



# Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general  
6 de mayo de 2022  
Español  
Original: inglés

**Junta de Comercio y Desarrollo**  
**Comisión de Comercio y Desarrollo**  
**Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho**  
**y Política de Protección del Consumidor**  
**Sexto período de sesiones**  
Ginebra, 18 y 19 de julio de 2022  
**Tema 7 del programa provisional**

## **Protección del consumidor en el ámbito financiero, fomentando su educación y alfabetización financieras**

### **Nota de la secretaría de la UNCTAD**

#### *Resumen*

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor ofrecen recomendaciones concretas para proteger a los consumidores de servicios financieros. Para que funcionen bien, los sistemas financieros deben estar dotados de un marco jurídico y normativo sólido que establezca objetivos claros para proteger el acceso de los consumidores a los servicios financieros y, al mismo tiempo, regule el comportamiento de los proveedores de servicios. También se deben crear instituciones de supervisión y aplicación de la normativa para garantizar que los mercados financieros funcionen correctamente y en beneficio de los consumidores. En esta nota se analizan las nuevas áreas prioritarias para los Estados en este ámbito, a saber, la inclusión financiera, la educación y alfabetización financieras, las remesas, el sobreendeudamiento y la digitalización. Además, se proponen recomendaciones para los poderes públicos, así como preguntas para los debates del sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor.



## I. Introducción

1. Los servicios financieros al consumidor comprenden una amplia gama de productos y servicios financieros minoristas (como cuentas corrientes y de ahorro, servicios de pago, remesas, tarjetas de crédito, hipotecas, seguros y productos de inversión) que las instituciones financieras, ya sean bancos, compañías de seguros o intermediarios financieros, ofrecen a los consumidores<sup>1</sup>. A raíz de la crisis financiera mundial de 2008/09, la protección del consumidor en el ámbito financiero, la gestión del riesgo financiero y la regulación de los servicios financieros se convirtieron en cuestiones prioritarias para los responsables políticos de todo el mundo. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución sobre la protección del consumidor de 22 de diciembre de 2015, reconoció que “la confianza de los consumidores en un mercado de servicios financieros que funcione bien promueve la estabilidad financiera, el crecimiento, la eficiencia y la innovación a largo plazo y que la reciente crisis financiera obliga a prestar renovada atención a la protección del consumidor y al establecimiento de marcos normativos, de supervisión y de aplicación eficaces en el sector financiero para contribuir al bienestar de los consumidores”<sup>2</sup>. La Asamblea General decidió aprobar una versión revisada de las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, que incluyen una nueva sección sobre los servicios financieros y tratan nuevas cuestiones como la regulación financiera, la aplicación de la normativa y la supervisión, la educación y alfabetización de los consumidores, la divulgación de información, la conducta comercial responsable, la protección de datos y la inclusión financiera (recuadro 1)<sup>3</sup>. El *Manual sobre protección del consumidor* de la UNCTAD, que ayuda a los países en desarrollo a elegir sus políticas proporcionándoles herramientas prácticas para aplicar las Directrices, incluye también un capítulo sobre los servicios financieros<sup>4</sup>.

### Recuadro 1

#### **Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, capítulo V, sección J: Servicios financieros**

66. Los Estados Miembros deben, según proceda, establecer o fomentar:
- a) Políticas para la regulación y la aplicación efectiva de las normas en el ámbito de la protección del consumidor de servicios financieros;
  - b) Órganos de supervisión con la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo su misión;
  - c) Controles y mecanismos de seguros adecuados para proteger los activos de los consumidores, incluidos los depósitos;
  - d) Mejores estrategias de educación financiera que promuevan la adquisición de conocimientos financieros básicos;
  - e) Un trato justo y una divulgación adecuada de la información, velando por que las instituciones financieras también se hagan responsables y rindan cuentas de los actos de sus agentes autorizados. Los proveedores de servicios financieros deben disponer de políticas por escrito sobre conflictos de intereses, para ayudar a detectarlos cuando aparecen. Cuando se plantee la posibilidad de un conflicto de intereses entre el proveedor y un tercero, se debe comunicar esta información al consumidor, a fin de evitar posibles perjuicios a los consumidores a raíz de esa situación;

<sup>1</sup> A/RES/70/186; véase [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/consumer-financial-services-policy\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/consumer-finance-and-payments/retail-financial-services/consumer-financial-services-policy_en).

*Nota:* Todos los sitios web mencionados en las notas a pie de página fueron consultados en abril de 2022.

<sup>2</sup> A/RES/70/186.

<sup>3</sup> <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/un-guidelines-for-consumer-protection>.

<sup>4</sup> UNCTAD, 2017, *Manual sobre protección del consumidor* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra), disponible en <https://unctad.org/webflyer/manual-consumer-protection>.

f) La actuación responsable de los proveedores de servicios financieros y sus agentes autorizados, en particular en lo que respecta a la concesión responsable de préstamos y la venta de productos que se ajusten a las necesidades y los medios del consumidor;

g) Controles apropiados para proteger los datos financieros del consumidor contra el fraude y el abuso, entre otros;

h) Un marco normativo que promueva la eficiencia en función de los costos y la transparencia de las remesas, a fin de que los consumidores dispongan de información clara sobre el precio y el envío de los fondos que se han de transferir, los tipos de cambio, los cargos y otros costos ligados a las transferencias de dinero, así como la reparación correspondiente si esas operaciones no se completan.

67. Los Estados Miembros deben adoptar medidas para reforzar e integrar las políticas de los consumidores relativas a la inclusión financiera, la educación financiera y la protección de los consumidores en cuanto al acceso y la utilización de servicios financieros.

68. Los Estados Miembros podrían tal vez examinar las directrices y normas internacionales pertinentes sobre servicios financieros y sus correspondientes revisiones y, en su caso, adaptar esas directrices y normas a sus circunstancias económicas, sociales y ambientales, para que puedan acatarlas, y colaborar con otros Estados Miembros en su aplicación a través de las fronteras. Al hacerlo, los Estados Miembros podrían tal vez estudiar los Principios de Alto Nivel relativos a la Protección del Consumidor de Servicios Financieros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y el Grupo de los 20, así como los Principios para la Inclusión Financiera Innovadora del Grupo de los 20 y las Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero del Banco Mundial.

*Fuente: A/RES/70/186.*

2. En 2015, la Asamblea General aprobó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>5</sup>. Ampliar el acceso a los servicios financieros es una de las metas de los Objetivos, con los que se pretende lograr un futuro mejor y más sostenible para todas las personas. Los servicios financieros son fundamentales para que los consumidores mejoren su bienestar económico, contribuyendo así a la consecución de los Objetivos. Ampliar el acceso de los consumidores a los mecanismos de pago seguro y de envío de remesas, al ahorro y al crédito, a los seguros y a la inversión es una forma de contribuir a alcanzar los Objetivos 1 a 5 y 10. Otros instrumentos internacionales pertinentes en la materia, a los que se hace referencia en las Directrices de las Naciones Unidas, son los Principios para la Inclusión Financiera Innovadora del Grupo de los 20, publicados en 2010, los Principios de Alto Nivel relativos a la Protección del Consumidor de Servicios Financieros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Grupo de los 20, elaborados por la OCDE en 2011, y las Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero del Banco Mundial, revisadas por última vez en 2017<sup>6</sup>.

3. A raíz de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) se hizo más urgente proteger a los consumidores de servicios financieros, debido a la importante transición a los servicios financieros digitales, el aumento de la innovación en los servicios financieros<sup>7</sup> y la mayor importancia de las remesas y el riesgo de sobreendeudamiento y quiebra de los consumidores. En este contexto, el Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, en su quinto período de sesiones, solicitó a la secretaría de la UNCTAD que preparase un informe sobre la protección del consumidor

<sup>5</sup> A/RES/70/1; A/RES/71/313.

<sup>6</sup> <https://www.gpfi.org/publications/g20-principles-innovative-financial-inclusion-executive-brief>; <https://www.oecd.org/finance/high-level-principles-on-financial-consumer-protection.htm>; <https://www.worldbank.org/en/topic/financialinclusion/brief/2017-good-practices-for-financial-consumer-protection>.

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, <http://documents.worldbank.org/curated/en/515771621921739154/Consumer-Risks-in-Fintech-New-Manifestations-of-Consumer-Risks-and-Emerging-Regulatory-Approaches-Policy-Research-Paper>.

en el ámbito financiero, fomentando su educación y alfabetización financieras, como documentación de base para el sexto período de sesiones.

4. Esta nota ofrece una visión general de las orientaciones internacionales sobre la protección del consumidor en el ámbito financiero, sobre la base de la información proporcionada en respuesta a un cuestionario de la UNCTAD<sup>8</sup>. En el capítulo II se presentan los marcos existentes de protección del consumidor en el ámbito financiero, con secciones dedicadas a las leyes y políticas, los mecanismos institucionales y la conducta comercial; en el capítulo III se definen cinco nuevas prioridades para los Gobiernos en cuanto a la protección del consumidor de servicios financieros, a saber, la inclusión financiera, la educación y alfabetización, las remesas, el sobreendeudamiento y la digitalización; y en el capítulo IV se ofrecen recomendaciones para los poderes públicos y preguntas para los debates.

## II. Marcos de protección del consumidor en el ámbito financiero

5. Apoyándonos en las recomendaciones incluidas en las Directrices de las Naciones Unidas, es posible definir las principales prioridades en que deben centrarse los Gobiernos para proteger a los consumidores de servicios financieros: promulgar marcos jurídicos y normativos, establecer mecanismos institucionales y garantizar el cumplimiento de la normativa y las buenas prácticas comerciales.

### A. Leyes y políticas

6. La crisis financiera mundial de 2008/09 puso de manifiesto la falta de protección efectiva de los consumidores en el sector financiero, lo que impulsó a los Gobiernos a establecer o reforzar las leyes y políticas de protección de los consumidores, así como los organismos encargados de velar por su aplicación. La protección del consumidor en el ámbito financiero debe ser una prioridad principal del marco jurídico, normativo y de supervisión, y deben existir mecanismos legales y judiciales o de supervisión eficaces para proteger a los consumidores de los fraudes, abusos y errores financieros, así como para sancionarlos<sup>9</sup>. Por ello, los países deben promulgar leyes que establezcan claramente los derechos y las necesidades legítimas de los consumidores (recuadro 2).

#### Recuadro 2

#### **Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor, capítulo III: Principios generales**

5. Las necesidades legítimas que las directrices procuran atender son las siguientes:
- a) El acceso de los consumidores a bienes y servicios esenciales;
  - b) La protección de los consumidores en situación vulnerable y de desventaja;
  - c) La protección de los consumidores frente a los riesgos para su salud y su seguridad;
  - d) La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;
  - e) El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;

<sup>8</sup> Se recibieron respuestas de: Alemania; Argelia; Argentina; Bosnia y Herzegovina; Brasil; Canadá; Colombia; Costa Rica; España; Estados Unidos de América; Federación de Rusia; Italia; Japón; Kenya; México; Namibia; Polonia; República de Corea; Suecia; Suiza; Turquía; Zambia; Instituto de Política y Derecho del Consumidor del Brasil; Universidad de Ciencias Políticas y Derecho de China; OCDE.

<sup>9</sup> <https://www.oecd.org/finance/high-level-principles-on-financial-consumer-protection.htm>.

- f) La educación del consumidor, incluida la educación sobre las consecuencias ambientales, sociales y económicas que tienen sus elecciones;
- g) La disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y de compensación;
- h) La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones en los procesos de adopción de decisiones que las afecten;
- i) La promoción de modalidades de consumo sostenible;
- j) Un grado de protección para los consumidores que recurran al comercio electrónico que no sea inferior al otorgado en otras formas de comercio;
- k) La protección de la privacidad del consumidor y la libre circulación de información a nivel mundial.

*Fuente: A/RES/70/186.*

7. En las Directrices se señala —lo cual es especialmente relevante para los servicios financieros— que los Estados Miembros deben establecer políticas de protección del consumidor que fomenten, entre otras cosas, las buenas prácticas comerciales; una información clara y oportuna sobre los proveedores de servicios; unos términos contractuales claros, concisos y fáciles de entender que no sean injustos; un proceso transparente para la confirmación, anulación, devolución y reembolso de las transacciones; y mecanismos de pago seguro. En las Directrices también se indica que los Estados Miembros deben establecer o fomentar controles y mecanismos de seguros adecuados para proteger los activos de los consumidores, incluidos los depósitos<sup>10</sup>.

8. En diciembre de 2021, 146 economías habían establecido mecanismos de garantía de depósitos para sus sistemas bancarios<sup>11</sup>. Sin embargo, existe una notable brecha entre las economías en lo que respecta a las cooperativas financieras; el 88 % de las economías del Grupo de los 20 cuentan con una garantía de depósitos para las cooperativas de crédito y el 80 % de las economías que no pertenecen al Grupo de los 20 no cuentan con dicha garantía<sup>12</sup>.

9. Las vías legales para lograr una protección adecuada de los consumidores de servicios financieros varían según los países. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor de la UNCTAD muestra que el 96 % de los Estados miembros que respondieron tienen leyes generales de protección del consumidor, pero de ellas el 56 % abarcan el ámbito de los servicios financieros<sup>13</sup>. Algunos Estados, como Australia, Bahamas, Colombia, los Estados Unidos, Guatemala, la India, Indonesia, Israel, el Japón, Kirguistán, Panamá, Serbia, Túnez, Turquía y Viet Nam, tienen leyes o reglamentos específicamente dedicados a la protección de los consumidores de servicios financieros. Si bien existen muy diversas leyes de protección del consumidor en el ámbito financiero que están adaptadas a instituciones o productos y servicios financieros concretos, su objetivo es —independientemente del enfoque— garantizar una protección eficaz sin lagunas, para lo cual deben establecerse mecanismos institucionales eficaces.

## B. Mecanismos institucionales

10. Las Directrices de las Naciones Unidas indican que los Estados miembros deben establecer o fomentar políticas para la regulación y la aplicación efectiva de las normas en el ámbito de la protección del consumidor de servicios financieros y órganos de supervisión

<sup>10</sup> A/RES/70/186, párrs. 14 y 66.

<sup>11</sup> <https://www.iadi.org/en/about-iadi/deposit-insurance-systems/dis-worldwide/>.

<sup>12</sup> <https://blogs.worldbank.org/psd/need-extend-deposit-insurance-financial-cooperatives>.

<sup>13</sup> <https://unctad.org/topic/competition-and-consumer-protection/consumer-protection-map>.

con la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo su misión<sup>14</sup>. Existen muy diversos mecanismos institucionales a este respecto.

11. Algunos países han instituido una estructura reguladora del sector financiero de “picos gemelos” (*twin peaks*), en la que un pico es responsable de la solidez prudencial de las instituciones financieras y el otro vigila la buena conducta en el mercado y la protección del consumidor. Por ejemplo, en 2018 Sudáfrica estableció un modelo de ese tipo: la Dirección Prudencial del Banco de Reserva vigila la estabilidad financiera, y la Dirección de Conducta del Sector Financiero se encarga de la protección del consumidor en el ámbito financiero. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Dirección de Regulación Prudencial del Banco de Inglaterra es responsable de la estabilidad del sistema financiero, y la Dirección de Conducta Financiera se encarga de la conducta en el mercado y la protección del consumidor.

12. Algunos países distribuyen las responsabilidades entre los reguladores del sector financiero y los organismos de protección del consumidor. En el Perú, el Código de Consumo y las leyes específicas otorgan al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) y a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras de Fondos de Pensiones competencias compartidas sobre la protección del consumidor en el ámbito financiero. Esta última es responsable de la regulación y supervisión del sistema financiero y regula la información que las instituciones financieras deben proporcionar a los consumidores y la forma en que deben proporcionarla. El INDECOPI vela por la observancia de los derechos de los consumidores establecidos en el Código de Consumo. Para resolver el conflicto de intereses inherente a la doble función de la Superintendencia, es decir, preservar la estabilidad del sistema financiero y vigilar el cumplimiento de la legislación de protección al consumidor, el INDECOPI ha sido autorizado a iniciar actuaciones de oficio contra las instituciones financieras, aun cuando estas operan bajo la supervisión de la Superintendencia<sup>15</sup>. En la República de Corea, la Comisión de Comercio Leal, el Organismo de Defensa del Consumidor y la Comisión de Servicios Financieros tienen a la vez competencias en materia de protección del consumidor en el ámbito financiero, aunque la Comisión de Comercio Leal y el Organismo de Defensa del Consumidor son las encargadas del ámbito financiero en el marco general de la protección del consumidor<sup>16</sup>.

13. Algunos países han creado instituciones especiales para proteger a los consumidores de servicios financieros. En los Estados Unidos, la Oficina de Protección Financiera del Consumidor se creó en 2010 en virtud de la Ley Dodd-Frank de Reforma de Wall Street y Protección del Consumidor como organismo independiente dentro del Sistema de la Reserva Federal que facilita a los consumidores la información necesaria para tomar decisiones financieras que les beneficien.

14. Por último, en algunos países el organismo de defensa del consumidor se ocupa de la protección de los consumidores de servicios financieros. En Costa Rica, por ejemplo, la Dirección de Apoyo al Consumidor regula la conducta del sector de la intermediación financiera<sup>17</sup>.

## C. Conducta comercial

15. Las Directrices de las Naciones Unidas contienen un conjunto de principios para unas buenas prácticas comerciales al objeto de garantizar que las empresas traten de forma justa y honesta a los consumidores en todas las fases de la relación y que esto forme parte de la cultura empresarial. Estos principios incluyen recomendaciones sobre el trato justo y equitativo, la conducta comercial, la divulgación y la transparencia, la educación y la sensibilización, la protección de la privacidad y las controversias y reclamaciones de los

<sup>14</sup> A/RES/70/186, párr. 66.

<sup>15</sup> UNCTAD, 2020, *Examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de protección del consumidor del Perú* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

<sup>16</sup> Respuesta de la República de Corea al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>17</sup> Respuesta de Costa Rica al cuestionario de la UNCTAD; véase <https://www.oecd.org/finance/Costa-Rica-Review-of-Financial-System-2020.pdf>.

consumidores<sup>18</sup>. Las empresas no deben someter a los consumidores a prácticas ilegales, poco éticas, discriminatorias o engañosas, como las tácticas de comercialización abusivas, el cobro abusivo de deudas u otra conducta inadecuada que pueda entrañar riesgos innecesarios o perjudicar a los consumidores. Además, los Principios de Alto Nivel relativos a la Protección del Consumidor de Servicios Financieros del Grupo de los 20 establecen que los proveedores de servicios financieros y los agentes autorizados deben trabajar pensando en el interés de sus clientes y proteger a los consumidores de servicios financieros<sup>19</sup>.

16. La autorregulación es importante para garantizar una conducta comercial responsable de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados. El Mapa Mundial de Protección del Consumidor de la UNCTAD muestra que algunos Estados, como la Argentina, el Brasil, Nueva Zelandia, el Perú, Suecia, Sudáfrica y Trinidad y Tabago, fomentan las iniciativas de autorregulación en el sector financiero. En 2020, el Brasil puso en marcha la iniciativa de autorregulación “No llame con ofertas de crédito”, supervisada por la Secretaría Nacional de Consumo<sup>20</sup>. En Kenya, la Dirección de Defensa de la Competencia ha impartido formación sobre la protección de los consumidores a empresas de todo el sector de los servicios financieros<sup>21</sup>.

17. Además, “la publicidad y las prácticas de venta agresivas y engañosas de los proveedores de servicios financieros y los escasos conocimientos financieros pueden llevar a los consumidores a tomar decisiones equivocadas”<sup>22</sup>. El trato justo y la divulgación de información adecuada —incluso de los conflictos de intereses existentes entre los proveedores de servicios financieros y terceras partes, para garantizar que las instituciones financieras sean también responsables y rindan cuentas de los actos de sus agentes autorizados— son una pieza básica de las buenas prácticas comerciales<sup>23</sup>. Bangladesh, Côte d’Ivoire, Ghana, la India, Kenya, Myanmar, el Pakistán, la República Unida de Tanzania, Rwanda y Uganda tienen normas sobre la obligación del agente de mostrar un documento identificativo, el nombre del mandante (y, a menudo, su número de teléfono) y los gastos y tarifas de los distintos productos y servicios<sup>24</sup>.

18. Sin embargo, la divulgación de la información puede resultar a menudo ineficaz debido a la complejidad inherente a los productos financieros y al lenguaje utilizado, así como al exceso de información e incluso al tamaño de las fuentes utilizadas. Por ello, las declaraciones de hechos clave bien diseñadas son herramientas importantes para mejorar la transparencia y la divulgación de información sobre los productos financieros<sup>25</sup>. Estas declaraciones utilizan un formato estándar diseñado para transmitir la información de manera sencilla y fácil de entender, permitiendo así a los clientes comparar los productos financieros ofrecidos por diferentes proveedores. En 2011, Australia empezó a obligar a los proveedores de créditos a proporcionar declaraciones de datos clave sobre los préstamos hipotecarios y las tarjetas de crédito<sup>26</sup>. En 2014, Etiopía introdujo esas declaraciones de datos clave mediante la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera. En 2017, Ghana introdujo una plantilla para las declaraciones de hechos clave sobre los préstamos estándar que se había puesto a prueba previamente con los consumidores<sup>27</sup>. En México, el Banco Central ofrece un comparador en línea de las tarifas de varios productos de crédito, que proporciona a los usuarios información sobre el precio de los productos, los tipos de interés, los pagos, los requisitos de elegibilidad y, en una pantalla aparte, el nombre del proveedor del crédito<sup>28</sup>.

<sup>18</sup> A/RES/70/186, párr. 11.

<sup>19</sup> <https://www.oecd.org/finance/high-level-principles-on-financial-consumer-protection.htm>.

<sup>20</sup> TD/RBP/CONF.9/2; véase <https://www.naomeperturbe.com.br>.

<sup>21</sup> Respuesta de Kenya al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>22</sup> <https://documents1.worldbank.org/curated/es/284281527836970187/pdf/126773-WB-TechNote-KeyFctsCredit-WEB.pdf>.

<sup>23</sup> A/RES/70/186, párr. 66.

<sup>24</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30275>.

<sup>25</sup> <https://blogs.worldbank.org/psd/key-facts-statements-simple-way-protect-consumers>.

<sup>26</sup> <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00053>.

<sup>27</sup> <https://blogs.worldbank.org/allaboutfinance/can-key-facts-statements-outperform-financial-education>.

<sup>28</sup> <https://www.oecd.org/finance/financial-education/digital-delivery-of-financial-education-design-and-practice.htm>.

19. Con respecto a los conflictos de intereses, la Organización Europea de Consumidores puso en marcha en 2018 una campaña titulada “El precio de los malos consejos”, con un mapa en línea de los incidentes de mal asesoramiento proporcionado en los 20 últimos años en el sector de los servicios financieros, que muestra que los sistemas de remuneración basados en comisiones fueron la causa de la mayoría de esos incidentes<sup>29</sup>. En respuesta al cuestionario de la UNCTAD, Polonia destacó que los agentes financieros no informaban con franqueza de los riesgos o los costos adicionales de los productos financieros. Habida cuenta de que la divulgación de información no era suficiente para evitar los conflictos de intereses, los Países Bajos y el Reino Unido prohibieron las comisiones a terceros en 2013; los asesores ya no están autorizados a recibir comisiones de los proveedores de productos y, a cambio, deben cobrar una tarifa aparte por el costo del asesoramiento a los consumidores<sup>30</sup>.

20. A pesar de que los proveedores de servicios financieros deben tratar a los consumidores de forma justa, las cláusulas contractuales abusivas siguen siendo un motivo importante de preocupación. En Kenya, la Dirección de Defensa de la Competencia, que también tiene competencias sobre la protección de los consumidores de servicios financieros, investigó las cláusulas y condiciones de los contratos bancarios y de microfinanciación y detectó varias cláusulas abusivas, por lo que pidió a las entidades en cuestión que las revisaran<sup>31</sup>. En la República de Corea se revisaron las cláusulas contractuales de los bancos y se solicitó a la Comisión de Servicios Financieros que corrigiera nueve tipos de cláusulas abusivas, entre las que se encontraban la prohibición de que los consumidores acudieran a los tribunales, la cancelación o rescisión unilateral de los contratos por los bancos y la recopilación y el uso excesivo de la información personal de los consumidores<sup>32</sup>. En los Estados Unidos, la Oficina de Protección Financiera del Consumidor y el Departamento de Justicia anunciaron en 2016 una actuación conjunta contra un banco por prácticas discriminatorias en la concesión de préstamos hipotecarios y, en virtud del mandato de transacción judicial, el banco, entre otras cosas, tuvo que pagar “2,78 millones de dólares a los consumidores afroamericanos a los que se les denegaron ilegalmente préstamos o se les cobró de más por ellos, y una multa de 3 millones de dólares”<sup>33</sup>.

### III. Prioridades

21. Los servicios financieros, que desempeñan un papel fundamental en la vida de los consumidores, tienen repercusiones de gran alcance, y en esta nota no pueden tratarse todas las cuestiones conexas. En su *Manual sobre protección del consumidor*, la UNCTAD analiza los aspectos relevantes de la protección del consumidor en los servicios financieros, como el crédito al consumo y el microcrédito, los seguros, los períodos de reflexión, las condiciones contractuales, la transparencia y la comprensibilidad, la publicidad, los tipos de interés y los préstamos en el día de pago del salario. Este capítulo se centra en las nuevas áreas de interés y prioridad para los responsables políticos de todo el mundo, a saber, la inclusión financiera, la educación y alfabetización, las remesas, el sobreendeudamiento y la digitalización.

#### A. Inclusión financiera

22. Incluso antes de la pandemia, la inclusión financiera era una cuestión clave relacionada con el desarrollo. En 2017, solo el 63 % de la población adulta de las economías en desarrollo tenía una cuenta en un banco u otro tipo de institución financiera, muy por debajo del porcentaje en los países desarrollados (94 %), y las personas pobres, menos educadas, las mujeres y los jóvenes tienen niveles aún más bajos de inclusión financiera<sup>34</sup>. En 2017, frente al 72 % de los hombres que tenían una cuenta, la tasa de las mujeres era

<sup>29</sup> <https://www.thepriceofbadadvice.eu>.

<sup>30</sup> <https://www.beuc.eu/blog/the-price-of-bad-advice/>.

<sup>31</sup> Respuesta de Kenya al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>32</sup> Respuesta de la República de Corea al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>33</sup> <https://www.consumerfinance.gov/enforcement/actions/united-states-america-and-consumer-financial-protection-bureau-v-bancorpsouth-bank/>.

<sup>34</sup> UNCTAD, 2021a, *Financial Inclusion for Development: Better Access to Financial Services for Women, the Poor and Migrant Work* (publicación de las Naciones Unidas, Ginebra).

del 65 %<sup>35</sup>. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico señala que, a nivel mundial, “las mujeres constituyen la mayor parte de los grupos de población más pobres, tienen las tasas más altas de analfabetismo y están empleadas en mayores proporciones en el sector informal”, y “la reducción de la brecha de género y el logro de un mayor empoderamiento económico mediante la inclusión financiera pueden tener importantes efectos positivos en la vida de las mujeres, así como en su familia y su comunidad”<sup>36</sup>.

23. Desde 2009, la Defensoría Especial designada por el Secretario General para promover la financiación inclusiva del desarrollo aboga por el acceso universal a servicios financieros asequibles, eficaces y seguros y por su uso responsable. En 2011, 86 instituciones reguladoras de 80 países respaldaron un conjunto de principios de inclusión financiera en la Declaración Maya<sup>37</sup>. En 2016, el Grupo de los 20 aprobó ocho Principios de Alto Nivel para la Inclusión Financiera Digital<sup>38</sup>. Desde 2010, más de 50 países han elaborado, puesto en marcha o ejecutado estrategias de inclusión financiera<sup>39</sup>. Por ejemplo, en 2018 Bhután puso en marcha la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y el Plan de Acción Nacional de Inclusión Financiera 2019-2023<sup>40</sup>. Côte d’Ivoire, con su Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2019-2024, quiere alcanzar una tasa de inclusión financiera del 60 % en 2024<sup>41</sup>. Indonesia puso en marcha en 2020 la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera de las Mujeres, la primera estrategia de inclusión financiera en todo el mundo dedicada a las mujeres<sup>42</sup>. En 2021, las Islas Salomón empezaron a aplicar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2021-2025 y también una tarjeta de puntuación de la economía digital inclusiva, herramienta preparada por el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización con la que los poderes públicos pueden identificar las barreras que obstaculizan el desarrollo de una economía digital inclusiva, con seis objetivos estratégicos, entre ellos la participación de las mujeres, los jóvenes y la población adulta rural en el sector financiero formal<sup>43</sup>. En el Togo, la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2021-2025 prioriza la digitalización<sup>44</sup>.

24. Una forma importante de hacer posible la inclusión financiera es educar a los consumidores y mejorar la alfabetización financiera.

## B. Educación y alfabetización

25. Como puede verse por su tratamiento holístico en las Directrices de las Naciones Unidas, la educación de los consumidores es un área prioritaria de todas las políticas de protección del consumidor que requiere la participación de los Gobiernos, las empresas y los grupos de consumidores. Las Directrices también establecen que los Estados Miembros deben adoptar medidas para reforzar e integrar las políticas de los consumidores relativas a la inclusión financiera, la educación financiera y la protección de los consumidores en cuanto al acceso y la utilización de servicios financieros<sup>45</sup>.

<sup>35</sup> <https://globalindex.worldbank.org/>.

<sup>36</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, 2022, *Policy Guidebook: Harnessing Digital Technology for Financial Inclusion in Asia and the Pacific* (publicación de las Naciones Unidas, Bangkok).

<sup>37</sup> <https://www.afi-global.org/publications/a-quick-guide-to-the-maya-declaration-on-financial-inclusion/>.

<sup>38</sup> <https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>.

<sup>39</sup> <https://www.unsgsa.org/publications/unsgsa-2021-annual-report-secretary-general>.

<sup>40</sup> <https://www.afi-global.org/publications/member-series-bhutan-the-kingdom-of-bhutans-financial-inclusion-journey/>.

<sup>41</sup> <https://apif.finances.gouv.ci/publications/17-strategie-nationale-d-inclusion-financiere>.

<sup>42</sup> <https://www.oecd.org/finance/financial-education/2019-financial-education-in-apec-economies.pdf>; <https://www.womensworldbanking.org/insights-and-impact/report-womens-economic-empowerment-and-financial-inclusion-in-indonesia/>.

<sup>43</sup> <https://www.unCDF.org/article/6713/solomon-islands-launches-third-national-financial-inclusion-strategy>.

<sup>44</sup> Véase <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34996>.

<sup>45</sup> A/RES/70/186, párr. 67.

26. Varios Estados, como Australia, el Brasil, Chile, los Estados Unidos, la India, Indonesia, Macedonia del Norte, Portugal, Singapur, Uganda y Zambia, han puesto en marcha estrategias y planes nacionales de educación y alfabetización financieras<sup>46</sup>. En la elaboración de la Estrategia Nacional de Educación Financiera del Brasil participaron múltiples partes interesadas: diversas autoridades de supervisión (incluidos el Banco Central y el supervisor del sector de los seguros), ministerios (incluidos los de justicia, finanzas y educación) y asociaciones patronales. En los Estados Unidos, la Comisión de Educación y Alfabetización Financieras, integrada por el Departamento del Tesoro, la Oficina de Protección Financiera del Consumidor y otras 19 entidades del Gobierno federal, publicó en 2011 la Estrategia Nacional de Alfabetización Financiera, que fue actualizada en 2016 y 2020<sup>47</sup>.

27. Las tareas de educación y alfabetización financieras se dirigen cada vez más a los consumidores vulnerables, como las personas pobres y residentes en zonas rurales, las mujeres y las personas de edad. Una encuesta internacional sobre los conocimientos financieros de la población adulta realizada en 2020 reveló que, en promedio, las mujeres y las personas mayores de 60 años tenían menos conocimientos<sup>48</sup>. La Argentina ha preparado un curso autodirigido para mujeres que se imparte en una plataforma en línea<sup>49</sup>. El Canadá ha recurrido a las ciencias del comportamiento para atender las necesidades de los distintos segmentos de consumidores vulnerables y desfavorecidos, como las personas con dificultades para llegar a fin de mes; las que tienen ingresos insuficientes o irregulares; las que carecen de experiencia con los productos y servicios financieros; las que tienen niveles bajos de alfabetización y pocas nociones de aritmética; las que carecen de conocimientos digitales o de acceso al mundo digital; las que enfrentan barreras sistémicas por motivos de género, raza u otras causas; y las que sufren efectos adversos de la pandemia de COVID-19<sup>50</sup>. La India ha publicado una película sobre la facilidad de las operaciones bancarias para las personas de edad, en la que se explican los servicios disponibles, como las operaciones bancarias a domicilio<sup>51</sup>. En Hong Kong (China), el Consejo de Educación Financiera y de Inversión ha preparado un programa sonoro sobre los asuntos económicos en la jubilación, adaptado a las necesidades de las personas de edad y jubiladas que puedan tener dificultades para leer<sup>52</sup>.

28. Los proveedores de servicios financieros están obligados a participar con regularidad en programas de educación y alfabetización financieras. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la Ley núm. 393, de Servicios Financieros, obliga a las entidades financieras a diseñar, organizar e impartir programas de educación financiera para los consumidores<sup>53</sup>. En Colombia, las entidades financieras y las asociaciones patronales del sector financiero deben impartir programas de educación financiera a los consumidores sobre los productos y servicios que ofrecen<sup>54</sup>. En Honduras, los lineamientos de las Normas para el Fortalecimiento

<sup>46</sup> Respuestas de Chile y Zambia al cuestionario de la UNCTAD. Véase <https://asic.gov.au/regulatory-resources/find-a-document/reports/rep-563-national-financial-literacy-strategy-annual-highlights-report-2016-17/>, <https://www.vidaedinheiro.gov.br/en/quemsomos/>, <https://www.ncfe.org.in/reports/nsfe/nsfe2025>, <https://www.ojk.go.id/en/berita-dan-kegiatan/siaran-pers/Pages/Press-Release-SNLKI-Revised-to-Achieve-Target-Financial-Literacy-and-Inclusion-Indices-Faster.aspx>, <https://www.nbrm.mk/ns-newsarticle-soopstenie-08072021-en.nsp>, <https://www.todoscontam.pt/pt-pt>, [https://unctad.org/system/files/non-official-document/cicplp3rd\\_p\\_BOP\\_cpifs\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/non-official-document/cicplp3rd_p_BOP_cpifs_en.pdf), <https://www.moneysense.gov.sg>, <https://www.bou.or.ug/bou/bouwebsite/FinancialInclusion/literacy.html> y <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sml120>.

<sup>47</sup> <https://home.treasury.gov/policy-issues/consumer-policy/financial-literacy-and-education-commission>.

<sup>48</sup> <https://www.oecd.org/financial/education/launchoftheoecdinfeglobalfinancialliteracysurveyreport.htm>.

<sup>49</sup> <https://www.oecd.org/finance/financial-education/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.htm>.

<sup>50</sup> Respuesta del Canadá al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>51</sup> <https://www.ncfe.org.in/regulators-initiatives>.

<sup>52</sup> <https://www.ifec.org.hk/web/en/other-resources/multimedia/audio/learn-money-matters-in-retirement.page>.

<sup>53</sup> <https://www.afi-global.org/publications/financial-education-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

<sup>54</sup> [https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos\\_admon/article/view/14374](https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cuadernos_admon/article/view/14374).

de la Transparencia, la Cultura Financiera y la Atención al Usuario Financiero en las Instituciones Supervisadas establecen que todas las instituciones del sistema financiero nacional deben asignar recursos presupuestarios a la realización de campañas de educación financiera<sup>55</sup>. Sin embargo, incluso los consumidores con conocimientos pueden encontrarse en situaciones económicas desfavorables, es decir, en situación de sobreendeudamiento.

### C. Remesas

29. Las remesas son transferencias monetarias de los migrantes a su país de origen, e incluyen las transferencias de los trabajadores migrantes que prestan servicios temporalmente en el país de destino. En muchos casos, los migrantes son considerados consumidores vulnerables debido al desconocimiento de las leyes y prácticas nacionales o a su capacidad económica, posiblemente menor. Los flujos de remesas internacionales alcanzaron niveles significativos y crecientes hasta 2019, especialmente hacia los países en desarrollo, y representan una importante fuente de financiación externa. Las remesas son una fuente fundamental de ingreso para más de 800 millones de personas<sup>56</sup>. En 2019, los flujos mundiales de remesas se estimaron en 714.000 millones de dólares, de los cuales 554.000 millones se destinaron a países de ingreso bajo y mediano<sup>57</sup>.

30. Para mejorar la situación de los consumidores, las Directrices de las Naciones Unidas recomiendan que los marcos normativos promuevan la eficiencia en función de los costos y la transparencia de las remesas, a fin de que los consumidores dispongan de información clara sobre el precio y el envío de los fondos que se han de transferir, los tipos de cambio, los cargos y otros costos ligados a las transferencias de dinero, así como la reparación correspondiente si esas operaciones no se completan<sup>58</sup>. Con estas medidas se pretende aumentar la competencia en el mercado y, en definitiva, reducir los costos de las remesas. En ese sentido se aprobó la meta c del Objetivo de Desarrollo Sostenible 10 (reducir los costos de transacción de las remesas de aquí a 2030), y en plataformas como el Grupo de los 8 y el Grupo de los 20 se han aprobado reducciones del 5 % al 10 %<sup>59</sup>. En el tercer trimestre de 2020, una reducción del 5 % en los costos de las remesas podría haber ahorrado más de 15.000 millones de dólares por año<sup>60</sup>.

### D. Sobreendeudamiento

31. La recesión económica que siguió a la crisis financiera mundial de 2008/09 provocó una ola de desempleo y dificultades económicas a causa de las importantes deudas que se habían acumulado incluso antes de la crisis<sup>61</sup>. Los bancos centrales de todo el mundo suavizaron las condiciones monetarias después de la crisis y la digitalización permitió obtener créditos con procesos más fluidos y rápidos<sup>62</sup>. Las pérdidas de ingreso, el descenso de los tipos de interés, el fácil acceso al crédito y la escasa regulación de las prácticas crediticias habían provocado una rápida acumulación de deuda de los consumidores<sup>63</sup>.

32. El microcrédito ha ampliado el acceso al crédito en algunos países en desarrollo, pero en otros, como Kenya y la República Unida de Tanzania, un gran número de prestatarios no han podido devolver los préstamos debido a la existencia de prácticas de préstamo

<sup>55</sup> <https://www.afi-global.org/publications/financial-education-in-latin-america-and-the-caribbean/>.

<sup>56</sup> <https://www.un.org/development/desa/en/news/population/remittances-matter.html>.

<sup>57</sup> <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33634>.

<sup>58</sup> A/RES/70/186, párr. 66.

<sup>59</sup> Véase <https://www.un.org/en/observances/remittances-day/background>.

<sup>60</sup> <https://remittanceprices.worldbank.org/en/about-remittance-prices-worldwide>.

<sup>61</sup> <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9817&langId=en>.

<sup>62</sup> Véase <https://unctad.org/osgstatement/international-monetary-and-financial-committee-and-development-committee-0>.

<sup>63</sup> Véase <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33495> y <https://www.eurodiaconia.org/wordpress/wp-content/uploads/2015/10/Policy-Paper-Over-Indebtedness.pdf>.

irresponsables<sup>64</sup>. En la Argentina, el sobreendeudamiento de los consumidores es uno de los principales retos que enfrentan las autoridades<sup>65</sup>. En las Directrices de las Naciones Unidas se expresa la preocupación generalizada por el endeudamiento, al señalar que los Estados Miembros deben velar por que los procedimientos de solución colectivos sean rápidos, transparentes, justos, poco costosos y accesibles tanto para los consumidores como para las empresas, incluidos los relativos a los casos de sobreendeudamiento y quiebra<sup>66</sup>.

33. Para superar el sobreendeudamiento, los consumidores deben ser capaces de movilizar los recursos disponibles y tener acceso a créditos asequibles y a procedimientos de declaración de quiebra personal. Además, es importante que cuenten con un nivel adecuado de educación y alfabetización financieras, de manera que tengan las competencias y conocimientos necesarios para elaborar estrategias presupuestarias, evitar caer en trampas de la deuda y prever riesgos futuros y gastos inesperados. El asesoramiento relacionado con la deuda ayuda también de manera significativa a aclarar la situación de los deudores, priorizar las medidas que deben tomar, facilitar las negociaciones con los acreedores y ayudarlos a gestionar mejor sus fondos y programar los reembolsos. Por ejemplo, Portugal creó en 2013 una red de asistencia a los consumidores endeudados para ayudar a las personas que tienen dificultades para cumplir las obligaciones derivadas de contratos de crédito. La misión de la red es informar, asesorar y ayudar a los consumidores en riesgo de impago o que ya están en mora con respecto a las cuotas de sus créditos (con acceso gratuito a las entidades que forman parte de la red); ayudarlos a analizar las propuestas presentadas por las entidades de crédito, es decir, si se adaptan a la situación económica, los objetivos y las necesidades de los clientes; acompañarlos durante las negociaciones con las entidades de crédito; y ayudarlos a evaluar su capacidad de endeudamiento<sup>67</sup>. En 2013, la Comisión Europea publicó un estudio sobre el sobreendeudamiento de los hogares europeos en el que se concluía que el asesoramiento personalizado en materia de deuda era una de las herramientas más eficaces para reducir el sobreendeudamiento de los hogares<sup>68</sup>. En su plan de acción de servicios financieros destinados a los consumidores, de 2017, la Comisión Europea señaló que procuraría “establecer principios y normas comunes sobre la evaluación de la solvencia a efectos de los préstamos a los consumidores” y trabajaría “para establecer una serie de datos mínimos que deban intercambiarse los registros de crédito cuando dichas evaluaciones tengan alcance transfronterizo”<sup>69</sup>.

34. En la Argentina, el sobreendeudamiento y las prácticas crediticias responsables son las áreas en que los consumidores han tenido las mayores dificultades. Por ello se han realizado en los medios sociales campañas dirigidas a los consumidores vulnerables, como las personas mayores, para crear conciencia sobre el fraude y las prácticas comerciales engañosas y desleales en el sector financiero, así como para prevenir el sobreendeudamiento<sup>70</sup>. En 2021, el Brasil aprobó la Ley Federal núm. 14.181/21, del Sobreendeudamiento, con la que se quiere proteger a los consumidores más vulnerables, como las personas de edad, promoviendo las prácticas crediticias responsables y estableciendo la información que debe divulgarse antes de firmar un contrato. La Ley también establece “mecanismos para controlar la publicidad y combatir el acoso al consumidor en materia de crédito, especialmente en el caso de las personas de edad, analfabetas, enfermas o en estado de vulnerabilidad grave”<sup>71</sup>.

35. Para tratar de evitar el sobreendeudamiento tras las perturbaciones económicas, como la pandemia de COVID-19, puede utilizarse una combinación de los siguientes

<sup>64</sup> <http://documents.worldbank.org/curated/en/515771621921739154/Consumer-Risks-in-Fintech-New-Manifestations-of-Consumer-Risks-and-Emerging-Regulatory-Approaches-Policy-Research-Paper>.

<sup>65</sup> Respuesta de la Argentina al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>66</sup> A/RES/70/186, párr. 40.

<sup>67</sup> [https://www.consumidor.gov.pt/consumidor\\_4/rede-de-apoio-ao-consumidor-endividado.aspx](https://www.consumidor.gov.pt/consumidor_4/rede-de-apoio-ao-consumidor-endividado.aspx) y <https://cliente bancario.bportugal.pt/en/assistance-network-indebted-consumers>.

<sup>68</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings\\_december2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/final-report-on-over-indebtedness-of-european-households-synthesis-of-findings_december2013_en.pdf).

<sup>69</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0139&from=ES>.

<sup>70</sup> Respuesta de la Argentina al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>71</sup> Respuesta del Brasil al cuestionario de la UNCTAD; véase <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=fc8b9aa8-5672-4167-8768-69b810c15c7b>.

instrumentos: reducir el costo de acceso a los servicios de crédito; no penalizar el impago de las deudas —por ejemplo mediante su cobro forzoso y la reducción de la calificación crediticia—, en particular estableciendo una moratoria del pago de las hipotecas sin reducir la calificación crediticia; establecer buenas prácticas comerciales para la concesión de préstamos responsables; realizar campañas de educación y alfabetización financieras adaptadas a los consumidores vulnerables y desfavorecidos; y reforzar las sanciones contra las prácticas comerciales desleales, como la información engañosa o equívoca.

## E. Digitalización

36. La digitalización de los mercados financieros está mostrando un gran potencial para ampliar el bienestar de los consumidores, ofreciéndoles mayores oportunidades de acceso a los servicios financieros. También ha ampliado el número de proveedores de servicios financieros con la llegada de nuevos participantes, promoviendo la competencia y facilitando la comparación de costos y el cambio de un producto a otro.

37. En 2007, el mayor operador de redes móviles de Kenya empezó a comercializar el primer servicio de dinero móvil del país, M-PESA, que permite realizar transacciones financieras por teléfono, eliminando así los gastos de desplazamiento y otros costos. El servicio ofrece actualmente la posibilidad de obtener créditos y seguros, enviar remesas transfronterizas, pagar facturas, recargar el saldo de los teléfonos de prepago y gestionar los ahorros. Gracias al uso del dinero móvil, la inclusión financiera en Kenya creció del 27 % en 2006 a más del 75 % en 2016, y se espera que el mercado africano de la telefonía móvil experimente un rápido crecimiento en el número de nuevas suscripciones, alcanzando unos 140 millones entre 2019 y 2025<sup>72</sup>. Más del 10 % de los adultos de África Subsahariana tienen una cuenta de dinero móvil, la tasa más alta del mundo, y la cifra está creciendo en África Occidental y en otros lugares<sup>73</sup>.

38. Sin embargo, la digitalización también crea amenazas para los consumidores, como nuevos tipos de fraude, la falta de seguridad o privacidad y la falta de regulación y supervisión, o su carácter insuficiente. En respuesta al cuestionario de la UNCTAD, el Canadá, Italia, Kenya y Zambia citaron las estafas y fraudes en los mercados financieros digitales como uno de los principales retos para los consumidores, y Polonia indicó que la digitalización exponía a grandes grupos de consumidores a productos financieros complejos a los que ahora se podía acceder fácilmente en línea. A este respecto, Alemania está vigilando los posibles riesgos para los consumidores que surgen en los ámbitos de la tecnología financiera y las criptomonedas<sup>74</sup>. Esta tendencia puede agravarse por la falta de alfabetización digital y provocar nuevos tipos de exclusión financiera. Por ejemplo, la capacidad digital de muchos consumidores de edad es inferior a la de los consumidores más jóvenes debido a una combinación de factores relacionados con la salud y la capacidad cognitiva, así como a la rápida digitalización actual de los mercados financieros. En conjunto, estos factores hacen que las personas de edad sean más vulnerables<sup>75</sup>. También existe una importante brecha de género dentro de los países. En Indonesia, el 45 % de los hombres están preparados digitalmente, es decir, poseen un teléfono inteligente y pueden utilizarlo para descargar aplicaciones y acceder a sitios web, pero en el caso de las mujeres esa tasa solo alcanza el 38 %<sup>76</sup>.

39. En la República Democrática Popular Lao, el banco central ha señalado que las herramientas digitales solo son eficaces y eficientes para los consumidores que han adoptado dichas tecnologías, y ha observado que la brecha digital está aumentando<sup>77</sup>. En su

<sup>72</sup> UNCTAD, 2021a.

<sup>73</sup> <https://unctad.org/news/mobile-money-holds-key-financial-inclusion-africa-experts-say>.

<sup>74</sup> Respuesta de Alemania al cuestionario de la UNCTAD.

<sup>75</sup> <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-Consumer-Protection-and-Ageing-Populations.pdf>.

<sup>76</sup> <https://www.povertyactionlab.org/blog/11-23-20/improving-womens-digital-literacy-avenue-financial-inclusion>.

<sup>77</sup> <https://www.oecd.org/daf/fin/financial-education/Financial-consumer-protection-and-financial-literacy-in-asia-in-response-to-covid-19.pdf>.

*Informe sobre la economía digital 2021*, la UNCTAD señaló que solo el 20 % de los habitantes de los países menos adelantados utilizaban Internet, y lo hacían a velocidades de descarga relativamente bajas y pagando un precio relativamente alto<sup>78</sup>. Además, dentro de los países existen importantes diferencias entre las zonas rurales y urbanas, así como entre hombres y mujeres<sup>79</sup>. La UNCTAD ha señalado que debe proporcionarse un acceso asequible a una Internet abierta y segura, teniendo en cuenta las necesidades de las personas de mayor edad y los consumidores con discapacidad, que pueden estar menos familiarizados o sentirse menos cómodos con las herramientas digitales y, por tanto, están más expuestos al fraude digital<sup>80</sup>.

40. En 2020 se puso en marcha en Ghana, Malawi y Uganda la campaña pública de alfabetización financiera digital “¡Eh, hermana! Muéstrame el dinero móvil!”, diseñada para proporcionar a las mujeres las competencias necesarias para utilizar los servicios financieros digitales con confianza<sup>81</sup>. Durante la crisis provocada por la COVID-19, Malasia tomó medidas para ampliar la alfabetización financiera digital de las personas mayores impartiendo seminarios web mensuales para los consumidores de edad con acceso a Internet que se centraban en el acceso digital a los productos y servicios del mercado financiero y en las estafas y fraudes digitales<sup>82</sup>. La República Unida de Tanzania ha establecido un programa de empoderamiento de las adolescentes y las mujeres jóvenes mediante la educación con el que se han proporcionado teléfonos inteligentes a 400 adolescentes y jóvenes que han podido así mejorar su alfabetización y sus competencias digitales en las comunicaciones e interacciones en línea<sup>83</sup>.

41. Para no comprometer los beneficios de la digitalización, los países deben dedicar más sus recursos a mejorar la alfabetización financiera digital, prestando especial atención a los consumidores vulnerables, como las personas de edad, las mujeres y las personas con discapacidad, y teniendo en cuenta las características, ventajas y riesgos singulares de los servicios y canales financieros digitales.

#### IV. Recomendaciones para los poderes públicos y preguntas para los debates

42. Las Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor ofrecen recomendaciones concretas para proteger a los consumidores de servicios financieros. Para que funcionen bien, los sistemas financieros deben estar dotados de un marco jurídico y normativo sólido que establezca objetivos claros para proteger el acceso de los consumidores a los servicios financieros y, al mismo tiempo, regule el comportamiento de los proveedores de servicios. Por ello, las áreas prioritarias actuales para los Estados miembros son la inclusión financiera, la educación y alfabetización, las remesas, el sobreendeudamiento y la digitalización. Sobre la base de las Directrices de las Naciones Unidas, el *Manual sobre protección del consumidor* de la UNCTAD y las respuestas recibidas al cuestionario de la UNCTAD, a continuación se propone una serie de recomendaciones para los poderes públicos sobre la protección del consumidor en el ámbito financiero, fomentando su educación y alfabetización financieras:

a) Aprobar y actualizar periódicamente marcos jurídicos adecuados para proteger los derechos de los consumidores en los servicios financieros;

<sup>78</sup> UNCTAD, 2021b, *Informe sobre la economía digital 2021: flujos de datos transfronterizos y desarrollo – para quién fluyen los datos* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.21.II.D.18, Ginebra).

<sup>79</sup> *Ibid.*

<sup>80</sup> TD/B/C.I/CPLP/23.

<sup>81</sup> <https://www.siaedge.com/show-me-the-mobile-money>.

<sup>82</sup> <https://www.oecd.org/finance/financial-education/supporting-financial-resilience-and-transformation-through-digital-financial-literacy.htm>.

<sup>83</sup> <https://en.unesco.org/news/adolescent-girls-and-young-women-tanzania-expand-digital-literacy-and-skills>.

- b) Establecer organismos de aplicación de la normativa y de supervisión dotados de la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo su misión;
- c) Mejorar y garantizar las buenas prácticas comerciales, haciendo hincapié en el trato justo y equitativo; el comportamiento ético; la divulgación de información y la transparencia; la educación y la creación de conciencia; la protección de la privacidad de los consumidores; y la existencia de mecanismos de resolución de controversias;
- d) Diseñar y aplicar estrategias multipartitas para mejorar el acceso a los servicios financieros, la inclusión y la educación y alfabetización;
- e) Aplicar políticas eficaces relativas a las remesas, el sobreendeudamiento de los consumidores y la quiebra;
- f) Aprovechar el potencial de la digitalización en los servicios financieros, al tiempo que se protege a los consumidores de las nuevas amenazas.

43. En el sexto período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de Protección del Consumidor, las delegaciones podrían orientar los debates en torno a las siguientes preguntas:

- a) ¿Qué nuevos retos enfrentan los consumidores en los mercados financieros?
- b) ¿Cómo pueden mejorarse los instrumentos legislativos y normativos de protección de los consumidores para atender mejor las necesidades de estos?
- c) ¿Qué medios son los más eficaces para mejorar la educación y alfabetización financieras?
- d) ¿Cómo puede ayudar la UNCTAD a los Estados miembros a mejorar la protección del consumidor en el ámbito financiero?

---