

En la siguiente entrevista, la Dra. Ljubica Vodanovic nos comenta sobre la importancia de contar con un tipo de protección a los consumidores financieros en el Perú. Asimismo, analiza la labor que realiza el INDECOPI y la SBS en cuanto al consumidor de las AFP, así como la autorregulación realizada por la ASBANC. Finalmente, propone una revisión de la estructura del sistema financiero peruano, que vaya más allá de quienes sean los agentes; es decir, enfocándose más bien en la actividad que estos realicen.

Entrevista a Ljubica Vodanovic Ronquillo*: Balances y perspectivas en torno a la protección del consumidor financiero

Estimada Dra. Vodanovic, ¿Cuál es su opinión sobre la importancia de la protección del consumidor financiero?

La protección al consumidor financiero ha cobrado relevancia en los últimos años, especialmente después de la crisis del 2008. La crisis demostró que el consumidor financiero puede ser seriamente afectado si no existen reglas de juego claras que lo protejan y le permitan obtener información suficiente y un servicio financiero idóneo. La tendencia de los últimos años es una mayor protección al consumidor financiero. En ese sentido, tenemos la *Dodd Frank Act* en Estados Unidos y la reforma de la estructura regulatoria en Inglaterra para dar mayor énfasis a las normas de conducta, ambos países son referentes cuando se evalúa la regulación de Perú. Por dar un ejemplo, en nuestro país, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, vigente desde el año 2010, se creó para dar mayor protección al consumidor, estando a cargo de supervisar dicha tarea, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante, “INDECOPI”).

En razón de esta reciente necesidad de protección al consumidor financiero ¿Considera usted que los productos y servicios financieros que se ofrecen son sustancialmente distintos a los demás en el mercado? ¿De ser el caso, esta sería una razón para una protección especializada distinta?

Sí, los productos y servicios financieros son sustancialmente distintos de otros productos y servicios del mercado. Es importante reconocer lo anterior pues en nuestro país tenemos la protección al consumidor financiero dentro de las normas de protección al consumidor general. Entonces, tenemos una autoridad de consumo, INDECOPI, encargado de proteger al consumidor en general incluyendo al consumidor financiero. Al respecto, se debe advertir que hay una diferencia importante entre los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado y los bienes y servicios financieros que tienen condiciones particulares. Estos últimos poseen

* Abogada con maestría en London School of Economics and Political Sciences, con especialización en Derecho Bancario y Financiero. Actualmente, se encuentra a cargo del Área del Regulación Financiera de Delmar Ugarte Abogados y es docente del curso de Regulación y Supervisión del Sistema Financiero en la Maestría de Derecho Bancario y Financiero de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y del curso de Regulación del Sistema Financiero en el Diplomado de Derecho Financiero de la Universidad del Pacífico (UP).t

características que los hacen especialmente sofisticados y, por lo tanto, es necesaria una especialización en su conocimiento y en la aplicación de las normas que los rigen.

En ese sentido, darle a una agencia de consumo general la competencia de proteger al consumidor financiero es una tarea ambiciosa desde mi punto de vista. Adicionalmente, dicha función podría tener puntos de interferencia con la competencia que tiene el regulador financiero, cuya tarea es cuidar la solvencia del sistema financiero.

A propósito de eso, un tema importante es que la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP, en su rol de protección del sistema financiero, creó la Plataforma de Atención al Usuario en el año 1999. ¿Podría comentarnos sobre la competencia y función de dicha plataforma?

La Plataforma de Atención al Usuario es un departamento que ha sido creado por la Superintendencia de Banca y Seguros y AFP (en adelante, “SBS”) para atender todas las denuncias, reclamos y consultas que puedan tener los usuarios del sistema financiero. Sin embargo, ello no significa que la SBS resuelva problemas particulares de los usuarios.

La Plataforma de Atención al Usuario recibe quejas o reclamos que evidencien indicios de infracción a una norma emitida por la SBS. Respecto de dichos casos es que la SBS tiene competencia y actuará, fiscalizando y sancionando por el incumplimiento de sus normas. Sin embargo, ello no significa que la SBS proteja al usuario individualmente.

Entonces, la Plataforma de Atención al Usuario es un canal por medio del cual las personas pueden denunciar ante la SBS hechos que le permitan a esta entidad advertir el incumplimiento de sus normas. Sin embargo, si la SBS advierte que los hechos denunciados son problemas o controversias

de un consumidor relacionados a sus intereses particulares, la SBS debe remitir a INDECOPI, la autoridad competente, la información correspondiente.

Entonces, ¿Las medidas consideradas por la SBS y el INDECOPI son distintas?

En efecto, a pesar de que puede existir interferencias cuando un hecho acarrea, a la vez, el incumplimiento de una norma SBS y la afectación de un consumidor individual, tanto la SBS como el INDECOPI conocerán de la controversia desde el ámbito de su competencia, y éstas son distintas.

Un ejemplo: Un deudor ha sido mal calificado e indebidamente reportado por la central de riesgos bajo la calificación de “Deficiente”, cuando en realidad debió obtener la calificación de “Normal”. Dicho sujeto se quejará y presentará su denuncia a la Plataforma de Atención al Usuario. La SBS va a recibir la denuncia y va a analizar si la empresa ha realizado mal el registro y los reportes sobre la información del deudor. Si la empresa ha clasificado erróneamente al deudor, la SBS sancionará a la empresa por hacer un mal proceso de evaluación de sus clientes. La empresa sería sancionada por incumplir la norma de la SBS (norma que obliga a evaluar adecuadamente a los clientes). Ahora, este deudor también puede acudir a INDECOPI, independientemente de haber ido a la SBS, ya que el INDECOPI se ocupará de otra materia. INDECOPI sancionará a la empresa por brindar un servicio no idóneo al cliente pues no aseguró la confiabilidad y seguridad en el proceso de evaluación y clasificación del deudor. INDECOPI sancionará a la empresa por afectar los derechos de su consumidor. Por su parte, no es función de la SBS discutir sobre los derechos de dicho deudor, toda vez que la SBS tiene otra función, velar por el cumplimiento de sus normas respecto del sistema financiero.

Entonces, por supuesto que pueden existir dos sanciones, una impuesta por la SBS y otra por INDECOPI. Sin embargo, al ser diferentes las competencias de ambas entidades, no se podría aplicar el principio de *non bis in idem*.

¿En qué sentido son distintas?

Son distintas dado que INDECOPI protege al consumidor en tanto este es titular de un interés particular de protección de sus derechos personales, mientras que la SBS procura la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, es decir, vela por un interés general y público. La competencia de la SBS es ver que “el avión no se caiga”, la competencia del INDECOPI es velar porque cada pasajero esté bien atendido. Evidentemente, entre las competencias de ambas entidades hay interferencias y puede haber traslapes, pero ello es natural pues, finalmente, un banco presta un servicio financiero a clientes particulares pero dentro de un sistema.

Lo importante es resaltar lo siguiente: si hablamos de servicios financieros que por su naturaleza son sofisticados y especializados, lo lógico es que para proteger a los usuarios de estos servicios, se conozca y entienda el funcionamiento de estos servicios y la regulación del sistema financiero.

Respecto al consumidor en las AFP, ¿La SBS se encarga de la competencia para la resolución de los conflictos en dicha materia?

La SBS no resuelve las controversias particulares de los pensionistas ni de los aportantes que serán los futuros pensionistas, es la misma lógica que en el sistema financiero y en el de seguros. Por un lado, las controversias particulares de los aportantes o pensionistas las sigue dirimiendo el INDECOPI quien es la autoridad de consumo. INDECOPI protegerá los intereses del usuario aportante y de no estar de acuerdo con su pronunciamiento, el

consumidor podrá acudir al Poder Judicial. Por otro lado, la SBS actuará en caso la AFP incumpla una norma, lo cual puede ser detectado a raíz de los reclamos presentados por los aportantes. Como consecuencia de ello, la SBS podrá sancionar e imponer medidas correctivas a la AFP, por ejemplo, si detecta que ella ha administrado mal los aportes o si otorga al aportante menos derechos de los que contempla la norma. Sin embargo, nuevamente, ello no significa que la SBS esté protegiendo el interés particular de un aportante sino que está velando porque las AFP's cumplan sus normas.

En julio del presente año se publicó la Resolución 3948-2015, en el diario oficial “El Peruano”, en la cual se crea las fases de conciliación que la SBS va a implementar en los conflictos relacionados con las AFP's. ¿Tiene alguna apreciación al respecto?

Cuando la SBS facilita conciliaciones está actuando como promotor, es decir, fomenta que las partes se pongan de acuerdo y resuelvan sus controversias; pero esto no hace que la SBS resuelva el problema. La SBS no puede pronunciarse sobre un derecho, indicar una indemnización ni otorgar una reparación pues todo ello se encuentra fuera de su mandato y competencia. De hecho, dentro de las facultades que le otorga la Ley, se encuentran, por ejemplo, aquellas para conseguir inversionistas de bancos que estén atravesando dificultades, servir de promotor de ventas de empresas y varias otras facultades que le ayudan a promover la resolución de conflictos

En el plano internacional, ¿conoce usted alguna agencia especializada de protección de consumidor financiero? ¿cuál es el ejemplo más notable?

Cuando nosotros hablamos de protección al consumidor financiero tenemos diferentes modelos. En Latinoamérica, Perú, Chile y

Argentina tienen una autoridad de consumo general. En el caso de Estados Unidos y de Inglaterra se ha optado por autoridades especializadas en servicios financieros. Estados Unidos e Inglaterra son países que nos sirven de referencia porque sus mercados financieros están muy desarrollados. Pero no sólo se trata de consumo sino de servicios financieros en general. En el caso de Inglaterra, la autoridad reguladora de consumo de servicios financieros es la misma que se encarga de vigilar la norma de conducta en todos los usuarios: la *Financial Conduct Authority*. Esta entidad está a cargo de fiscalizar que todas las empresas que prestan servicios financieros cumplan sus normas de conducta, entre ellas, las normas de protección al consumidor. En consecuencia, esta autoridad especializada que conoce la materia y que además, cuida el cumplimiento de las normas del sector financiero, asegurará el cumplimiento de las normas de protección al consumidor, todo ello sin obstaculizar, ni interferir con las normas del sistema financiero.

¿Existe algún proyecto o alguna iniciativa en nuestro país para crear una agencia especializada de protección al consumidor?

Han existido algunas iniciativas a fin de que la autoridad de consumo sea una autoridad especializada e incluso que dicha competencia pueda ser asumida por la SBS; sin embargo, no ha habido ningún proyecto formal que haya prosperado. Sin duda el cambio antes mencionado ameritaría una modificación legislativa importante ya que la SBS ha sido creada en base a una ley orgánica (la Ley) y en ella se señalan claramente las funciones que le corresponden, entre las cuales se encuentra velar por la solidez y solvencia del sistema financiero, no proteger al consumidor. Si se quisiera otorgar a la SBS la competencia para resolver controversias sobre consumidor financiero, o crear una agencia para ello, sería necesaria una modificación

legislativa. Ello implicaría, en nuestro país, tiempo y bastante esfuerzo, en tanto no es sencillo modificar la regulación y los cambios responden a prioridades.

Existen varias formas de resolver los conflictos y la autorregulación ha adquirido mayor importancia ante ello. ¿Cuál es su apreciación sobre la participación de ASBANC en cuanto a la prevención de conflictos en temas de consumidor?

La Asociación de Bancos del Perú (en adelante, "ASBANC"), es importante porque es una iniciativa que nace de la propia banca. Son los bancos y financieras quienes han llegado a un acuerdo para tener una asociación que busca educar, prevenir y asegurar el cumplimiento de sus normas. Considero que ello es una iniciativa positiva pero de ninguna forma las opiniones o pronunciamientos de ASBANC tienen carácter vinculante ni coercitivo para los bancos.

Particularmente considero que la autorregulación no es un camino para la banca. En realidad se trata de una industria muy especializada en la que se trabaja con dinero del público y donde existen incentivos naturales del banquero de no cuidar dichos recursos porque no son suyos. Por lo tanto, considero que la regulación es necesaria. Sin embargo, no debe ser una regulación limitativa sin sentido sino una regulación que ponga los incentivos alineados con el consumidor que contrata los servicios.

No se debe confundir la regulación financiera con la labor de ASBANC. Esta asociación genera lineamientos que buscan facilitar el cumplimiento de las normas cuidando también los intereses de la industria; lo cual sin duda, es positivo. Sin embargo, la labor antes indicada no puede ser excluyente de la regulación que necesitamos para el sistema financiero, que es una regulación vinculante y coercitiva. ASBANC

acompaña y complementa pero no puede ser una opción de regulación por sí sola.

¿Tiene alguna apreciación final sobre la regulación financiera?

En mi opinión, desde la alta dirección del gobierno podrían tomarse iniciativas serias para analizar la estructura del sistema financiero peruano o mejor dicho de los mercados financieros peruanos. Menciono lo anterior porque, desde mi punto de vista, tenemos muchas autoridades con diversas competencias que no necesariamente están respondiendo a la estructura que actualmente tenemos.

En la actualidad vivimos en un mundo globalizado donde los bancos, al igual que las empresas de seguros, AFP's y otros emisores, emiten valores y trabajan con fondos del público. Entonces, no se debe perder de vista que, ante la globalización, un banco no solo hace banca, una empresa de seguros no solo brinda seguros y una empresa de AFP no solo otorga coberturas, las tres empresas son inversionistas y ofrecen servicios con dinero del público. Por ello, es recomendable contar con una mejor coordinación, como política pública, para que los organismos a cargo de las normas estén coordinados.

Si un emisor, independientemente de quien sea, emite valores en el mercado de capitales se debe regir por normas uniformes. Por su parte, si una entidad quiere prestar servicios financieros que no implican captación de fondos del público sino solo servicios financieros como, por ejemplo, medios de pago, sea o no banco, debería contar con

reglas de juego similares. En el caso de que haya una prestación de servicios al consumidor financiero, entonces, ese consumidor financiero requiere una autoridad que conozca de los servicios financieros.

Por ello, más allá de ver quién lo hace (banco, seguros, empresas de AFP), se debe analizar qué hace (emisión de valores, prestación de un servicio financiero, intermediación, captación de fondos del público). Dependiendo de las actividades que realice (esto es, la regulación funcional), las reglas de juego tienen que ser similares por función y proporcionales al riesgo involucrado. No puede haber reglas de juego tan estrictas para empresas que no hacen labores riesgosas. Por ejemplo: una empresa que desea prestar un servicio financiero de medios de pago, no está captando recursos del público ni realizando intermediación financiera, por lo que no tendría por qué cumplir con todas las normas prudenciales de límite, patrimonio efectivo, etc.

En conclusión, se debe revisar la estructura del sistema financiero peruano para que las reglas estén de acuerdo a las funciones que cumplen los agentes, más allá de quiénes son los agentes. Así, en base a las funciones que las entidades realicen, se deben establecer las reglas de juego. No se debería poner la misma valla regulatoria a una entidad que intermedia con los recursos del público y, por lo tanto, conlleva muchos riesgos, que a una entidad que presta servicios que no implican afectación alguna de los recursos del público.