección al consumidor financiero en Nicaragua.

IV. Hallazgos y Recomendaciones Clave

38. El Diagnóstico propone que la protección al consumidor de servicios financieros se fortalezca en formas que mejoren la confianza de los consumidores en las instituciones financieras. En este sentido se recomienda cinco medidas clave:

- i) Reformar el fragmentado marco institucional de protección al consumidor financiero;
- ii) Incrementar la transparencia de información para los consumidores financieros;
- iii) Mejorar la regulación de prácticas de negocio de las entidades financieras;
- iv) Desarrollar sistemas de resolución de quejas y reclamos de consumidores financieros;
- v) Implementar programas coordinados de educación financiera.

Marco Institucional

39. En función a lo descrito en la Sección III, en los últimos años se ha dado pasos significativos para mejorar el marco institucional de protección al consumidor financiero. En este campo se han implementado medidas importantes como la expansión de funciones de SIBOIF para incorporar facultades específicas en temas de protección al consumidor en operaciones de microcrédito, seguros y tarjetas de crédito, y la constitución de la OAUSF como una unidad independiente del área de supervisión prudencial de SIBOIF, adscrita a la Dirección Legal. Otro paso importante consistió en la creación legal de CONAMI, a través de la aprobación de la Ley de Microfinanzas, como un nuevo regulador especializado con ciertas responsabilidades de protección al consumidor en el segmento microfinanciero (si bien en términos prácticos CONAMI recién entraría en operación, como mínimo, en la segunda mitad de 2012 o en 2013).

40. A pesar de estos significativos avances, Nicaragua aún sufre de un fragmentado marco institucional, con traslapes jurisdiccionales, falta de claridad sobre responsabilidad de autoridades y múltiples autoridades cubriendo entidades financieras similares. El marco legal vigente no da a SIBOIF clara responsabilidad en materia de protección a clientes que realicen

¹⁰ <http://www.poderjudicial.gob.ni/dirac.htm>

operaciones diferentes a las de tarjetas de crédito, seguros y microcrédito. Una interpretación de la Ley de Defensa de los Consumidores permite concluir que SIBOIF es el organismo responsable de monitorear la protección de usuarios de tarjetas de crédito, seguros y microcrédito de entidades bajo su supervisión (dado que las leyes y regulaciones sobre estas operaciones incluyen capítulos específicos de protección al consumidor), y MIFIC es responsable de todo el resto de operaciones (e.g. cuentas de ahorro o créditos hipotecarios). Si bien en la práctica MIFIC deriva a SIBOIF todos los reclamos y quejas relacionados a bancos y otras entidades bajo su supervisión, la Ley no indica explícitamente si es aplicable al sector financiero y, si fuera aplicable, no identifica el rol de los supervisores financieros vis-a-vis MIFIC. Por ello, es imprescindible que la Ley sea enmendada e indique claramente cómo se aplicaría al sector financiero.

41. Si bien SIBOIF e Infocoop supervisan ciertos tipos de entidades microfinancieras, hasta el momento MIFIC es la principal autoridad en este segmento en materia de protección al consumidor, a pesar de su limitada capacidad institucional. SIBOIF supervisa a sociedades microfinancieras no bancarias que reciben depósitos (actualmente sólo operan dos en Nicaragua). Infocoop es el regulador de cooperativas de ahorro y crédito, aunque su principal objetivo es promover el crecimiento del sector más que monitorear su solvencia o conducta de mercado. Para todo el resto de entidades microfinancieras, MIFIC sería la única autoridad en temas de protección al consumidor.

42. Si bien la Ley de Microfinanzas ha establecido a CONAMI como un regulador microfinanciero especializado, su jurisdicción será limitada y no cubrirá todo el rango de microfinanzas. Una vez que CONAMI entre en operación, será responsable de supervisar a las instituciones microfinancieras grandes (IMFs) y a todas las pequeñas entidades microfinancieras (IFIMs) no supervisadas por SIBOIF y que voluntariamente se registren ante CONAMI, en diferentes ámbitos incluyendo el de protección al consumidor. En teoría, la constitución de CONAMI llevaría a que MIFIC ya no sea responsable de velar por temas de protección al consumidor en las entidades supervisadas por CONAMI. Sin embargo, esta asignación de funciones no está claramente indicada en la actual Ley de Defensa del Consumidor. Las entidades microfinancieras no registradas ante CONAMI estarían totalmente fuera del ámbito de regulación financiera especializada, y por ende estarían bajo la supervisión del MIFIC en temas de protección al consumidor. Sin embargo, la DDC del MIFIC no cuenta con la capacidad humana y técnica para llevar a cabo esta función de supervisión especializada, además de cubrir productos y servicios no financieros. Adicionalmente, el actual fragmentado arreglo institucional generaría un tratamiento desigual en materia de protección al usuario financiero, ya que diferentes supervisores tendrían responsabilidad sobre similares entidades microfinancieras.

43. La Asamblea Legislativa está discutiendo una propuesta de enmienda de la Ley de Defensa del Consumidor que busca resolver las dudas sobre su aplicabilidad a productos y servicios financieros y sobre el rol de MIFIC vis-a-vis los reguladores financieros especializados. Esta enmienda busca incorporar un capítulo dedicado exclusivamente a servicios financieros y definir explícitamente qué entidades estarán a cargo de la aplicación de esta Ley en materia de servicios financieros. De este modo, la enmienda otorgaría a SIBOIF un claro marco legal para expandir sus funciones a todos los productos y servicios de las entidades que se encuentran bajo su supervisión.

44. De otro lado, no resulta totalmente claro el marco de aplicación de la Ley de Promoción de Competencia con respecto al sistema financiero. Como se indicó en la Sección III, la lectura conjunta del Capítulo I y el Artículo 15 de dicha Ley ha generado confusión sobre las responsabilidades que les compete a Procompetencia y a SIBOIF en el tratamiento de temas vinculados con la competencia en el sistema financiero regulado. Esta falta de claridad se hizo

evidente en unas recientes denuncias presentadas por la Red Nacional de Defensa de los Consumidores (RNDC) contra la asociación de bancos y contra un banco privado por colusión en la fijación de tasas de interés. Procompetencia procesó las denuncias y emitió sanciones pecuniarias contra ambas entidades. Sin embargo, la Corte Suprema emitió un fallo indicando que Procompetencia no tenía facultad de sancionar a entidades bancarias en el marco de la Ley de Promoción de Competencia, ya que el único regulador bancario es SIBOIF.

45. Tampoco existe una estrecha coordinación entre Procompetencia y SIBOIF, por lo que el análisis y el monitoreo de la competencia en el sistema financiero son limitados. Procompetencia elaboró un trabajo denominado “La Competencia en el Mercado Nicaragüense. Condiciones generales. Análisis de 14 mercados”, el cual incluye una breve descripción y análisis del sector bancario, pero en términos muy generales. Hasta el momento Procompetencia y SIBOIF no han desarrollado análisis en conjunto sobre el nivel de competencia en el sector bancario. Por ejemplo, no se han hecho estudios sobre el grado de concentración en el sistema financiero o el impacto de la publicación de las tasas de interés y comisiones en la competencia en el sistema bancario.

46. Adicionalmente, no hay un claro marco legal y de supervisión en el tema de publicidad en el sistema financiero, que en teoría estaría bajo la supervisión de diferentes autoridades. Existen diversas provisiones legales relacionadas con el tema de publicidad, tanto en las leyes sectoriales financieras (bancos, seguros, microfinanzas) como en las leyes de defensa del consumidor y de promoción de la competencia. De este modo, en teoría tanto SIBOIF como MIFIC y Procompetencia (y CONAMI a futuro) tienen competencia en este tema, aunque su jurisdicción proviene de diferentes marcos legales.

47. Las asociaciones gremiales del sector financiero han jugado roles dispares en el tema de protección al consumidor y educación financiera, destacando iniciativas iniciales en el sector de microfinanzas. En el sector bancario, la Asociación de Bancos Privados (ASOBANP) no ha sido muy activa y recién está recabando información de sus bancos asociados para, entre otras medidas, evaluar la elaboración de un código de conducta aplicable a todos ellos. Por el contrario, ASOMIF ha incluido en su código de ética diferentes temas de protección al consumidor, pero en la práctica no ha logrado establecer un mecanismo de cumplimiento del código ya que es de carácter voluntario para sus miembros. Asimismo, ASOMIF ha distribuido materiales de educación financiera elaborados por el Programa de Fomento de Servicios Financieros para Poblaciones de Bajos Ingresos (Promifin) y financiados por la cooperación Suiza, con el fin de educar a los clientes de sus instituciones microfinancieras afiliadas.

48. El sector privado ha mostrado amplio liderazgo en materia de educación financiera, destacándose las iniciativas desarrolladas a través de Promifin. Promifin es un programa auspiciado por la Cooperación Suiza en América Central (COSUDE) que tiene como uno de sus objetivos centrales la difusión de buenas prácticas de educación financiera para los clientes de instituciones microfinancieras.¹¹ El programa opera en Nicaragua y Honduras y gestiona programas a nivel regional en Centroamérica. Entre sus actividades se encuentran programas de capacitación en educación financiera a oficiales de instituciones microfinancieras, estudios de impacto y satisfacción de iniciativas de educación financiera, así como elaboración de materiales escritos y audiovisuales de educación financiera, incluyendo la organización de programas radiales, especialmente orientados a la población rural.

¹¹ <http://www.promifin-cosude.org/>

49. Bajo el marco de la Ley de Defensa del Consumidor, algunas asociaciones de consumidores han llevado a cabo importantes iniciativas enfocadas al sistema financiero. La Ley abre la posibilidad de que los consumidores se asocien y constituyan agrupaciones de consumidores. A Septiembre de 2011, en Nicaragua existen 15 asociaciones de defensa del consumidor registradas y autorizadas por la Dirección de Defensa del Consumidor del MIFIC, algunas con la temática de servicios financieros dentro de sus ejes principales de trabajo. La mayoría se financia de proyectos o fondos en donación o no reembolsables de instituciones internacionales como Consumers International, ya que el MIFIC no provee ningún tipo de financiamiento o subsidio. A pesar de sus limitados recursos, asociaciones como Lideconic y RNDC han dedicado significativos recursos humanos y materiales a temas de protección al consumidor en servicios financieros.

Recomendaciones Clave

50. En primer lugar, se debe resolver la incertidumbre sobre la responsabilidad institucional de protección al consumidor de servicios financieros, mediante la modificación de la Ley de Defensa del Consumidor a fin de que incluya principios básicos de aplicación a todo tipo de entidad financiera. En este sentido, se debe continuar con el proceso de enmienda de ley ya iniciado por la Comisión de Economía de la Asamblea Legislativa, que incluye la creación de un capítulo específico para servicios financieros e identifica a SIBOIF y CONAMI como responsables de la aplicación de dicho capítulo en las entidades bajo su supervisión. De este modo, la modificación de la Ley permitirá a SIBOIF expandir la actual responsabilidad de la OAUSF para cubrir todas las operaciones de todas las entidades bajo su supervisión. Sin embargo, la última versión de la enmienda aún necesitaría algunos ajustes a fin de tomar en cuenta los siguientes puntos como mínimo: (i) clarificar que el capítulo financiero es el único que se aplica al sistema financiero y evaluar si vale la pena incorporar a dicho capítulo algún otro artículo de la enmienda que no se encuentra en el capítulo financiero (por ejemplo, parte del artículo sobre cálculo de tasas de interés); (ii) establecer claramente qué entidad estará a cargo de reglamentar y supervisar lo dispuesto en el capítulo financiero, especialmente en el caso de entidades microfinancieras no reguladas por CONAMI; (iii) analizar si hay otros artículos de la actual Ley que debieran aplicarse al sistema financiero, de modo que similares provisiones sean incluidas en el capítulo financiero (por ejemplo, provisiones sobre publicidad); (iv) comprobar que todos los artículos aplicables al sector financiero de la enmienda de Ley sean consistentes con actuales provisiones legales y regulatorias financieras sobre protección al consumidor (por ejemplo, el artículo sobre protección de datos personales). Adicionalmente, el marco legal debería identificar la entidad responsable de monitorear el cumplimiento de las normas relacionadas con protección al consumidor por emisores no-bancarios de tarjetas de crédito.

51. Una vez aprobada la enmienda de la Ley de Defensa del Consumidor, las diferentes instituciones que tendrán a cargo la reglamentación y supervisión de su cumplimiento deben actuar coordinadamente. Ello a los efectos de garantizar un estándar mínimo de protección a los usuarios financieros (independientemente de con qué proveedores de servicios financieros operen), minimizar las posibilidades de arbitraje regulatorio y “nivelar” la competencia entre las diferentes entidades financieras.

52. Si bien la creación de CONAMI ha sido un paso inicial importante para regular al segmento microfinanciero, se requiere tomar medidas adicionales en el mediano plazo para reducir la fragmentación del marco institucional que no contribuye a una adecuada protección al usuario microfinanciero. El actual marco legal microfinanciero sólo incorpora a las entidades que aceptan depósitos al ámbito de supervisión de SIBOIF, y a las entidades microfinancieras más grandes al ámbito de supervisión de CONAMI. De este modo, se ha dejado

fuera del ámbito regulatorio a pequeñas microfinancieras y a todas las cooperativas de ahorro y crédito independientemente de su tamaño, a menos que se registren voluntariamente ante CONAMI. Como primer paso, se debería *fomentar el desarrollo de esquemas auto-regulatorios o de supervisión delegada para el sector cooperativo* (y para las pequeñas microfinancieras) que se enfoque en conducta de mercado, de modo que entidades de segundo piso (centrales, federaciones o asociaciones) puedan asumir estas funciones. En el caso de las cooperativas, se debería coordinar con Infocoop, que si bien es el regulador de este sector tiene como objetivo primario la promoción y crecimiento del sector. Esta figura de autoregulación existe en diferentes países, tales como Ecuador, Guatemala y Honduras. Estos esquemas auto-regulatorios deberían estar en comunicación constante con CONAMI de modo que puedan adoptar las regulaciones de CONAMI al segmento cooperativo. En una siguiente etapa, la *CONAMI también debería registrar y regular a las pequeñas microfinancieras, y a todas las cooperativas de ahorro y crédito*, aun cuando no las supervise directamente sino indirectamente. A más largo plazo es recomendable que las *funciones regulatorias y supervisoras de la CONAMI sean absorbidas por la SIBOIF*, tanto en términos de cumplimiento y desarrollo de normas prudenciales (e.g. a través de una Intendencia de Microfinanzas) como de protección al consumidor (expandingo las funciones de la unidad a cargo de atender a usuarios financieros).

53. Se debe fortalecer la capacidad institucional de SIBOIF para asumir su responsabilidad de protección al consumidor financiero. La SIBOIF debería aumentar el número de personal y recursos de la OAUSF, y elevar su jerarquía de Oficina a Dirección, con el fin de que tenga capacidad y autoridad suficiente para asumir eficientemente sus funciones de supervisión extra-situ e in-situ en temas de protección al consumidor, y de atención de reclamos, y a su vez minimizar conflictos de interés con las intendencias financieras. A pesar de que las responsabilidades asignadas a la OAUSF son actualmente limitadas a determinadas operaciones financieras, se observa que cuenta con recursos limitados para asumirlos, lo cual lleva al uso de recursos de otras unidades de la SIBOIF, por ejemplo la Intendencia de Bancos para resolver quejas de productos bancarios. Al mismo tiempo, la capacidad de SIBOIF para monitorear el mercado de seguros personales debería mejorarse, dado que aparentemente hay varios intermediarios vendiendo ilegalmente pólizas de seguro emitidas por aseguradoras extranjeras, que no se han registrado por SIBOIF. Se debería considerar también colocar bajo la supervisión de SIBOIF a las empresas remesadoras de dinero, que actualmente se encuentran fuera del ámbito de supervisión y regulación financiera.

54. Asimismo, en el marco de aplicación de la Ley de Microfinanzas, se debe asegurar que las entidades supervisoras cuenten con una adecuada capacidad institucional para asumir sus responsabilidades de protección al consumidor. En el proceso de constitución y reglamentación de CONAMI, se debe asegurar que cuente con adecuado personal en términos de número y capacidad profesional, a fin de implementar sus mandatos de protección al consumidor. El MIFIC también debería tener un adecuado número de personal calificado para recibir reclamos relacionados a entidades financieras no supervisadas por SIBOIF o CONAMI (tales como cooperativas de ahorro y crédito y pequeñas instituciones microfinancieras no registradas en CONAMI) y para monitorear el cumplimiento de las normas relacionadas con protección al consumidor. El personal de MIFIC debería, como mínimo, recibir capacitación especializada en temas financieros (por ejemplo, mediante programas organizados por SIBOIF y asociaciones de bancos o microfinanzas). Otras iniciativas de mejora de capacidad institucional deberían ser consideradas con el pasar del tiempo (e.g. viajes de estudio, arreglos de trabajo conjunto, soporte tecnológico).

55. La Ley de Promoción de la Competencia también debería enmendarse para aclarar la jurisdicción de Procompetencia en materia de servicios financieros y promover la

coordinación entre organismos reguladores. El artículo 15 de esta Ley no es totalmente claro en términos del rol de Procompetencia en mercados que tienen un ente regulador especializado (como se demostró en la reciente sanción de Procompetencia que fue anulada por la Corte Suprema). El artículo 15 debería ser reformulado, de modo que establezca claramente que Procompetencia tiene responsabilidad primaria en asuntos de competencia en el sector financiero, pero que debe coordinar con los reguladores especializados financieros tanto al inicio de su proceso de investigación como antes de la emisión de la resolución final. Procompetencia y los reguladores especializados deben implementar mecanismos para una fluida coordinación, no sólo frente a una investigación particular sino también para un continuo análisis sobre el grado de competencia en el sistema financiero. También debería hacerse un esfuerzo de comunicación conjunta para que los consumidores conozcan las responsabilidades de cada regulador en el sector financiero y los mecanismos para contactarles, así como la importancia de la competencia y cómo los consumidores pueden promoverla y verse beneficiado de ella (por ejemplo, a través de la comparación de costos y condiciones de productos financieros).

56. Las asociaciones gremiales del sector financiero deberían jugar un rol más activo en el área de protección al consumidor financiero, empezando por la promoción de códigos de conducta cuyo cumplimiento sea efectivamente monitoreado. Si bien ASOMIF cuenta con un código de ética voluntario que incluye algunos aspectos generales sobre la protección a los clientes de sus afiliadas (e.g. atención a reclamos, manejo confidencial de la información), se requiere una mejora tanto en su contenido como en la exigencia de su cumplimiento. En general, las asociaciones gremiales financieras deberían liderar la elaboración de un código de conducta que contemple aspectos tales como el compromiso con el cliente, definición estándar de conceptos (comisiones, tasas, etc.), atención al cliente, transparencia en la información, procesos para reclamos y quejas, tratamiento de la información de clientes, entre otros. En un primer momento el código podría tener un carácter general y, a medida que las instituciones vayan implementando plenamente sus procedimientos relacionados con la protección al consumidor financiero, el código se podría ir actualizando y haciendo más específico para cada institución. En el sector microfinanciero, los códigos deberían incluir, primordialmente, los principios de la Smart Campaign para la protección al cliente¹². A fin de generar credibilidad en los clientes, debería contemplarse un mecanismo de evaluación del cumplimiento del código y un esquema de sanciones entre las entidades que se adhieran al mismo. Asimismo, debería requerirse que el código esté disponible en las páginas web y las oficinas o agencias de cada entidad financiera y de la asociación que los representa, a efectos de difundir el código entre los usuarios, quienes podrían quejarse ante la asociación frente al incumplimiento de la entidad.

57. Debería mejorarse la coordinación interinstitucional en temas de protección al consumidor financiero y educación financiera, por ejemplo mediante la creación de un Comité ejecutivo o Grupo de trabajo. Este Comité debería incluir a altos representantes de instituciones que tengan responsabilidad en protección al consumidor y educación financiera (e.g. SIBOIF, Banco Central de Nicaragua, MIFIC, CONAMI). Se recomienda que este Comité se reúna al menos trimestralmente a fin de mejorar la comunicación y promover coordinación e intercambio de información relevante, de modo que sus miembros tengan mayor conocimiento de problemas y retos en temas de protección al consumidor en servicios financieros.

58. El Gobierno de Nicaragua debería promover el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores a fin de que jueguen un mayor rol en temas de protección al consumidor financiero y educación financiera. La Dirección de Defensa del Consumidor del MIFIC y el Consejo Nacional para la Defensa de los Derechos de los Consumidores (CONADECO) deberían

¹² www.smartcampaign.org

identificar los mecanismos técnicos y financieros, tanto a nivel público como privado, nacional e internacional, que permitan fortalecer a las asociaciones de defensa del consumidor, especialmente en temas financieros. Al mismo tiempo, deberían establecer criterios específicos para evaluar el desempeño de sus actividades, lo cual podría facilitar la obtención de recursos financieros. Dichos criterios podrían incluir: (i) número de especialistas consejeros, asesores y personal permanente especializados en servicios financieros; (ii) estadísticas de consultas, reclamos y denuncias, así como resultados de las intervenciones de las asociaciones, en forma mensual y anual; (iii) independencia de intereses; (iv) capacidad técnica para gestión e implementación de proyectos; (vi) apoyo, afiliación o convenio con una organización internacional de defensa del consumidor.

Transparencia de Información

59. La reciente crisis en el sector microfinanciero Nicaraguense y las presiones para emitir una legislación más fuerte en el área de tarjetas de crédito dejaron en evidencia la asimetría de información existente entre las entidades financieras y sus clientes. En dicho período se conocieron significativos casos de prácticas poco transparentes de entidades financieras que llegaron a perjudicar a clientes, caracterizados generalmente por su poca educación y experiencia con productos y servicios financieros. De modo general, se mostró la limitada información que se proporcionaba al cliente sobre su contrato y los términos y condiciones de los productos adquiridos. Entre los problemas más comunes relacionados con falta de transparencia se encuentran: entidades financieras no suelen entregar copia del contrato al cliente, clientes descubren que se les ha cargado comisiones por servicios no recibidos, no existen métodos claros y uniformes para el cálculo de tasas de interés, clientes no son informados adecuadamente sobre cargos por honorarios y otros conceptos relacionados al cobro judicial y extra judicial.

60. La norma de tarjetas de crédito ha incluido avances importantes en materia de transparencia de información, incluyendo aprobación de modelos de contratos de adhesión, así como lineamientos básicos de publicidad, y definición de metodología para el cálculo de tasas de interés. Un resultado inicial de esta regulación, de acuerdo a SIBOIF, es que los consumidores están más informados cuando se contactan con SIBOIF y sus consultas y reclamos son más específicos. Esta norma es aplicable no sólo para bancos sino también para todas las entidades tiene la autoridad de monitorear a las entidades bajo su supervisión en el marco de la Ley de Bancos. Si bien las normas de tarjetas de crédito también son aplicables a los otros emisores de tarjetas, esas normas no identifican a ninguna autoridad responsable de supervisar a tales emisores.

61. En particular, la notificación en los cambios en las tasas de interés y comisiones está contemplada explícitamente en los contratos de tarjeta de crédito—pero no en otros productos financieros. Los contratos de adhesión de tarjeta de crédito, en línea con la normativa que regula dicho producto, indican las condiciones en las que podrán modificarse las tasas de interés, así como los derechos y obligaciones que le asiste al tarjetahabiente ante dicha situación. El banco no puede modificar la tasa de interés durante la vigencia del contrato, pudiendo modificarla para el nuevo plazo del contrato en la medida que lo informe con 30 días de antelación. Si la tasa de interés es variable, el contrato debe establecer claramente cuál es la tasa de referencia para la variabilidad de la tasa. La tabla de comisiones forma parte del contrato y éstas deben permanecer fijas al menos por dos trimestres consecutivos. Sin embargo, no existe ninguna normativa que requiera un tratamiento similar para otros productos bancarios.

62. La SIBOIF ha comenzado a difundir en su página web información sobre tasas de interés y costos de las tarjetas de crédito de los diferentes bancos. La última información disponible

corresponde al segundo trimestre del 2011, habiéndose publicado la correspondiente al primer trimestre en un medio gráfico. Dicha información contiene tasas de interés corriente y moratoria, en moneda doméstica y extranjera para las financiaciones de tarjeta de crédito, y también incluye un promedio simple de la tasa de interés de los diferentes productos de tarjeta de crédito ofrecido por cada entidad bancaria. El mismo informe contiene la totalidad de las comisiones promedio para los productos de tarjeta de crédito que ofrecen las diferentes entidades emisoras, lo que facilita su comparación por parte del usuario.

63. Si bien la norma de tarjetas de crédito ha logrado mejorar prácticas de transparencia de entidades bancarias, esta mejora no se ha trasladado a otros productos y servicios financieros. Los bancos comprenden la lógica y la motivación del marco regulatorio establecido para las tarjetas de crédito, e inclusive están de acuerdo con varios aspectos del mismo. Sin embargo, se observa que los bancos limitan su accionar sólo al cumplimiento de lo requerido normativamente (por ejemplo, no divulgan contrato de adhesión, tasas de interés y estructura de comisiones de productos diferentes a tarjetas de crédito). Aun cuando los bancos coincidan con los beneficios agregados de mayor transparencia y protección al consumidor financiero, ellos no tienen incentivos para adoptar dichas prácticas individualmente (ya que, por ejemplo, podrían perder clientes en el corto plazo).

64. A nivel general, no se ha desarrollado en Nicaragua mecanismos que faciliten la comparación de ofertas de productos y servicios financieros, tales como la entrega de una hoja resumen o el uso de un indicador de costo financiero total. Las entidades financieras no proveen al usuario de una hoja resumen con los datos claves del producto que está adquiriendo, que permita al usuario no sólo contar con información fácil de entender y acceder sobre el producto financiero, sino también comparar las condiciones ofrecidas por diferentes proveedores financieros mediante el uso de un formato estándar por tipo de producto. Además, no se ha desarrollado el concepto de costo financiero total o tasa de costo efectivo, que integre en un solo porcentaje, los costos totales de un producto crediticio (incluyendo pago de intereses y diversos gastos y comisiones). En varios países se está requiriendo el uso de tal tipo de indicador a fin de permitir la comparación de costos entre diferentes productos y entidades financieras.

65. En general, las entidades bancarias proveen a sus clientes de estados mensuales de cuentas activas y pasivas a través de medios físicos o electrónicos. La normativa contempla dicho requerimiento sólo para cuentas de depósito en cuenta corriente y cuentas de tarjeta de crédito. Respecto de esta última, la normativa resulta bien taxativa en la información que debe ser incluida, incluyendo la identificación del emisor y del tarjetahabiente; descripciones de los conceptos a pagar; detalle financiero; descripción de las consecuencias financieras de efectuar sólo el pago mínimo o de no realizarlo; y otra información (plazos y procedimiento para impugnar cargos, reporte de extravío/robo, lugares de pago, etc.). No existe otra norma que abarque este tipo de requerimientos para operaciones crediticias distintas a tarjetas de crédito.

66. En el segmento microfinanciero, los clientes tienen información sobre el movimiento de sus cuentas mediante los planes de pago y las libretas de ahorro. El plan de pagos incluye las características más importantes del crédito, tales como datos personales, monto, plazo, tasa de interés, fechas de pago, proyección de pagos por capital, intereses y saldo. En el caso de los productos de ahorro ofrecidos por las cooperativas de ahorro y crédito, los clientes llevan cuenta de su estado a través de la libreta de ahorros, donde con cada movimiento, retiro o depósito, se realiza una actualización. Sin embargo, no existe ninguna norma que requiera la emisión y la entrega periódica de estados de cuenta al cliente. Si bien el cliente los puede solicitar en cualquier momento, en la mayoría de casos estos estados tienen un costo adicional.

67. Una práctica común por parte de entidades microfinancieras es la no entrega de una copia del contrato del producto financiero. Esta información fue corroborada en conversaciones directas con consumidores y representantes de entidades microfinancieras. Un cliente financiero puede solicitar una copia del contrato, pero generalmente la entidad le pide que pague por ello. La normativa no requiere que las entidades financieras entreguen una copia del contrato apenas el cliente lo ha firmado.

68. De otro lado, no existe información completa y estandarizada sobre el segmento de cooperativas de ahorro y crédito. Existe una relevante ausencia de información del segmento de cooperativas de ahorro y crédito, lo que no permite a sus clientes contar con datos completos y estandarizados para evaluar el desempeño, fortaleza y viabilidad financiera de este importante segmento financiero. De las 147 cooperativas de ahorro y crédito registradas ante Infocoop a Agosto 2011, únicamente 73 han presentado sus Estados Financieros anuales, de los cuales solo 15 tienen un mismo formato. En Septiembre 2011, la Junta Directiva del Infocoop emitió una normativa para la elaboración y presentación de estados financieros, lo que es un primer paso para contar con información comparable de este segmento.

69. La Ley de Seguros regula el tema de transparencia de información y requiere que la SIBOIF revise y apruebe todos los tipos de contratos de las empresas de seguros, así como sus modificaciones. La ley requiere que la SIBOIF apruebe las condiciones generales y particulares de los contratos, así como las solicitudes, cuestionarios, adendas y demás documentos que conformen las pólizas, además de las notas técnicas respectivas. La SIBOIF tiene la facultad de exigir más información o eliminar redacciones que no se ajusten a la ley o induzcan a error a los asegurados. Asimismo, la Ley requiere que las comunicaciones con los consumidores sean claras y precisas, y que los caracteres tipográficos sean fácilmente legibles. En casos que la información se presente de modo ambiguo, se debe interpretar del modo más favorable al usuario.

Recomendaciones Clave

70. Todas las entidades financieras deben ser exigidas legalmente que entreguen a sus clientes financieros una copia gratuita de su contrato al momento de firmarlo. El cliente debe recibir una copia del contrato aun cuando no la pida. Si bien esta exigencia se encuentra especificada claramente en la Ley de Seguros y en la Norma de tarjetas de crédito, similar exigencia debe existir para todo tipo de operación efectuada por los bancos y por las entidades microfinancieras.

71. Asimismo, se debería evaluar la aprobación de contratos modelo o cláusulas estándar para contratos de productos y servicios financieros. Actualmente la SIBOIF debe aprobar cada modelo de contrato de adhesión de tarjeta de crédito y de contrato de seguro presentado por cada banco, emisor de tarjeta de crédito y compañía de seguro, respectivamente. Es recomendable evaluar la aprobación de modelos para contratos para cada industria, o al menos la aprobación de cláusulas estándares (o la prohibición de cláusulas abusivas). Esto también debería ser contemplado para las instituciones microfinancieras y cooperativas de ahorro y crédito. Los contratos modelo también deberían estar disponibles, a través de diferentes medios, para su acceso libre y gratuito.

72. Se debería establecer estándares para el cálculo de tasas de interés y requerir el uso de indicadores de costos y rendimientos efectivos totales para todo tipo de producto o servicio financiero. Dichos estándares deberían ser usados por todos los proveedores de servicios financieros (no sólo entidades bajo supervisión de SIBOIF o CONAMI) en sus materiales de venta, mercadeo y publicidad. Estos estándares permitirán a los consumidores comparar fácilmente precios de diferentes alternativas de productos y de proveedores financieros. Dichos costos totales se calculan, en general, como la tasa interna de retorno del préstamo recibido considerando las

cuotas (monto y plazo) que deben ser abonadas para cancelar íntegramente el crédito, bajo el supuesto de que el pago de las mismas se realiza en los términos contractualmente pactados. Bajo el concepto de cuotas a pagar se incluye la tasa de interés, devolución del capital, seguros, comisiones, bonificaciones por pago en término, etc. Algunos ejemplos de países que han implementado este concepto en su normativa son: México (Costo Anual Total), Perú (Costo Efectivo Anual), Argentina (Costo Financiero Total), Honduras (Costo Anual Total).

73. Los consumidores financieros deberían recibir un documento de información clave u hoja resumen que muestre de forma clara, comparable y con lenguaje fácil de entender, las principales características del producto financiero que buscan adquirir. Se debería requerir a todas las entidades financieras que entreguen a sus clientes un documento de información clave de una o dos páginas, escrita en lenguaje simple y que sea fácil de leer. Este documento no reemplazaría ni sería parte de los términos y condiciones del contrato, pero sería un anexo que se debería entregar al cliente financiero como parte de la documentación inicial, para ayudarle a entender los términos y condiciones esenciales del contrato. El documento de información clave debería indicar claramente todos los cargos y comisiones relacionados al producto o servicio financiero, resaltar señales de alerta o advertencias que el cliente debe tener en cuenta (e.g. consecuencias de no pago puntual de deudas, riesgos de tipo de cambio o de tasas de interés variables), así como los mecanismos de resolución de quejas y disputas que estén a disposición del cliente, tanto dentro como fuera de la entidad financiera.

74. A fin de asegurar su comparabilidad, los documentos de información clave deben ser consistentes para todo tipo de institución que ofrece productos o servicios financieros de consumo. Mientras que algunas instituciones financieras en Nicaragua ofrecen ciertos tipos de hojas resumen a sus clientes, no existe un formato estándar usado uniformemente por entidades financieras. El uso de un mismo formato permitirá a los consumidores comparar las ofertas de diferentes entidades financieras y familiarizarse con conceptos básicos financieros. Los formatos de documentos de información clave podrían irse desarrollando progresivamente para todos los tipos de productos y servicios financieros básicos. Por ejemplo, los primeros formatos a desarrollar podrían corresponder a tarjetas de crédito y créditos de consumo, y luego se puede proseguir a desarrollar formatos para créditos hipotecarios, cuentas de ahorro y pólizas de seguro automotor.

75. En lo que respecta a créditos de consumo, por ejemplo, el mismo documento de información clave debería ser usado por bancos y entidades microfinancieras. Este documento debería resumir los términos y condiciones esenciales del contrato y presentarse como un documento aparte. El contenido debería incluir: (1) el monto total del crédito; (2) los montos de pago mensual; (3) la fecha de vencimiento del crédito; (4) el número total de pagos a hacer; (5) todas las comisiones, incluyendo por prepago, penalidad por pago tardío, impuestos por remesas, y cualquier otro cargo en que el consumidor podría incurrir; (6) cualquier depósito o pago por adelantado que sea requerido; (7) si la tasa de interés es variable, la base sobre la cual el cálculo es realizado; (8) cualquier seguro adicional (como seguro personal hipotecario) que sea requerido para mantener el crédito; (9) cualquier penalidad por prepago; (10) indicador de costo efectivo total; y (11) si el crédito es usado para financiar un producto, el precio en efectivo del producto, sin cargos financieros.

76. Se recomienda que las asociaciones gremiales en el sector financiero elaboren el primer borrador del documento de información clave, que luego sería revisado por el regulador respectivo. Además, los formatos deberían ser distribuidos entre todas las autoridades financieras (SIBOIF, CONAMI y MIFIC) a fin de que se asegure que el mismo tipo de formato sea usado en todos los segmentos financieros. También es recomendable que los formatos sean distribuidos a las

asociaciones de consumidores activas en temas financieros, para que comenten sobre su contenido y diseño, desde la perspectiva de los consumidores.

77. Sería útil también que se realicen pruebas en consumidores, a fin de asegurarse que el contenido del formato es claramente entendido por los consumidores, y que el formato cubre toda la información que el consumidor necesita saber. Experiencias recientes en países como Sud Africa, e inclusive países maduros como los Estados Unidos, han mostrado que los consumidores generalmente no comprenden claramente o no saben cómo usar la información sobre tasas de interés que se les presenta. La Reserva Federal de EEUU ha realizado extensivas pruebas en consumidores para ver si entendían la terminología y los formatos usados por proveedores de servicios financieros, especialmente en el mercado de tarjetas de crédito. Los resultados de estas pruebas les sirvió para revisar sus requerimientos de presentación de información.

78. En otros países, el documento de información clave ha sido un mecanismo efectivo para promover la comparación de productos financieros y mejorar la comprensión de productos y términos financieros por parte de consumidores. Algunos ejemplos de documentos de información clave incluyen la Hoja Resumen de Perú, la Carátula del Contrato de Adhesión en México, la Información Europea Estándar de Crédito de Consumo de la Unión Europea (*Standard European Consumer Credit Information*), la Caja Schumer de EEUU (*Schumer Box*), los Documentos de Revelación Inicial en el Reino Unido (*Initial Disclosure Documents*), el Estado y Cuota para Acuerdos de Créditos Pequeños de Sud Africa (*Pre-Agreement Statement & Quotation for Small Credit Agreements*).

79. Asimismo, SIBOIF, y CONAMI y MIFIC a futuro, deberían publicar en sus páginas web información comparable sobre los costos de diferentes productos y servicios financieros. La información actualmente publicada por la SIBOIF sobre tarjetas de crédito es un buen paso inicial, pero a futuro esta información debería incluir también un indicador de tasa de costo efectivo total. Además, la SIBOIF debería publicar información sobre los costos de otros productos financieros, y crear una sección en su página web que sea claramente identificable por los consumidores. Similares tablas deberían ser publicadas por CONAMI (cuando opere) y MIFIC, con enlaces hacia la página web de SIBOIF, para que el consumidor pueda tener fácil acceso a información comparable de todo tipo de entidad financiera. Ejemplos en otros países incluyen las páginas web desarrolladas por la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Pensiones de Perú y la Autoridad de Servicios Financieros del Reino Unido.¹³

80. La publicación de información comparable de tasas de interés y costos efectivos de productos financieros en otros países ha promovido la competencia entre entidades financieras y ha llevado a la reducción de tasas de interés. Por ejemplo, la publicación de tasas de interés en Perú llevó a que la tasa de interés promedio de créditos de consumo en moneda nacional cayera alrededor de 10 puntos porcentuales en un contexto de estabilidad de tasas de interés. Un efecto similar fue visto en Cambodia en las tasas de interés activas de entidades microfinancieras.

81. También sería útil que la SIBOIF prepare y difunda un glosario de términos financieros básicos. Los servicios financieros se caracterizan por usar términos complejos, elaborados por entidades financieras. La preparación de un glosario de términos básicos ayudaría a los consumidores, sobre todo los de menores ingresos, a entender mejor la naturaleza y características de los servicios financieros que han adquirido o pretenden adquirir. Las asociaciones de consumidores deberían ser consultadas en el proceso de elaboración del glosario, a fin de asegurar

¹³ Mayor información disponible en www.sbs.gob.pe y www.moneyadviceservice.org.uk

que esté escrito en lenguaje simple y que sea entendible por cualquier consumidor. El glosario podría ser publicado inicialmente en la página web de SIBOIF, y luego también en las de MIFIC y CONAMI (cuando empiece a operar). Esta información podría luego ser retransmitida en diarios o programas de radio, o incluso como mensajes de texto a los teléfonos celulares de consumidores financieros. Asimismo, estos glosarios podrían servir de base a las asociaciones de instituciones financieras, para que elaboren guías para el uso de terminologías similares en la redacción de reglamentos de productos financieros. Esto ayudaría a mejorar la comprensión de documentos por parte de los usuarios financieros y a facilitar la comparación entre entidades financieras.

82. Asimismo, es importante proveer de información periódica al cliente sobre el producto o servicio financiero adquirido. Se debería requerir a los bancos que entreguen a sus clientes estados mensuales para todo tipo de crédito y cuenta de ahorro. Asimismo, se debería requerir a todas las entidades financieras que notifiquen a sus clientes con suficiente anticipación sobre los cambios de tasas de interés y comisiones de todos los productos financieros (y no sólo tarjetas de crédito como sucede actualmente), y en el caso de las compañías de seguro, sobre la renovación del contrato de seguros. En todos estos casos, el cliente debería tener el derecho de retirarse, sin incurrir en penalidad, si considera que los cambios no son aceptables.

83. En cuanto al mercado de seguros, la SIBOIF debería exigir que se informe a los consumidores claramente sobre la comisión que se paga al intermediario. Asimismo, se debería exigir que las pólizas de seguros incluyan información clara de todos sus tipos de cobertura y se desglose la prima de cada cobertura contratada.

Regulación de Practicas de Negocio

84. Con relación a la cobranza de créditos, existen ciertos requerimientos básicos tanto para tarjetas de crédito como para otros tipos de crédito bancario, pero no para operaciones de crédito de entidades microfinancieras. La Norma para las Operaciones de Tarjetas de Crédito y la Circular 816 de SIBOIF han fijado horarios para actividades de cobranza de créditos, sin embargo cada una estableció horarios diferentes. Asimismo, la norma de tarjeta de crédito indica las gestiones de cobranza de créditos deben realizarse respetando la honorabilidad e integridad moral del tarjetahabiente. Por otro lado, la Ley de Tarjetas de Crédito establece como nulas aquellas cláusulas contractuales que impongan la renuncia del domicilio del tarjetahabiente. En general, los contratos de adhesión bancarios no especifican las acciones que adoptará la entidad para recuperar el crédito en el caso de que el mismo entre en mora. No existe ninguna norma que regule las gestiones de cobranza de entidades microfinancieras.

85. La banca por internet, telefonía móvil y transferencia electrónica de fondos cuenta con un marco normativo general. La SIBOIF ha desarrollado una normativa para reglamentar el riesgo tecnológico, el cual también es contemplado en la normativa sobre riesgo operacional y administración integral de riesgos. Las entidades contemplan en sus reglamentos de depósitos un reglamento específico para la operatoria por internet, haciendo énfasis en los costos y medidas de seguridad que debe adoptar el usuario. En algunas páginas web de los bancos se alerta a los usuarios por los riesgos de sustracción de contraseñas y la confidencialidad con las que deben mantenerse las mismas. Los reclamos recibidos en la SIBOIF relacionados con transferencias electrónicas fueron, en su mayoría, por operaciones realizadas con la contraseña sustraída por un familiar o amigo del titular de la cuenta.

86. La SIBOIF emitió una normativa para la autorización y funcionamiento de entidades que operan con dinero electrónico. La misma incluye una serie de requisitos para la autorización de Empresas de Dinero Electrónico (EDE), incluyendo requerimientos tecnológicos y operacionales para reducir los riesgos asociados a esta operatoria. Se exige que la EDE cuente con un reglamento de atención al cliente aprobado por la Junta que regule, entre otros, el procedimiento y plazo que debe cumplir la EDE para atender la consulta y los reclamos de sus usuarios. A su vez, se requiere que las agencias y centros de transacción autorizados ofrezcan a sus usuarios información clara y oportuna respecto de los productos y servicios que ofrezcan.

87. La protección de confidencialidad y privacidad de información personal está razonablemente resguardada en los segmentos bancarios y de seguros pero no en el microfinanciero. Las leyes generales de bancos y de seguros, y la regulación de centrales de riesgo privadas, incluyen provisiones sobre confidencialidad y privacidad de datos personales obtenidos por instituciones financieras reguladas y por empleados de SIBOIF. Sin embargo, no existe ninguna norma al respecto para las instituciones microfinancieras o cooperativas.

88. La no existencia de un marco legal claro para la protección de datos personales ha favorecido la comercialización y uso de bases de datos personales sin el consentimiento de sus titulares. Algunas provisiones legales están incluidas principalmente en las leyes sectoriales financieras y en las normativas sobre centrales de riesgo, pero no existe una Ley de Hábeas Data que establezca derechos de acceso, protección, seguridad y confidencialidad de la información de actuales y potenciales clientes del sistema financiero. Varios usuarios financieros y representantes de asociaciones de consumidores expresaron que las entidades bancarias estarían empleando con fines comerciales (tales como ofrecer productos financieros, sobre todo tarjetas de crédito), bases de datos cuyos titulares no autorizaron compartir su información con fines comerciales. Dichos contactos (en general telefónicos) se producirían a partir de la obtención de información sobre algún evento que demostraría capacidad de pago y potencial como sujeto de crédito (por ejemplo, ampliación de una casa, obtención de un permiso para operar un pequeño negocio, o adquisición de un vehículo automotor). Ello reflejaría los inconvenientes de no contar con una Ley de Hábeas Data, que limitaría legalmente dicho accionar.

89. La SIBOIF cuenta con una Central de Riesgos y, a su vez, regula las centrales de riesgo privadas. La Central de la SIBOIF contiene información positiva y negativa de todos los bancos. Estos últimos están obligados a informar a la Central y tienen acceso gratuito a la misma. La Central no comparte información con las centrales de riesgo privadas. La norma de centrales de riesgo privadas establece requerimientos para su autorización, así como para el manejo confidencial de información crediticia. Asimismo, la norma establece los procedimientos para la impugnación de datos y la posibilidad de acceder a consultas por parte de los titulares. La Ley de Microfinanzas también contempla la creación de una central de riesgo de clientes microfinancieros, que sería administrada por CONAMI.

Recomendaciones Clave

90. El marco legal debería prohibir cláusulas y prácticas que se consideren abusivas. La enmienda de la Ley de Defensa del Consumidor podría indicar un listado de prácticas abusivas. Debería de especificarse que dicho listado no resulta exhaustivo, y que la agencia de regulación y supervisión respectiva podrá incluir en su normativa otras prácticas. En ese marco, SIBOIF podría establecer una normativa específica en materia de protección al consumidor, en la que establezca – en concordancia con la Ley – cláusulas y prácticas abusivas.

91. Se deberían establecer estándares mínimos de conducta en la cobranza de todo tipo de crédito. En el caso de las entidades supervisadas por SIBOIF, las normas vigentes deberían ser consistentes en cuanto al horario de cobro permitido. Límites en horarios de cobro deberían también ser establecidos en casos de créditos otorgados por instituciones microfinancieras. Además de límites de horarios, deberían especificarse otros estándares mínimos de gestión de cobro, incluyendo comunicación al deudor, prohibición de falsos testimonios, prácticas injustas o abusivas, entre otros. El Acta de Prácticas Justas de Cobranza de Deudas de EEUU, la Guía para Cobranza de Deudas de la Oficina de Comercio Justo del Reino Unido, así como el Acta de Cobradores de Deuda de Sud África proveen de ejemplos útiles en esta área.

92. La SIBOIF y las asociaciones gremiales del sector financiero deberían promover que las entidades financieras realicen un mejor análisis de sus clientes, a fin de recomendar productos o servicios apropiados. La SIBOIF debería poner especial énfasis en sus visitas de inspección sobre la información de clientes recabada por los oficiales financieros, así como la evaluación de las necesidades de los clientes (por ejemplo, más allá de su capacidad de pago). En el sector microfinanciero, es importante que las asociaciones gremiales impulsen los esfuerzos necesarios para la revisión, actualización y mejoramiento de los métodos para el análisis y determinación de la capacidad de pago de los clientes, con el propósito de brindar productos o servicios apropiados, y así minimizar el riesgo de sobreendeudamiento.

93. Se debería fomentar el fácil acceso a toda la información crediticia de todos los clientes de entidades financieras. En el caso de la central de riesgo que podría ser constituida por la CONAMI, en lugar de crear una nueva central de riesgo, sería más conveniente establecer mecanismos de colaboración con la central de riesgos de la SIBOIF, para que la información de los clientes microfinancieros sea incorporada directamente a dicha central. Al mismo tiempo, es muy importante incentivar a las cooperativas que provean información de sus socios de crédito hacia las centrales de riesgo privadas y la central de la SIBOIF, con el propósito de que se pueda contar con toda la información disponible para determinar de manera integral los niveles de endeudamiento en forma consolidada de los clientes de servicios de microfinanzas. Asimismo, la SIBOIF debería evaluar compartir la información de su central con las centrales privadas.

94. La SIBOIF debería regular la inclusión de periodos cortos de prueba en que los clientes puedan cancelar contratos financieros sin ninguna penalidad (comisión por precancelación u otros). Los créditos que deberían de estar alcanzados por dicha política serían, preferiblemente, aquellos que son asumidos por los clientes de manera más rápida e impulsiva, tales como préstamos personales y extrafinanciamientos. La Ley de Seguros indica el derecho del asegurado de revocar el contrato dentro de 30 días, si es que descubre que el contrato no concuerda con los términos de la solicitud inicial; pero el asegurado también debería contar con unos días para cambiar de opinión incondicionalmente, con derecho a devolución de las primas que hubiera pagado, lo que es conocido como derecho de retracto.

95. Con respecto a la protección de datos personales, se recomienda la elaboración de una Ley de Hábeas Data. La más reciente propuesta de enmienda de la Ley de Defensa del Consumidor incluye un artículo sobre medidas de seguridad y protección de datos personales en el capítulo financiero. Este artículo podría ampliarse a fin de cubrir también la confidencialidad o reserva de la información sobre transacciones financieras, similar al Artículo 58 de la Ley de Microfinanzas, a fin de que las entidades microfinancieras no supervisadas por CONAMI también cuenten con un similar requerimiento básico de confidencialidad. Al mismo tiempo, la elaboración de una Ley de Hábeas Data permitiría establecer derechos de acceso, protección, seguridad y confidencialidad de la información de actuales y potenciales usuarios financieros, lo cual daría el marco legal necesario para combatir el problema de comercialización de bases de datos personales

sin el consentimiento de sus titulares. Adicionalmente, es recomendable que las asociaciones gremiales microfinancieras negocien con las centrales de riesgo privadas una cláusula específica que regule la veracidad, confidencialidad y uso apropiado de la información que manejan estas centrales, similar a la existente para el caso de los datos que proveen los bancos e instituciones financieras no bancarias supervisadas por la SIBOIF. En materia de seguros, la protección de los datos personales debe contemplar la posibilidad de compartirlos con los reaseguradores, cuando sea necesario, así como al interior de la industria aseguradora, para facilitar el manejo de centrales de datos de siniestros, por ejemplo en el caso de pólizas de automóviles, como ocurre en otros países.

96. La SIBOIF debería establecer requerimientos de capacitación mínimos para los empleados de las entidades financieras que están en contacto directo con individuos. Estos requerimientos deberían estar diferenciados en función a los productos o servicios financieros que se ofrezcan. Los mismos requerimientos mínimos deberían tenerse como guía para las entidades microfinancieras.

Sistemas de Resolución de Quejas y Reclamos

97. El marco legal y normativo de tarjetas de crédito requiere que las entidades financieras cuenten con procedimientos y personal para atender quejas de clientes. Con respecto a tarjetas de crédito, las entidades deben contar con un sistema de atención al tarjetahabiente, que incluya personal capacitado en materia de operaciones de tarjetas de crédito, protección al consumidor y transparencia en la información. La entidad financiera debe poner a disposición del tarjetahabiente formularios para la elaboración del reclamo, estableciéndose plazos máximos para su resolución. El procedimiento para la atención de los reclamos contempla el no pago de los cargos impugnados hasta la resolución del reclamo. En algunas páginas web de bancos se verificó la existencia de los formularios para impugnar cargos indebidos de tarjeta de crédito. Algunas entidades manifestaron que los mismos funcionarios encargados de atender los reclamos por la operatoria de tarjeta de crédito se abocan a considerar las quejas provenientes de otras operaciones o productos financieros, aun cuando la normativa no lo requiere.

98. La Ley de Seguros también requiere que las aseguradoras cuenten con procedimientos internos de reclamos. Además la Ley requiere que se entregue a los asegurados un folleto que indique el procedimiento o requisitos básicos para presentar reclamos. Sin embargo la Ley no hace ninguna referencia a plazos máximos para atender los reclamos, con lo cual éstos concluyen con la prescripción de las acciones.

99. En la práctica no existen procedimientos claros de atención de quejas o reclamos de consumidores financieros para otros productos. En particular, en el segmento microfinanciero no existen procedimientos claros para resolver quejas y reclamos, a pesar que por ejemplo el código de ética de ASOMIF lo promueve. La Ley de Microfinanzas incluye requerimientos para que las entidades supervisadas por CONAMI cuenten con procedimientos claros para resolución de quejas; esto va a ayudar a futuro, sin embargo este requerimiento no va a alcanzar a diversas entidades microfinancieras.

100. El marco legal vigente ha otorgado a SIBOIF la facultad de atender y resolver quejas y reclamos en temas de seguros y tarjetas de crédito. SIBOIF ya ha hecho uso de dicha facultad para sancionar entidades financieras bajo su supervisión por incumplimiento de la norma y para exigir acciones que resarzan a los consumidores. El número de quejas recibidas entre Enero y Setiembre de 2011 ascendió a 333, lo cual representa más del doble de quejas recibidas en 2010. SIBOIF también está atendiendo consultas y quejas sobre otros productos y servicios financieros

(e.g. tarjetas de débito, créditos de consumo) a iniciativa propia. Sin embargo, se debería formalizar esta facultad en el marco legal. Este aspecto se ha incluido en la propuesta de modificación de la Ley de Defensa del Consumidor.

101. La SIBOIF difundió discretamente, en una sola oportunidad, información sobre reclamos de usuarios financieros. En Marzo 2011 la SIBOIF difundió en su página web estadísticas sobre los reclamos que recibió de manera directa así como los reclamos atendidos por las entidades. El informe también contiene una descripción de las tareas llevadas a cabo por la OAUSF desde su creación. Sin embargo, este informe no es fácilmente accesible en la página web de SIBOF, no ha sido actualizado ni comentado por los diferentes actores con los que se mantuvieron reuniones (asociaciones de consumidores y bancos, entre otros).

102. Por otro lado, la Ley de Microfinanzas ha otorgado a CONAMI una similar facultad de atención de quejas y reclamos de clientes de entidades bajo su supervisión. Durante la etapa de implementación de la Ley, se le debería otorgar a CONAMI con los poderes, el presupuesto y los recursos materiales y humanos necesarios para cumplir con esta función.

103. La Dirección de Defensa del Consumidor del MIFIC también cumple el rol de atención de quejas y reclamos con relación a consumidores de entidades no supervisadas por ninguna autoridad financiera. Actualmente, MIFIC cumple dicho rol para todo el sector microfinanciero. Luego del establecimiento de CONAMI, el MIFIC sería responsable de recibir quejas de microfinancieras no supervisadas por CONAMI y de cooperativas de ahorro y crédito. Por ello también es necesario que se dote de recursos necesarios al MIFIC para desarrollar dicha función adecuadamente.

104. Los consumidores, especialmente los clientes de entidades microfinancieras, no tienen mayor conocimiento de los mecanismos a su disposición para resolver controversias. Algunas personas entrevistadas por la misión tenían cierto conocimiento del rol de la Red Nacional de Protección al Consumidor en el apoyo para resolución de quejas y reclamos. Otras personas sabían de la existencia de la Dirección de Defensa del Consumidor, pero solamente la asociaban con bienes y servicios no financieros.

105. En Nicaragua se está desarrollando un sistema de mediación de conflictos que podría también ser utilizado en temas financieros. La Ley de Mediación y Arbitraje ha reglamentado el funcionamiento de la Dirección de Resolución Alternativa de Conflictos (DIRAC), adscrita a la Corte Suprema de Justicia, así como de centros privados de mediación o arbitraje para la resolución de quejas de consumidores, incluyendo respecto a servicios financieros. Sin embargo, son muy pocos los consumidores financieros que han acudido a dichos mecanismos, tanto por total desconocimiento de su existencia, como por el alto costo de algunos centros privados, o por falta de confianza en la independencia o efectividad del sistema.

Recomendaciones Clave

106. Se debería requerir a todas las entidades financieras que tengan un punto de contacto y manuales de procedimiento para la atención de todo tipo de consultas, quejas y reclamos de consumidores. Además, esta información debería ser comunicada por escrito a los consumidores al momento de recibir un producto o servicio financiero, y recordada en las premisas de las entidades financieras (e.g. en folletos o afiches).

107. También debería requerirse a todas las entidades financieras que envíen estadísticas sobre todos los reclamos que reciben, y esta información debería ser analizada y publicada

por las autoridades relevantes. Estadísticas deberían incluir información detallada por tipo de producto o servicio financiero, naturaleza del reclamo, localidad, tiempo en que el reclamo fue atendido o resuelto, y otra información relevante. Esta información debería ser enviada mensualmente a la autoridad competente, y ésta debería complementar las estadísticas de las supervisadas con información de reclamos y quejas atendidas por la autoridad, analizar la información consolidada, elaborar un reporte de reclamos que sea compartido con otros departamentos relevantes al interior de la autoridad, y publicar cuadros estadísticos mensuales en la página web de la autoridad. Cada entidad financiera podría también publicar estas estadísticas mensualmente en su propia página web. Adicionalmente, la SIBOIF podría publicar periódicamente en su página web las estadísticas sobre el total y tipo de reclamos y tiempos de resolución por cada entidad supervisada (ajustando las cifras en función del tamaño o cantidad de clientes de cada entidad financiera).

108. Seguidamente, se debería expandir las facultades de la SIBOIF para que pueda atender las quejas y reclamos en contra de todos los productos ofrecidos por todas las entidades bajo su supervisión. SIBOIF ya ha preparado la normativa respectiva, pero su emisión es contingente a la aprobación de la enmienda a la Ley de Defensa del Consumidor. Se recomienda también que se exija a las entidades supervisadas que brinden información sobre cómo proceder para realizar un reclamo ante la SIBOIF (la norma debe establecer qué deben comunicar las entidades y a través de qué medios).

109. Es importante que se establezca una campaña de comunicación dirigida a consumidores sobre los canales formales de atención a quejas y reclamos, y que se establezcan adecuados mecanismos de coordinación entre estos canales. Como primera recomendación en este tema, SIBOIF debería establecer un hotline o central telefónica para la recepción directa de consultas, reclamos y quejas de consumidores que ya hayan acudido a la entidad financiera respectiva. Esta central permitiría liberar tiempo al personal especializado de la OAUSF, y desarrollar una base de datos centralizada en la que se registre información detallada de comunicaciones de usuarios en tiempo real. Adicionalmente debe adecuarse la página web de la SIBOIF para facilitar su uso como vía alternativa de presentación de reclamos. Un mecanismo similar se podría pensar a futuro para CONAMI. Como mínimo, se debería contar con avisos en premisas de entidades supervisadas y enlaces en páginas web que refieran a la OAUSF, su número de contacto telefónico y la página web de la SIBOIF. Adicionalmente, es aconsejable que se utilicen diferentes medios, como diarios, radio, televisión, o avisos en pantallas al interior de las entidades financieras. Estos tipos de campañas de comunicación han sido beneficiosas en países tan diversos como Perú, Sud África y Croacia. Resulta recomendable que haya un mecanismo de coordinación e intercambio de información entre SIBOIF, CONAMI y MIFIC respecto a quejas y reclamos en servicios financieros.

110. Asimismo, se recomienda promover el uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Por un lado, se debería hacer mayores esfuerzos para hacer conocer a los consumidores financieros sobre la opción de resolución de conflictos a través de los centros de mediación autorizados por la DIRAC. Por ejemplo, en el segmento crediticio no bancario se podría considerar la inclusión de una cláusula de mediación entre el cliente y la institución crediticia, que como mínimo describa la(s) instancia(s) a la(s) que se podría acudir para realizar el proceso de mediación, el procedimiento para seleccionar un mediador, y el límite máximo de reuniones a realizar; y que establezca claramente que el consumidor, por acudir a mediación, no renuncia a su derecho a acudir a otros canales legales. En el mediano plazo, se debería evaluar también la creación de Defensorías de Clientes Financieros, cuyas resoluciones sean vinculantes para las entidades financieras y den al consumidor la facultad de dirigirse al poder judicial en caso no esté satisfecho con la resolución. Las Defensorías podrían ser establecidas por las asociaciones

gremiales financieras pero con mecanismos de elección de defensores que garanticen su independencia (Perú y Chile son ejemplos de dicha figura). En el largo plazo, estas Defensorías podrían dar lugar a una sola entidad independiente (ombudsman) encargada de resolver en segunda instancia pequeñas quejas de consumidores financieros. Este tipo de entidad opera exitosamente en países como Reino Unido, Irlanda (donde el fondeo proviene de la industria a través de cuotas o cargas por caso) o México (donde el ombudsman estatutario es financiado por el Gobierno).

Educación Financiera

111. Los estudios de campo realizados por el equipo del Banco Mundial, así como comentarios compartidos durante las reuniones de la misión, reflejan la necesidad de aumentar el nivel de educación y conciencia financiera de la población nicaragüense. La investigación de campo identificó que la mayoría de consumidores no son conscientes de sus derechos (e.g. derechos de pedir una copia de su contrato, de tener suficiente tiempo para leer los términos y condiciones, de presentar una queja) y han tenido problemas en la evaluación de riesgos y beneficios de decisiones financieras (e.g. varios consumidores o se habían sobreendeudado o sabían de gente que se había sobreendeudado, principalmente porque no pagaron deudas de tarjeta de crédito a tiempo y tuvieron que pagar tasas moratorias y otros cargos). La necesidad de aumentar el nivel de educación y conciencia financiera es ampliamente reconocida por todo tipo de instituciones relevantes.

112. Hay numerosas iniciativas, sobre todo desarrolladas por el sector privado, que tratan el tema de educación financiera. Promifin-COSUDE ha sido uno de los actores más activos en el área de educación financiera, desarrollando materiales de fácil comprensión que incluyen temas de planificación financiera básica, reducción de consumos innecesarios, incentivo de cultura de ahorro y endeudamiento responsable. Para ello desarrolló material gráfico y audiovisual con personajes familiares al segmento de la población objetivo, principalmente rural. Dicho material se ha distribuido y comunicado de forma directa, así como a través de medios masivos de comunicación (televisión / radio). Sus iniciativas inicialmente fueron dirigidas a clientes microfinancieros en áreas rurales, pero su alcance ha ido incrementándose con los años.

113. Las iniciativas de instituciones financieras individuales en materia de educación financiera conllevan, en algunos casos, objetivos publicitarios. Un ejemplo es la sugerencia de algunas entidades bancarias de efectuar “al menos” el pago mínimo de la tarjeta de crédito, cuando una sana administración financiera sugeriría pagar el saldo total al contado, y que la financiación con la tarjeta de crédito quede sólo como un financiamiento extraordinario (el financiamiento ordinario se afronta con otros créditos menos onerosos y más planificados, tales como un préstamo personal). Otro ejemplo observado fue el de promover el ahorro impulsando la apertura de cuentas exclusivamente en la entidad que emite dicho consejo. Allí se fomenta el ahorro pero se lo direcciona en beneficio de una entidad determinada bajo una metodología de promoción.

114. En general, se han observado iniciativas dispersas por diferentes tipos de instituciones. Por ejemplo, los buros de crédito y el fondo de seguro de depósitos han realizado algunos esfuerzos para concientizar a consumidores sobre su uso. Además, ASOMIF, SIBOIF, MIFIC e incluso asociaciones de consumidores han organizado diferentes actividades de educación financiera, sobre todo incidiendo en temas de riesgo de sobreendeudamiento, pago puntual de cuotas de créditos, y manejo de presupuestos. Sin embargo, no hay diálogo o coordinación entre todas estas iniciativas, hay duplicación de esfuerzos, y pocas acciones de monitoreo o medición de impacto.

Recomendaciones Clave

115. Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de que haya una institución gubernamental líder que promueva la agenda de educación financiera, y que tenga poder de convocatoria sobre todos los actores relevantes. Este rol podría ser asumido por el Banco Central de Nicaragua, que cuenta con alto poder de convocatoria en instituciones reguladas y no reguladas, y actualmente ha incluido el tema de “educación económica” como parte de sus actividades. SIBOIF y MIFIC también podrían jugar un rol importante en esta área.

116. Al mismo tiempo, se debería crear un foro de coordinación para la implementación de un programa o estrategia de educación financiera a nivel nacional. Debería formarse un Grupo de Trabajo con representantes de instituciones clave en el tema de educación financiera (incluyendo SIBOIF, CONAMI, MIFIC, Ministerio de Educación, Promifin, ASOBANP, ASOMIF, ANAPRI, Infocoop, RNDC, Lideconic) que tenga a su cargo la elaboración de una estrategia nacional de educación financiera. Este Grupo debería empezar por intercambiar información sobre las iniciativas existentes en educación financiera en Nicaragua, así como lecciones iniciales aprendidas a partir de estas iniciativas. La estrategia debería tomar en cuenta el uso de medios masivos de comunicación (radio, televisión, prensa), e incorporar desde un inicio mecanismos para medir el impacto de la estrategia a nivel nacional, y a nivel urbano y rural.

117. También es recomendable que se realice una encuesta representativa a nivel nacional de habilidades financieras de la población. Los resultados servirían como línea de base para luego realizar una evaluación general de los efectos de programas de educación financiera y protección al consumidor. Los resultados deberían ser ampliamente diseminados a fin de concientizar a diferentes instituciones sobre los retos actuales en temas de conocimientos financieros y protección al consumidor. La encuesta debería repetirse alrededor de cada 3 años a fin de monitorear los avances de las iniciativas del programa de educación financiera, y realizar los ajustes que sean necesarios.

118. En cuanto a iniciativas específicas de educación financiera, se debe prestar atención especial a las mujeres. Las mujeres conforman la principal clientela de las entidades microfinancieras, incluyendo cooperativas. Durante las entrevistas de campo, las mujeres mostraron su alta predisposición por captar información sobre productos financieros y sobre derechos de consumidores financieras, a fin de aplicarlos en las finanzas familiares y, en muchos casos, en sus propias actividades micro-empresarias.

119. Asimismo, se debe realizar todos los esfuerzos necesarios para llegar a las poblaciones indígenas de la costa del Caribe. Ellas cuentan con menor acceso a servicios financieros y están alejadas de entidades que puedan asesorarles en decisiones financieras. En este caso, es importante pensar en diferentes medios para transmitir los mensajes de educación financiera, incluyendo el uso de medios de comunicación locales, la realización de talleres personalizados en coordinación con los líderes indígenas, e incluso el uso de idiomas creole y miskito.

120. Se debería realizar una constante evaluación de la efectividad de los programas de educación financiera. La experiencia internacional en educación financiera indica que la organización de un mayor número de actividades educación financiera no lleva automáticamente a un incremento en el nivel de conocimiento financiero o a cambios en el comportamiento de los consumidores que participaron de estos programas. Es importante que desde el inicio se introduzcan mecanismos para evaluar los resultados de programas educativos financieros a fin de identificar aquellos que son más beneficiosos. El uso de pruebas de control aleatorio, por ejemplo,

es un modo efectivo de determinar la efectividad de programas de educación financiera, usando grupos de control como base para comparar los resultados de programas de educación ofrecidos a los grupos experimentales. Los programas que muestren ser más efectivos deberían recibir mayor apoyo y ser ampliamente publicitados.

Referencias

- Armstrong, Mark, "Interactions between Competition and Consumer Policy," *Competition Policy International*, Volume 4, Number 1, Spring 2008
- Benston, George, "Consumer Protection as Justification for Regulating Financial Services Firms and Product," *Journal of Financial Services Research*, 17:3, pp. 277-301, 2000
- Braunstein, Sandra and Carolyn Welch, "Financial Education: An Overview of Practice, Research, and Policy," *Federal Reserve Bulletin*, vol. 87, November 2002
- Brix, Laura and Katharine McKee, *Consumer protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance*, CGAP Focus Note No. 60, February 2010
- Centre for European Policy Studies and Van Dijk Management Consultants, *Tying and other potentially unfair commercial practices in the retail financial service sector*, Final Report submitted to the European Commission, DG Internal Market and Services, ETD/2008/IM/H3/78, November 2009
- Center for the Study of Financial Innovation, *Microfinance Banana Skins 2011: The CSFI encuesta of microfinance risk: Losing its fairy dust*, February 2011
- Cole, Shawn and Gauri Kartini Shastry, *If You Are So Smart, Why Aren't You Rich? The Effects of Education, Financial Education, and Cognitive Ability on Financial Market Participation*, October 2007
- Consumidores International, *Safe, fair and competitive markets in financial services: recommendations for the G20 on the enhancement of consumer protection in financial services*, March 2011
- CGAP/The World Bank Group, *Financial Access 2010: The State of Financial Inclusion Through the Crisis*, September 2010
- Dias, Denise, and Katharine McKee, *Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options*, CGAP Focus Note No. 64, September 2010
- Dittus, Peter and Michael Klein, "On harnessing the potential of financial inclusion", *BIS Working Paper 347*, May 2011
- European Commission, *Communication on Financial Education COM (2007) 808*
-----, *Discussion paper for the amendment of Directive 87/102/EEC concerning consumer credit*
-----, *Second meeting of the Expert Group on Financial Education: The financial crisis and Financial Education Report*, April 28, 2009
- Gross, Karen, "Financial Education: Panacea, Palliative, or Something Worse?", *St. Louis University Public Law Review* 24(2): 307-312, 2005

Herring, Richard J. and Anthony M. Santomero, *What is Optimal Financial Regulation?*, Wharton Financial Institutions Center, 1999

Hilgert, Marianne A. and Jeanne M. Hogarth, "Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior", *Federal Reserve Bulletin*, July 2003

Joint Forum of the Basel Committee on Banking Supervision, the International Organization of Securities Commissions and the International Association of Insurance Supervisors, *Customer suitability in the retail sale of financial products and services*, April 2008

Llewellyn, David T., "The Economic Rationale for Financial Regulation, Financial Services Authority," *FSA Occasional Papers in Financial Regulation* (U.K.); No. 1:1-57, April 1999

Lusardi, Annamarie and Olivia Mitchell, *Financial Education and Retirement Preparedness: Evidence and Implications for Financial Education*, Business Economics, January 2007

Mandell, Lewis, *The Financial Education of Young American Adults: Results of the 2008 National Jump\$tart Coalition Encuesta of High School Seniors and College Students*, Jump\$tart Coalition for Personal Financial Education, 2009

Mundy, Shaun, *Financial Education in Schools: Analysis of Selected Current Programmes and Literature – Draft Recommendations for Good Practices*, published in proceedings of OECD-US Treasury International Conference on Financial Education, Washington DC, 7-8 May 2008, Volume II

Organisation for Economic Co-operation and Development, *Financial Education and Consumer Protection: Overlooked Aspects of the Crisis, OECD Recommendation on Good Practices on Financial Education and Awareness relating to Credit*, 2009

-----, *Improving Financial Education and Awareness on Insurance and Private Pensions*, August 2008

-----, *Improving Financial Education: Analysis of Issues and Policies*, November 2005

-----, Directorate for Science, Technology and Industry, Committee on Consumer Policy, *Mobile Commerce*, DSTI/CP(2006)7/FINAL 16-Jan-2007

Rutledge, Susan, *Consumer Protection and Financial Literacy: Lessons from Nine Country Studies*, Policy Research Working Paper No. 5326, World Bank, June 2010

-----, *Country Studies Provide Powerful Lessons in Financial Consumer Protection*, Knowledge Brief No. 26, World Bank, July 2010

Thomas, David and Francis Frizon, *Resolving disputes between consumers and financial businesses: Fundamentals for a financial ombudsman*, Consultation draft, World Bank, June 2011

US Department of Housing and Urban Development and Department of Treasury Joint Task Force, *Curbing Predatory Home Mortgage Lending*, June 2000

Willis, Lauren E., "Against Financial-Literacy Education," *Iowa Law Review*, Issue 94(1): 197-285, November 2008

World Bank, Financial and Private Sector Development Vice Presidency, *Good Practices for Financial Consumer Protection*, Consultative Draft, March 2011