

PROTECCIÓN

AL CONSUMIDOR FINANCIERO DE LA TEORIA A LA PRAXIS



RUTH ARREGUI SOLANO
ROSA MATILDE GUERRERO MURGUEYTIO
LUIS JIMÉNEZ GALARZA



SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DEL ECUADOR

Av. 12 de Octubre N24-185 y Madrid
Quito – Ecuador
Teléfono: (5932)2997600 / (5932)2996100
www.superbancos.gob.ec

Autores:

Ruth Arregui Solano
Rosa Matilde Guerrero Murgueytio
Luis Jiménez Galarza

Editores:

Narcisa Granja
Gabielle Guidi

Co-editores:

Zaira Badillo, Directora Regional de Latino América y el Caribe (AFI)

Cita:

(Arregui, Guerrero y Jiménez, 2021)

Referencia Bibliográfica:

Arregui, R., Guerrero, R.M. & Jiménez G., L. (2021). Protección al Consumidor de Servicios Financieros. De la Teoría a la Praxis. Superintendencia de Bancos – Ecuador.

Portada:

Superintendencia de Bancos

Diseño y Diagramación:

Andrés Quirola

Ilustración:

Mario Guerrero Murgueytio

EDICION

Primera (Septiembre 2021)

ISBN

978-9942-8837-2-8



Derechos reservados. Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra, por cualquier medio, sin la autorización escrita de los editores.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.	12
CAPÍTULO 1. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO.	14
1.1.LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR. ASPECTOS CONCEPTUALES.	14
1.1.1. <i>Génesis y evolución de la protección del consumidor.</i>	14
1.1.2. <i>Los avances y nuevos retos en la protección del consumidor.</i>	16
1.2.LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS.	18
1.2.1. <i>El surgimiento de la protección del consumidor de servicios financieros en la agenda global.</i>	18
1.2.2. <i>Aspectos conceptuales de la protección del consumidor de servicios financieros.</i>	20
1.3. La Protección al Consumidor Financiero en la Inclusión Financiera.	24
1.3.1. <i>La inclusión financiera.</i>	24
1.3.2. <i>Pilares de la protección del consumidor financiero.</i>	31
1.3.2.1. <i>Un marco legal y estructura institucional de supervisión.</i>	32
1.3.2.2. <i>Trato justo y oferta adecuada.</i>	33
1.3.2.3. <i>Confidencialidad y protección de datos.</i>	33
1.3.2.4. <i>Transparencia.</i>	34
1.3.2.5. <i>Mecanismos de resolución de controversias y quejas.</i>	35
CAPÍTULO 2. LA METODOLOGÍA DESIGN THINKING.	37
2.1 DESIGN THINKING. ¿QUÉ ES? ¿PARA QUÉ SIRVE?	37
2.1.1. <i>¿Qué es el Design Thinking?</i>	37
2.1.2. <i>¿Cómo funciona el Design Thinking?</i>	39
2.1.2.1. <i>Empatía.</i>	39
2.1.2.2. <i>Definición.</i>	40
2.1.2.3. <i>Ideas o Ideación.</i>	41
2.1.2.4. <i>Prototipos y Evaluación.</i>	42
2.1.3. <i>¿Para qué sirve el Design Thinking?</i>	43
2.2. EL DESIGN THINKING Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS.	44
2.2.1. <i>¿Es posible aplicar el Design Thinking en un organismo de supervisión bancaria?</i>	44
2.2.2. <i>Errores por evitarse en la implementación del Design Thinking.</i>	45
CAPÍTULO 3. APLICACIÓN DEL DESIGN THINKING EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO.	49
3.1. ANTECEDENTES.	49

3.2. APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA DESIGN THINKING EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO.	51
3.2.1. Fase 1: Empatía.	51
3.2.2. Fase 2: Definición.	54
3.2.3. Fase 3: Ideas.	55
3.2.4. Fases 4 y 5: Prototipo y Evaluación.	56
3.2.4.1. Pilar 1: Marco Legal.	57
3.2.4.2. Pilar 2: Trato Justo.	58
3.2.4.3. Pilar 3: Protección de Datos.	60
3.2.4.4. Pilar 4: Transparencia.	61
3.2.4.5. Pilar 5: Mecanismos de Resolución de Conflictos.	65
4. CONCLUSIONES	69

ÍNDICE DE ESQUEMAS, TABLAS Y APARTADOS

Índice de Esquemas.

Esquema 1. Evolución Histórica del Concepto de Protección al Consumidor.....	15
Esquema 2. Naturaleza de las Barreras a la Inclusión Financiera.....	26
Esquema 3. Pilares de la Inclusión Financiera.....	28
Esquema 4. Pilares de la Gestión Institucional de la Superintendencia de Bancos.....	31
Esquema 5. Pilares de la Estrategia de Protección al Consumidor Financiero.....	32
Esquema 6. Pensamiento Integrador.....	38
Esquema 7. Cambio.....	38
Esquema 8. Fases del Design Thinking.....	39
Esquema 9. Empatía en Design Thinking.....	39
Esquema 10. Definición del Problema en Design Thinking.....	40
Esquema 11. Generación de Ideas en Design Thinking.....	41
Esquema 12. Prototipos y Evaluación en Design Thinking.....	42
Esquema 13. Equilibrio de Innovación en Design Thinking.....	43
Esquema 14. Beneficios Design Thinking en la Protección del Consumidor Financiero.....	45
Esquema 15. Pilares de la Protección al Consumidor Financiero en la Supervisión Bancaria.....	49
Esquema 16. Propuesta de Fondo Concursable para la Inclusión Financiera.....	50
Esquema 17. Proceso de Design Thinking.....	51
Esquema 18. Participación del Consumidor Financiero en la Construcción de la Rendición de Cuentas de la Superintendencia de Bancos.....	52
Esquema 19. Mapa de Actores Proceso Design Thinking Protección al Consumidor.....	52
Esquema 20. Fase 1/Empatía Proyecto Design Thinking Protección del Consumidor Financiero.....	53
Esquema 21. Fase 2/Definición Proyecto Design Thinking Protección del Consumidor Financiero.....	54
Esquema 22. Fase 3/Ideas Proyecto Design Thinking Protección del Consumidor Financiero.....	55
Esquema 23. Fase 4/Prototipo Proyecto Design Thinking Protección del Consumidor Financiero.....	57
Esquema 24. Soluciones en el Marco del Pilar 1: Marco Legal.....	58
Esquema 25. Soluciones en el Marco del Pilar 2: Trajo Justo.....	59
Esquema 26. Alertas Emitidas sobre Entidades Financieras No Autorizadas 2019-2021.....	60
Esquema 27. Soluciones en el Marco del Pilar 3: Protección de Datos.....	61
Esquema 28. SB % cumplimiento LOTAIP.....	62
Esquema 29. Política del Sistema de Gestión Antisoborno.....	63
Esquema 30. Canal de Denuncias Antisoborno.....	64
Esquema 31. Soluciones en el Marco del Pilar 4. Transparencia.....	64
Esquema 32. Formulario en Línea para la Presentación de Quejas.....	65
Esquema 33. Herramienta de Atención Presencial al Ciudadano.....	65
Esquema 34. Atención de Consultas y Reclamos Abril 2019 – Julio 2021.....	66
Esquema 35. Soluciones en el Marco del Pilar 5: Mecanismos de Resolución de Conflictos.....	66
Esquema 36. Capacitaciones y seguimiento de la SB a los DC.....	67
Esquema 37. Proceso de Evaluación Design Thinking de la Superintendencia de Bancos.....	68
Esquema 38. Resultados Evaluación Atención al Público 2019 – 2021.....	68

Índice de Tablas.

Tabla 1. Elementos Conceptuales - Protección al Consumidor Financiero.....	23
Tabla 2. Potenciales Errores en la Implementación de Design Thinking.....	46

LISTA DE ABREVIATURAS

AFI	Alianza para la Inclusión Financiera
ASBA	Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas
ASOBANCA	Asociación de Bancos del Ecuador
ASOMIF	Asociación de Instituciones de Microfinanzas del Ecuador
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CNAC	Comisión Nacional Anticorrupción
CEMCWG	Grupo de Trabajo de Empoderamiento del Consumidor
CFPB	Oficina para la Protección Financiera del Consumidor
CGAP	Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México
COMF	Código Orgánico Monetario y Financiero
CORDES	Corporación de Estudios para el Desarrollo
CPC	Corporación de Participación Ciudadana
DFSWG	Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Digitales
DNAE	Dirección Nacional de Atención y Educación al Ciudadano
ENIF	Estrategia Nacional de Inclusión Financiera
ESQUEL	Organización Social Sin Fines de Lucro
FCD	Fundación Ciudadanía y Desarrollo
FILAC	Iniciativa de AFI para América Latina y El Caribe
FMI	Fondo Monetario Internacional
GPFI	Global Partnership for Financial Inclusion
IFN	Programa de Inclusión Financiera Nacional
LOTAIP	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSFI	Office of the Superintendent of Financial Institutions, Canadá
OTA	Oficina de Asistencia Técnica del Departamento de Tesoro, EEUU
PEI	Plan Estratégico Institucional
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SB	Superintendencia de Bancos
SEPS	Superintendencia de Economía Popular y Solidaria
SFD	Servicios Financieros Digitales
SFI	Sistemas Financieros Inclusivos
SGAS	Sistema de Gestión Antisobornos
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

PRESENTACIÓN

El tema del libro es central en la política pública relacionada con los asuntos financieros y sus implicaciones para el desarrollo. El libro parte del marco teórico, dibujando con claridad un hilo conductor de cómo y dónde inicia la “protección al consumidor”, su desarrollo y mejoras. Identifica con claridad los criterios actuales de las mejoras prácticas llegando inclusive a definir la forma de cómo aplicarlo, así los autores con gran capacidad nos enseñan un ejercicio práctico de protección al consumidor financiero, con las satisfacciones y los bemoles propios del ejercicio de la autoridad con visión, sentido de dirección, y la determinación para hacerlo.

La Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), es una red global de 100 instituciones reguladoras y de formulación de políticas de 88 países, dedicada a brindar a los no bancarizados del mundo acceso seguro al sistema financiero formal a través de iniciativas de políticas inteligentes, basadas en evidencia que mejoran la vida de los pobres a través del poder de la inclusión financiera.

En otra de sus publicaciones, los autores han demostrado que no se puede hablar de crecimiento ni de desarrollo sustentable, en forma ética, si la mitad de la población está excluida de la actividad financiera, ya que esta situación en si mismo constituye una desventaja y los excluidos son discriminados, condenados a estar en situación de desventaja financiera, económica y los efectos adversos de una situación de este tipo. Es obvio que los excluidos no tienen la posibilidad de acceder al crédito oportuno y en condiciones adecuadas, tampoco a otros productos y servicios financieros que le brinden bienestar, como un cajero cerca de hogar etc, por lo tanto se puede afirmar que estamos ante las condiciones que dan lugar a la inequidad, la marginación, la pobreza y el debilitamiento consecuente del tejido social.

Por tanto, conforme indican los autores acceso, uso, educación financiera y protección al consumidor son fundamentales para el crecimiento de los países. La “protección al consumidor financiero” se constituye en un pilar clave que permite por un lado que los consumidores financieros potenciales se sientan cómodos de adquirir productos y servicios financieros que satisfagan sus necesidades, esperando recibir trato justo, y la conducción de sus transacciones financieras con fluidez.

La Superintendencia de Bancos, debo concluir, es la entidad que da muestras de una vibrante vida intelectual ante la presente circunstancia de crisis y apremio que compromete la viabilidad misma del país. Las autoras pregonan el fin de la represión financiera y del direccionamiento del crédito; piden sus recursos para poder utilizarlos en desarrollar las curas debidas frente al

diagnóstico de exclusión financiera que conocen mejor que nadie; y proponen cambiar el uso de créditos aprobados a fin de dar soplos de vida a las empresas que lo requieren. Todo ello tiene como entelequia la razón superior de la defensa del empleo, y, como consecuencia de ello, el fortalecimiento del tejido social. Su trabajo, dicho de otra forma, es uno de los pocos reductos de integridad personal, entrega y dedicación; inteligencia sin pretensiones y rigurosidad. Es lo que idealmente debería ser el servicio público ecuatoriano, y no lo es.

La “Protección al Consumidor Financiero. De La Teoría a la Praxis” es un texto de consulta para quienes se interesen en aprender, acerca de este importante elemento del progreso de los países. Para la Alianza para la Inclusión Financiera es motivo de enorme satisfacción co - publicar este trabajo de tres importantes ciudadano ecuatorianos: Ruth Arregui, Rosa Matilde Guerrero y Luis Jiménez.

Dr. Alfred Hannig

Director Ejecutivo de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI)

Septiembre de 2021

RESUMEN EJECUTIVO

La protección de derechos del consumidor financiero es un tema que se viene aplicando en el mundo desarrollado desde mediados del siglo XX, pero que tomó mayor impulso a raíz de la crisis financiera mundial de 2007-2009 y su aplicación se extendió a los países en desarrollo. Con el inicio del presente siglo se ha posicionado como uno de los elementos fundamentales para alcanzar mayores niveles de inclusión financiera.

La Superintendencia de Bancos de Ecuador, también ubica a la protección de derechos del consumidor como uno de los pilares para alcanzar mayores niveles de inclusión financiera. Así mismo, siendo la inclusión una de las columnas de la gestión de supervisión del organismo de control, la protección de derechos apoya a la estabilidad del sistema financiero. La Superintendencia decidió abordar la temática de la protección de derechos con una visión innovadora, que rompe los esquemas tradicionales de construcción de marcos normativos y herramientas de control.

Así se entiende la implementación de la metodología de Design Thinking, que, partiendo de la comprensión de las necesidades y requerimientos particulares de los consumidores financieros, idea, construye y testea soluciones con su participación directa, democratizando los espacios de trabajo y colaboración entre el organismo de control, el ecosistema financiero, representantes de la sociedad civil y expertos de organismos nacionales e internacionales. Eso ha permitido a la Superintendencia de Bancos contar con un marco normativo de nueva generación, procesos y actividades ajustadas a las cambiantes necesidades de los consumidores financieros y a las mejores prácticas internacionales, que serán monitoreadas y evaluadas en forma permanente.

En este sentido, Superintendencia de Bancos ha dado los pasos necesarios para apoyar en la mejora de la inclusión financiera en el Ecuador. Se espera el contingente de otras entidades del Estado, sector privado y la Academia, para juntos vencer los obstáculos y barreras que mantienen a la población ecuatoriana y las microempresas excluidas de los productos y servicios financieros y por ende limitan su desarrollo y el bienestar financiero.

INTRODUCCIÓN.

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) establece que la Superintendencia de Bancos es un organismo técnico de derecho público, con personalidad jurídica; parte de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa, cuya organización y funciones están determinadas en los Arts. 204, 213, 308 y 309.

En adición a lo anterior, la CRE reconoce y garantiza, entre otros, los derechos a: (1) acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características y (2) la protección de datos de carácter personal, que incluye el acceso y la decisión sobre información y datos de este carácter, así como su correspondiente protección.

Por otro lado, el Código Orgánico Monetario y Financiero (COMF) establece como uno de sus principios la protección de los derechos de los usuarios de los servicios financieros, de valores y seguros. También, dispone que una de las funciones de la Superintendencia de Bancos es proteger los derechos de los clientes y usuarios financieros y resolver las controversias en el ámbito administrativo.

Por tanto, la *protección al consumidor de servicios financieros* es un elemento imprescindible, tanto para asegurar el respeto a derechos ciudadanos básicos como para apoyar las estrategias de inclusión financiera.

En consecuencia, la regulación sobre protección del consumidor de servicios financieros busca crear condiciones más equitativas entre proveedores y consumidores de servicios financieros, procurando mitigar, a través de prácticas justas y extendidas, una falla de mercado en el sector financiero, relacionada con que los clientes cuentan con menor información, experiencia o conocimientos que las instituciones bancarias. No actuar adecuadamente para solucionar la mencionada falla de mercado provocará que los ciudadanos prefieran excluirse del sistema financiero, que las entidades bancarias los excluyan o, peor aún, que sean objeto de prácticas abusivas.

La necesidad de actuar apropiada y oportunamente se ha tornado más urgente, a la luz del crecimiento de servicios financieros digitales -crecimiento que se ha acelerado debido a la pandemia COVID-19-, que supone un reto mayor para los organismos de control. Adicionalmente, la pandemia ha impactado negativamente en los esfuerzos de inclusión financiera al debilitar la economía de los países, especialmente de los sectores de la población que ya estaban excluidos y de aquellos sectores que han visto y verán disminuir o desaparecer sus opciones de continuar operando con el sistema financiero formal.

En dicho contexto, la actual administración de la Superintendencia de Bancos de Ecuador, consciente de la importancia que representa la protección y la defensa de los usuarios de servicios financieros para la consolidación de sistemas financiero inclusivos, en el marco del cumplimiento de su Plan Estratégico Institucional 2019-2024 (PEI 2019-2024), ha emprendido una serie de acciones tendientes a consolidar los derechos del consumidor financiero en el ámbito de las entidades privadas, públicas y de seguridad social que por ley le compete supervisar.

Así mismo, con una visión vanguardista, democrática e inclusiva, el ente de control ha implementado una metodología innovadora -Design Thinking-, la cual facilita el acercamiento directo a los actores del mercado financiero, fundamentalmente a los usuarios de servicios financieros, para construir desde el entendimiento de sus necesidades las políticas y mecanismos que fomenten y garanticen sus derechos y, de esta forma, facilitar el logro de la inclusión financiera, de la cual se encuentra aún fuera un porcentaje significativo de la población ecuatoriana.

Este documento, en su primer capítulo presenta una revisión conceptual de la protección al consumidor, de su evolución hacia la esfera del mercado financiero y de la relación entre la protección del consumidor financiero y la inclusión financiera.

En el segundo capítulo se presenta el marco teórico de la metodología *Design Thinking* y los retos de su aplicación en entidades de supervisión del sistema financiero.

Finalmente, en el tercer capítulo se describe la experiencia de la Superintendencia de Bancos en la aplicación del Design Thinking en el diseño de soluciones relacionadas a problemáticas de la protección del consumidor financiero.

Los autores quieren contribuir, de esta forma, al debate técnico de una temática de profunda importancia para la estabilidad del sistema financiero, la inclusión financiera como un impulso en el crecimiento del país. Al mismo tiempo, buscan socializar las acciones que ha implementado la Superintendencia de Bancos de Ecuador en favor de los consumidores de productos y servicios financieros, bajo la aplicación de la metodología Design Thinking.

CAPÍTULO 1. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO.

1.1. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR. ASPECTOS CONCEPTUALES.

1.1.1. Génesis y evolución de la protección del consumidor.

El derecho al consumo comprende un aspecto fundamental de la vida de las personas. Al consumir se busca satisfacer, al menos, necesidades elementales y alcanzar una adecuada calidad de vida. Ello lleva a que los consumidores procuren, en el ámbito llamado mercado, los bienes y servicios necesarios para tal fin. Esa ineludible y constante interrelación con el mercado hace del derecho de consumidores y usuarios el más cotidiano de los derechos (Tambussi, 2009). A pesar de ello, el reconocimiento de los derechos del consumidor, como condición previa a regular jurídicamente su status, no aconteció en el mundo sino hasta la década de los sesenta del siglo XX. (López Montoya, s.f.)

De acuerdo con López Montoya (s.f.), con la creación en 1914 de la Comisión Federal de Comercio (Federal Trade Commission) en los Estados Unidos, se empezó a proteger al consumidor, aunque dicha protección era más bien incidental, como consecuencia de reglar la actividad comercial e impedir la aplicación de prácticas comerciales desleales. No obstante, la idea de posicionar al consumidor como un grupo social diferenciado y brindarle protección especial empezó a ganar fuerza y tuvo como corolario la decisión del presidente Kennedy de reconocer a los consumidores como grupo económico y asumir la defensa de sus derechos impulsando la primera ley de defensa de consumidor del mundo.

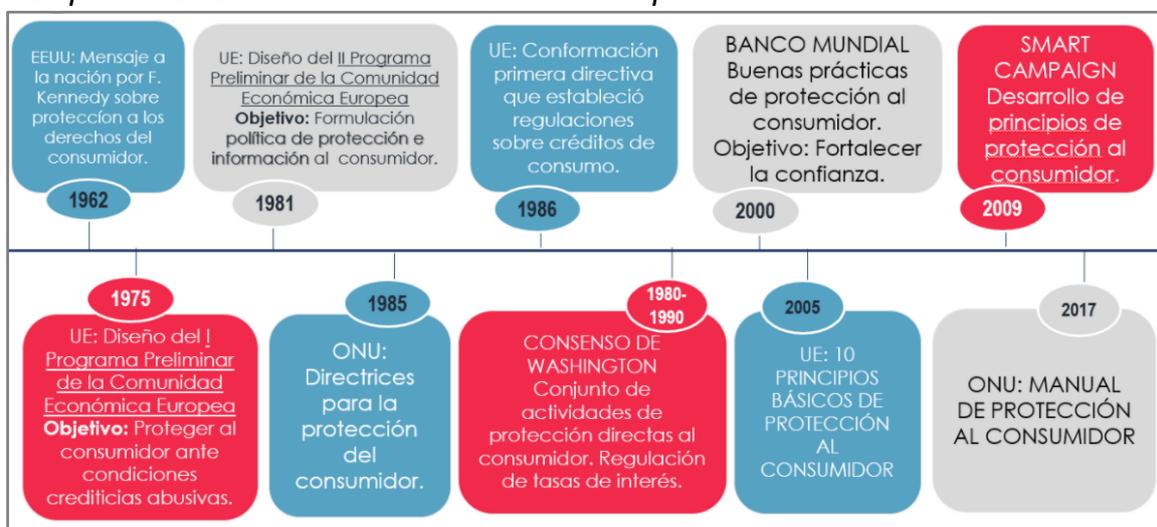
A partir del discurso de Kennedy en el Congreso de la Unión, el 15 de marzo del 1962, *“La Protección de los Intereses de los Consumidores”*, la idea de proteger al consumidor marcó un hito en las agendas de la comunidad internacional al empujar a los Estados a adoptar políticas en materia de derechos (UNCTAD, 2017).

El presidente Kennedy resaltó la importancia de los consumidores en la economía y destacó que si los consumidores son incapaces de tomar decisiones en base a información adecuada se promueve el despilfarro de su dinero y se compromete su seguridad y bienestar. En tal sentido, posicionó los derechos a: (1) la seguridad: ser protegido de bienes peligrosos, (2) la información: ser protegido de información fraudulenta, (3) la elección: ser permitido de acceder a una gama de productos y servicios a precios competitivos, y (4) la reclamación: tener la garantía de que los intereses de los consumidores recibirán plena consideración en tribunales administrativos.

Si bien es cierto que el impulso de la administración Kennedy marcó un antes y un después en el tratamiento de los derechos de los consumidores, varios

autores reconocen que el derecho del consumidor empezó a surgir en 1957, con el Tratado de Roma, que creó la Comunidad Europea. Este tratado, en sus artículos 85 y 86, incorpora nociones sobre la protección al consumidor, mencionando la importancia de garantizar precios razonables que permitan mejorar el nivel de vida. No obstante, recién en 1962 se creó el Comité de Contacto de los Consumidores y, posteriormente, en 1972 la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa publicó la Carta Europea de Protección al Consumidor (Castañeda, 1992), la misma que tres años después se plasmó en medidas concretas, a través del Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores, en el cual se reconocieron los siguientes cinco derechos fundamentales del consumidor: (1) a la protección de la salud y la seguridad de los consumidores, (2) a la protección de los intereses económicos de los consumidores, (3) a la reparación de daños, (4) a la información y a la educación del consumidor y (5) a la representación -derecho de ser escuchado.

Esquema 1. Evolución Histórica del Concepto de Protección al Consumidor



Fuente: Superintendencia de Bancos

Independientemente de donde se le haya expedido por primera vez certificado de nacimiento de los derechos del consumidor, hasta inicios de la década de los ochenta era tal la disparidad en la protección que dispensaban los países desarrollados a sus consumidores y la situación en la que se encontraban los consumidores de los países en desarrollo, que el Consejo Económico y Social de la ONU solicitó al Secretario General la preparación de un estudio sobre el tema y la elaboración de una serie de orientaciones generales para armonizar dicha protección a nivel global.¹ Es así que, en 1983 el Secretario General presentó el proyecto de *Directrices para la Protección del Consumidor* ante el

¹ Resolución 1981/62 del 23 de julio de 1981 del Consejo Económico y Mundial de la ONU.

Consejo, el mismo que fue aprobado como documento definitivo por la Asamblea General de la ONU el 16 de abril de 1985.² Las Directrices son un conjunto internacionalmente reconocido de objetivos básicos, preparados especialmente para que los gobiernos de los países en desarrollo puedan estructurar y fortalecer sus políticas y leyes de protección del consumidor (López Montoya, s.f.).

Las directrices han sido revisadas varias veces, la última aprobada en diciembre de 2015³, las cuales se asientan en 6 principios de buenas prácticas: (1) trato justo y equitativo, (2) conducta comercial, (3) divulgación y transparencia, (4) educación y sensibilización, (5) protección de la privacidad y (6) controversias y reclamaciones de los consumidores. (UNCTAD, 2015).

1.1.2. Los avances y nuevos retos en la protección del consumidor.

Todos los avances en materia de protección de los consumidores, detallados en la sección anterior, han llevado a que, en mayor o menor grado, muchos países adopten marcos jurídicos enfocados en el reconocimiento de que en las interrelaciones de mercado la posición del consumidor se caracteriza por ser la parte más vulnerable, situación de débil jurídico. A esa desigualdad “natural” se propicia corregirla mediante desigualdades jurídicas, inclinando el derecho para el lado contrario de la realidad, lo cual converge en la formulación del derecho de consumo como derecho tuitivo o protectorio (Tambussi, 2009).

En esa línea, la protección al consumidor aborda las disparidades que existen en la relación entre consumidores y proveedores, como por ejemplo en el poder de negociación, los conocimientos y otros recursos. Con el fin de promover el bienestar de los consumidores en el mercado, los Estados establecen medidas como prácticas de comercio leales, mecanismos de compensación, garantía del acceso a bienes y servicios esenciales, entre otras (UNCTAD, 2017).

Al tender a igualar en la negociación los intereses de consumidores y proveedores, las medidas de protección al consumidor contribuyen a la equidad y justicia social. Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) celebrada en 2017, se destacó que el desarrollo de los derechos de protección al consumidor es una parte importante de las estrategias para erradicar la pobreza y lograr la justicia socioeconómica para los más desfavorecidos (UNCTAD, 2017).

No obstante, la importancia de proteger los derechos de los consumidores por su impacto socio económico, la ONU reconoce que, si bien se han realizado

² Resolución 39/248 del 16 de abril de 1985 de la Asamblea General de la ONU.

³ Resolución 70/186 del 22 de diciembre de 2015 de la Asamblea General de la ONU.

progresos considerables en relación con la protección de los consumidores en el plano normativo desde la aprobación de las Directrices de 1985, esos progresos no se han traducido de manera sistemática en medidas de protección más eficaces y mejor coordinadas en todos los países y en todos los ámbitos del comercio. (UNCTAD, 2017), situación que pone en riesgo la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

En términos reales, la globalización de los mercados y los rápidos avances tecnológicos y de comunicación, han modificado la forma de interrelación entre proveedores y consumidores, así como el perfil del comportamiento de estos últimos, dejando a los marcos legales de protección limitados y rezagados frente a esta nueva realidad. En esa línea, la ONU emitió en el año 2017 el *Manual sobre Protección del Consumidor*, que contiene recomendaciones tendientes a cerrar la brecha existente en el cuidado de los derechos de los consumidores, mediante la aplicación de buenas prácticas que aumenten la capacidad y efectividad de los regímenes de protección al consumidor de los Estados.

El principal avance en el manual de la ONU tiene que ver, justamente, con ir más allá de los marcos legales y trabajar en la construcción de *marcos institucionales de protección del consumidor*, que constituyen un grupo de mecanismos a través de los cuales los estados garantizan el respeto de los derechos de los consumidores. Los elementos esenciales de los marcos institucionales de protección al consumidor son:

- Política nacional de protección al consumidor.
- Organismo especializado de protección del consumidor.
- Leyes específicas de protección del consumidor.
- Códigos o medidas no vinculantes para las empresas.
- Mecanismos de compensación a disposición de los consumidores.
- Sistemas de supervisión y vigilancia.
- Mecanismos de conformidad o garantía de cumplimiento.
- Programas de educación e información de los consumidores.
- Cooperación y redes internacionales.

En conclusión, aún queda camino por recorrer para alcanzar estándares aceptables de protección al consumidor en la mayoría de los países del mundo. El reto es implementar lo antes posible, los marcos institucionales mínimos de protección al consumidor, involucrando en el proceso a los proveedores (empresas), a la academia, a los organismos internacionales y, sobre todo, a los mismos consumidores. No hacerlo provocará que no sea posible alcanzar las metas de desarrollo sostenible, fundamentalmente de crecimiento económico, de equidad en la repartición de la riqueza y de erradicación de la pobreza.

1.2. LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE SERVICIOS FINANCIEROS.

1.2.1. El surgimiento de la protección del consumidor de servicios financieros en la agenda global.

A continuación se presentan algunas iniciativas que distintos países han llevado en el tiempo para generar políticas y acciones de protección al consumidor de servicios financieros:

- En el año 1975, la Unión Europea (UE) da un paso importante en el campo de la protección al consumidor financiero, cuando, a través del Primer Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea, buscó armonizar la normativa reguladora del crédito de consumo para proteger al consumidor ante las condiciones crediticias abusivas.
- En 1980, a partir del Consenso de Washington, muchos Estados comenzaron a crear instrumentos normativos para la protección de los consumidores financieros, con el fin de proteger a los sectores más débiles en las operaciones financieras y, sobre todo, animar a inversionistas a invertir en el sistema financiero. (Marín Galeano, 2013).
- En 1981, con el Segundo Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea, se destacó la importancia de promover medidas de protección al consumidor financiero, previas a la contratación de los servicios financieros, como la disponibilidad y nivel de difusión de información, así como el nivel de transparencia de las entidades. Estas medidas buscaban promover una mejor toma de decisiones financieras por parte de los usuarios. que promuevan su bienestar y eviten efectos adversos como el sobreendeudamiento (Marín López, 2004).
- En 1986, los países europeos emitieron una directiva que estableció regulaciones sobre créditos al consumo, detallando disposiciones legales, reglamentarias y administrativas para la aplicación en los Estados miembros. Estos esfuerzos presionaron a garantizar la formalidad de las instituciones financieras, la inspección y control entre prestamistas e intermediarios, así como la existencia de organismos que atiendan las demandas de los usuarios.
- En 2005, la UE elaboró varios instrumentos de protección al consumidor y cliente financiero, al tiempo que estableció los *Diez Principios Básicos sobre la Protección de los Consumidores*. El documento hace especial énfasis en la prestación de servicios financieros.

Los acontecimientos en materia económica y financiera de la década de los 90, más aún los impactos y afectaciones que dejaron las grandes crisis financieras, incluyendo la de 2007-09, llevaron a mejorar las regulaciones del

mercado financiero en términos de solvencia, liquidez y gobierno corporativo; así también varios organismos internacionales y jurisdicciones han puesto también creciente énfasis en la protección del consumidor financiero y los vínculos con la estabilidad financiera. Debido a la magnitud de la crisis, que golpeó fuertemente a los sistemas financieros y las economías de países como Estados Unidos, el gobierno del presidente Barack Obama promulgó la Ley Dodd-Frank sobre la reforma de Wall Street y la protección del consumidor financiero, que supuso la revisión financiera más significativa desde la Gran Recesión de 1930. En el caso específico de la protección del consumidor financiero, creó la Oficina de Protección al Consumidor Financiero (CFPB por sus siglas en inglés), que reporta directamente al Senado y al Congreso, y no forma parte de la Reserva Federal (Herrera Mellado, 2015).

Posteriormente, el Banco Mundial (BM) publicó el documento de *Buenas Prácticas de Protección al Consumidor Financiero*, en el destaca que en un efectivo régimen de protección al consumidor financiero se debe proveer amparo real a los consumidores financieros minoristas, este amparo los habilita para que ejerzan sus derechos y cumplan con sus obligaciones legales. El documento provee 39 buenas prácticas básicas, que se agrupan en estas temáticas: (1) la importancia de las instituciones de protección al consumidor, (2) la divulgación de información y buenas prácticas de venta, (3) el manejo y mantenimiento de las cuentas de los clientes, (4) la protección y privacidad de los datos personales, (5) los mecanismos de resolución de disputas y mecanismos de compensación, (6) empoderamiento del consumidor y educación financiera, y (7) la competencia en el mercado. El BM, al mismo tiempo constituyó la Organización Internacional para la Protección de los Consumidores de Servicios Financieros (FinCoNet) para proporcionar orientación y promover la colaboración entre las autoridades responsables de la protección del consumidor financiero. (Banco Mundial, 2012).

La Alianza para la Inclusión Financiera en 2012 mencionó además que, las leyes de protección del consumidor no pueden ser trasplantadas de un país a otro. Algunos de los factores que intervienen en la estructuración de un enfoque adecuado de protección al consumidor son: la etapa en el grado de desarrollo del mercado, los productos y tipos de proveedores utilizados en sociedades vulnerables y con poco conocimiento sobre finanzas, y los riesgos (por ejemplo, pérdida de ahorros o garantías, sobre endeudamiento, condiciones macroeconómicas tales como la inflación). La regulación debe centrarse inicialmente en aquellos riesgos que sean más perjudiciales y que afecten a más personas vulnerables. (AFI, Documento sobre políticas, La protección del consumidor, 2012)

En 2015, las Naciones Unidas incluyen por primera vez, de forma explícita, a los servicios financieros en las directrices de protección del consumidor; así, en la sección relativa a los servicios financieros se habla de: (1) regulación, aplicación y supervisión, (2) educación e impartición de conocimientos al consumidor, (3) divulgación de la información, (4) actuación responsable de los proveedores de servicios financieros, (5) protección de los datos e (6) inclusión financiera. Así mismo, se sugiere equiparar la protección de los consumidores estándar a los consumidores financieros (UNCTAD, 2017).

En resumen, la necesidad de proteger a los consumidores, con el fin de preservar sus derechos en el mercado, promover su bienestar y el bienestar colectivo, que surgió en la década de los sesenta, se consolidó luego de la crisis financiera 2007-2009 como una variable clave para lograr la estabilidad a largo plazo del sistema financiero mundial. Al mismo tiempo, el acelerado crecimiento del uso de los servicios financieros ha creado la necesidad de una robusta regulación financiera para proteger y dar voz a los consumidores.

1.2.2. Aspectos conceptuales de la protección del consumidor de servicios financieros.

Para una cabal comprensión de la necesidad de protección al consumidor de servicios financieros, debemos tener a mano ciertos elementos de análisis.

Las finanzas del comportamiento (behavioral finance), conocidas también como finanzas conductuales y economía conductual, incorporan datos y teorías sobre la habilidad cognoscitiva de los inversionistas, su interacción social, motivación moral y respuestas emocionales en los modelos económicos; dicho en otra forma, estudian las finanzas desde una perspectiva sociológica.

Los intentos de explicar los resultados observados del mercado son contradictorios con las expectativas racionales y la teoría de los mercados eficientes. Es allí donde, principalmente, Richard Thaler enfoca sus estudios y teorías, describiendo anomalías concretas del mercado, desde una perspectiva conductual. Investigaciones que le han merecido el premio Nobel de Economía 2017, cuando afirmaba que los modelos económicos simplificaban la realidad, suponían que el consumidor es racional, maximiza su ganancia y ahorra para el futuro. Por ello son importantes las políticas públicas para ayudar a generar ahorros obligatorios, así como ver la tendencia de los consumidores a sobrepagar en las subastas y, la paradoja de los ganadores. (Thaler R,H., 1988).

Las decisiones de los individuos no siempre parten de información perfecta, por lo que no siempre optan por lo mejor. Es justamente en este espacio donde la comprensión de la realidad puede ser enriquecida a partir de pensarla también a través del comportamiento de las personas. Una de las áreas claves

de aplicación de la economía conductual son las finanzas del comportamiento. Esta situación tiene dos vertientes principales: 1) la información puede estar disponible sólo para unos pocos y 2) no todos los que poseen información tienen las destrezas adecuadas para analizarla. (Arregui, Guerrero, Universidad Anáhuac, Investigación, 2018)

El CGAP en este aspecto, inclusive ha utilizado el término empoderamiento “La premisa es que cuando se empodera a los clientes, estos toman decisiones más informadas, confían en las instituciones con las que interactúan, utilizan sin inconvenientes los servicios financieros que les resultan valiosos y sienten que controlan mejor los aspectos financieros de sus vidas. A su vez, es posible que se vuelvan más leales a sus PSF y que operen más regularmente con ellos, lo que puede generar una mayor coherencia entre las operaciones, un efecto positivo en la sostenibilidad de los prestadores y un mayor valor para los clientes.” (Consultative Group to Assist the Poor – CGAP-, Cómo empoderar a los clientes: Decisión, uso y posibilidad de expresarse, marzo 2015)

Arregui, Guerrero y Ponce (2020) mencionan que la protección al consumidor financiero se constituye por las normas, regulaciones y procedimientos que promueven una relación armónica entre las entidades financieras y sus usuarios, mediante prácticas de atención y educación financiera. Además, destacan la importancia de la protección al consumidor financiero para la consolidación de sistemas financieros inclusivos, basados en un enfoque de inclusión económica y bienestar financiero⁴.

ASBA, define la protección al consumidor como el conjunto de mecanismos dispuestos con el objetivo de evitar un daño o perjuicio a los usuarios de servicios financieros. Destaca que los mecanismos de protección deben actuar antes y después de la contratación de un servicio financiero. Los mecanismos previos guardan relación con la disponibilidad de información, con el nivel de transparencia, el nivel de difusión y las condiciones del mercado financiero. Mientras que, los mecanismos posteriores se concentran en las vías de reclamo con las que cuentan los usuarios financieros frente a potenciales perjuicios que puedan sufrir (ASBA, s.f). En tal sentido, sugiere siete pilares de la protección al consumidor financiero (1) la cultura de protección y servicio al cliente, (2) la transparencia, (3) la educación financiera, (4) la libertad de elección, (5) la normativa, (6) la responsabilidad y (7) el equilibrio contractual (ASBA, 2012).

⁴ La Oficina para la Protección Financiera del Consumidor (CFPB, 2015) y Cárdenas, et al. (2020) coinciden en que el bienestar financiero es un estado en el que una persona puede satisfacer plenamente sus obligaciones presentes y puede sentirse seguro de su futuro financiero, siendo capaz de tomar decisiones que le permitan disfrutar la vida en torno a elementos fundamentales como: el control de finanzas personales, la capacidad para absorber shocks financieros, el cumplimiento de objetivos financieros y el aprovechamiento del disfrute vital.

Giné et al. (2017) y Cárdenas et al. (2020) destacan que la provisión de información estandarizada mejora significativamente la capacidad de los consumidores para tomar decisiones financieras. Sugieren que los reguladores no solo deben exigir ciertos términos clave en la oferta de los productos financieros, sino también establecer el formato en el que se presentan estos términos, con el objeto de fomentar la comparación de los productos para promover una mejor toma de decisiones y el bienestar financiero de los usuarios.

En la misma línea, Roa (2015) menciona que los hallazgos identificados entre las finanzas conductuales y la educación financiera aporta información clave sobre la manera en que los usuarios utilizan la información en la toma de sus decisiones financieras. Destaca que es erróneo asumir que los individuos utilizan toda la información disponible para obtener la máxima utilidad de las decisiones que toman. En consecuencia, se resalta la importancia de la educación financiera para motivar una mejor toma de decisiones, que promueva la protección del consumidor financiero, su bienestar, un menor riesgo para las entidades y la estabilidad del sistema financiero.

En 2009, la calificadora de riesgos MicroFinanza Rating, en el ámbito de las microfinanzas, presenta la metodología Smart Campaign, que contempla una serie de *Principios de Protección al Cliente*. El objetivo de la metodología es empoderar a los diversos actores del mercado para mejorar las prácticas financieras globales, mediante una certificación que evalúa el diseño y la distribución apropiada de servicios financieros, la prevención del sobreendeudamiento, la transparencia de las entidades, precios responsables, trato justo y respetuoso a los clientes, la privacidad de los datos del cliente y los mecanismos para resolución de quejas (MicroFinanza Rating, 2015).

Ante el crecimiento acelerado que durante la última década han registrado los servicios financieros digitales (SFD), en 2021, la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), en conjunto con el Grupo de Trabajo de Servicios Financieros Digitales (DFSWG por sus siglas en inglés) y el Grupo de Trabajo de Empoderamiento del Consumidor y de Conducta de Mercado (CEMCWG por sus siglas en inglés) presentaron el *Modelo de Políticas sobre Protección al Consumidor de Servicios Financieros Digitales*, que parte del reconocimiento de que los SFD tienen particularidades específicas que requieren adaptaciones al marco regulatorio y a las políticas de protección de los consumidores financieros. En tal sentido, definen cinco pilares guía: (1) entorno regulatorio y de políticas con especial atención en la seguridad de la información, (2) desarrollo de productos y prestación de servicios enfocados en el trato justo, (3) concientización del consumidor, quejas y resarcimiento, (4) supervisión y

exigencia de cumplimiento y (5) temas transversales (promoción de la protección al consumidor en segmentos vulnerables y los SFD en respuesta ante desastres o emergencias) (AFI et al., 2021).

En el Financial Access 2010, el CGAP presenta un conjunto de políticas de protección al consumidor financiero: (1) el tratamiento justo y libre de prácticas engañosas por parte de los proveedores financieros, (2) la transparencia y (3) los mecanismos para atender a quejas y resolver controversias (CGAP y Banco Mundial, 2010).

El análisis de los elementos que hacen parte de las distintas definiciones de protección del consumidor financiero se resume en la Tabla 1, a partir de la cual se concluye que los elementos recurrentes son:

*Tabla 1. Elementos Conceptuales -
Protección al Consumidor Financiero*

Arregui, Guerrero y Ponce	ASBA	Giné et al. Cárdenas et al.	ROA	Microfinanza Rating	AFI et al.	Financial Access
Normas, regulaciones y procedimientos.	Normativa				Entorno regulatorio y de políticas. Supervisión.	
				Privacidad de los datos.	Protección de la privacidad de los datos	
Prácticas de atención.	Vías de reclamo.			Mecanismos de resolución de quejas.	Quejas y resarcimiento.	Mecanismos para atender quejas
Educación financiera.	Educación financiera		Educación financiera.		Concientización del consumidor.	
Inclusión financiera.	Condiciones del mercado. Cultura de protección y servicio al cliente. Libertad de elección. Responsabilidad. Equilibrio contractual.			Distribución apropiada de servicios financieros. Precios responsables. Trato justo.	Desarrollo de productos y prestación de servicios. Trato justo	Trato justo
Bienestar financiero.		Bienestar financiero.	Bienestar financiero.			
	Disponibilidad de información.	Términos clave y formato de presentación.	Información disponible.			
	Transparencia y difusión.	Provisión de información.		Transparencia de las entidades.		Transparencia
			Estabilidad del sistema financiero.	Prevención del sobreendeudamiento.		

Fuente: Arregui, Guerrero y Ponce / ASBA / Giné et al. / Cárdenas et al. / ROA / Microfinanza Rating / AFI et al

- Marco normativo / regulatorio y estructura institucional de supervisión.
- Protección de la privacidad de la información.
- Mecanismos de resolución de quejas y resarcimientos.
- Programas de educación financiera y concientización al consumidor.
- Productos y servicios que faciliten la inclusión financiera.
- Procesos de atención que garanticen un trato justo.
- Disponibilidad, transparencia y difusión de información.
- El bienestar financiero de los consumidores y la estabilidad del sistema financiero.

Por tanto, son estos los elementos que deben tomarse en cuenta en la construcción de estrategias integrales de protección de los derechos de consumidores financieros.

1.3. La Protección al Consumidor Financiero en la Inclusión Financiera.

1.3.1. La inclusión financiera.

“En el nuevo enfoque, iniciado con las reflexiones del Premio Nobel Amartya Sen, la pobreza ha dejado de ser entendida como la sola privación o falta de recursos para adquirir una canasta de bienes y servicios necesaria para una vida mínimamente saludable, y ha pasado a conceptuarse como la falta de condiciones y oportunidades que impiden que las capacidades actuales y potenciales de las personas puedan ponerse en práctica y se transformen en funcionamientos y realizaciones de desarrollo humano.” (Arregui, Guerrero, Focke y otros, De la definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera: Nuevo Eje Estratégico del Banco Central del Ecuador, 2012) .

Para tener una comprensión amplia del alcance de la inclusión financiera, podemos empezar por definir, que aquella “implica el acceso y utilización de los servicios financieros formales por parte de la población antes excluida de los mismos por encontrarse en condición de pobreza o informalidad, alejamiento geográfico o discapacidad.

Conviene subrayar que el acceso a los servicios financieros no es sinónimo de su utilización. Mientras que las dificultades de acceso representan alguna forma observable de restricción que impide el uso de servicios financieros, la baja utilización de los mismos por parte de un segmento poblacional responde a otro tipo de determinantes, entre los cuales cuentan los factores volitivos y de cultura financiera”. (Arregui, Guerrero, Focke y otros, De la definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera: Nuevo Eje Estratégico del Banco Central del Ecuador, 2012)

Cueva, en su título “Inclusión Social y Servicios Financieros: una interesante oportunidad” resalta “Más aún, el acceso a servicios transaccionales y a los sistemas de pagos típicamente reduce los costos de muchos trámites, mejora la seguridad y los tiempos en el manejo de dinero, facilita la recepción de remesas y transferencias. La utilización de servicios financieros básicos (como la apertura de una cuenta de ahorro) facilita inicialmente el desarrollo de una tradición de ahorro. Posteriormente, abre las puertas para que las personas puedan acceder a realizar pagos o recibir transferencias y, al crear un colateral y una mayor cultura financiera, acceder a créditos, seguros y productos financieros más elaborados”. (Guerrero, Focke y otros, Inclusión Financiera: Aproximaciones Teóricas y Prácticas, BCE, 2012).

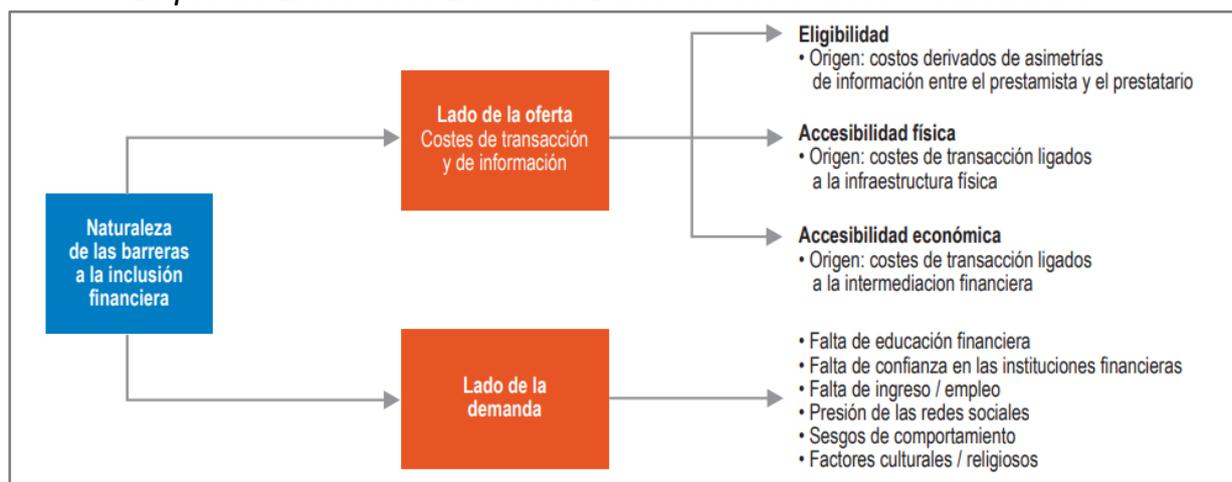
“La inclusión financiera es un amplio concepto que conecta varios elementos complementarios: i) un entorno regulatorio propicio;; ii) una oferta de productos adecuados (pagos, ahorros, créditos, seguros), iii) cobertura, con acceso a canales transaccionales tradicionales y no tradicionales para recibir servicios de calidad a precios razonables, que permitan realizar transacciones de forma segura y eficiente, iv) fomento y difusión de educación y cultura financieras, y v) protección al usuario de servicios financieros y la transparencia de información.” (Guerrero, Focke y otros, Inclusión Financiera: aproximaciones teóricas y prácticas. BCE, 2012)

Cull et al. (2014) establecen que dichas barreras provienen tanto del lado de la oferta como de la demanda de servicios financieros, como puede verse en el Esquema 2.

Las barreras originadas en la oferta tienen que ver con: (1) elegibilidad, relacionada con las asimetrías de información, (2) accesibilidad física, vinculada a costos de transacción por infraestructura física, y (3) accesibilidad económica, ligada a costos de transacción por intermediación financiera.

En el caso de la demanda, las barreras son: (1) falta de educación financiera, (2) falta de confianza en las instituciones financieras, (3) falta de ingresos, (4) presiones sociales, (5) sesgos de comportamiento y (6) factores culturales o religiosos.

Esquema 2. Naturaleza de las Barreras a la Inclusión Financiera



Fuente: Cull, R., Ehrbeck, T., & Holle, N.

La diferente comprensión de las barreras ha provocado que existan diversas definiciones sobre la inclusión financiera, las cuales varían en sus componentes y alcance. No obstante, en la comunidad de expertos en inclusión financiera se acepta como una definición amplia la establecida por el Centro de Inclusión Financiera de Acción Internacional: “La inclusión financiera plena es un estado en el cual todas las personas que puedan utilizar servicios financieros de calidad tengan acceso a ellos, que éstos tengan precios asequibles, sean proveídos de una manera conveniente y con respeto a los derechos de los usuarios. Los servicios financieros son ofertados por una amplia serie de proveedores, públicos y privados, y pueden llegar a todos quienes los puedan utilizar, incluidas las personas discapacitadas, las personas de bajos ingresos, las personas que habitan áreas rurales y otras personas que se encuentran en estado de exclusión” (Acción Internacional, 2010).

A continuación otras definiciones que contextualizan la materia:

- María José Roa (2013), partiendo de documentos elaborados por el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) y de la Asociación Global para la Inclusión Financiera (GPFI), establece que la inclusión financiera “se refiere a una situación en la que todos los adultos en edad de trabajar, incluidos aquellos actualmente excluidos del sistema financiero, tienen acceso efectivo a servicios financieros provistos por las instituciones formales como crédito, ahorro, pagos y seguros”.
- El Banco Mundial (2018) puntualiza que la “inclusión financiera implica el acceso de las personas y empresas a una variedad de servicios financieros útiles y asequibles, que satisfacen sus necesidades, facilitan su vida cotidiana y el funcionamiento de las empresas”. Se resalta que estos servicios deben ser brindados de una manera responsable y sostenible.

- El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (s.f), define la inclusión financiera como “la facilidad y disponibilidad con la que los participantes de una economía pueden acceder a los servicios financieros formales, tales como depósitos bancarios, créditos, seguros, entre otros”.

A pesar de la existencia de varios conceptos, como indican Roa (2013) y Mejía y Azar (2021), en la actualidad la mayor parte de los organismos internacionales a cargo de la inclusión financiera han establecido definiciones e indicadores mundialmente aceptados, de los que se deduce la naturaleza multidimensional del concepto de inclusión financiera. Así mismo, coinciden en que sus dimensiones básicas son el **acceso**, el **uso**, la **calidad**^{5 6} y el **impacto**⁷ sobre el **bienestar financiero**⁸ de las familias, así como la **productividad** de las empresas.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México (CNBV) (2020) en su definición de inclusión financiera señala: “el acceso y uso de servicios financieros desde una **regulación apropiada** que garantice esquemas de **protección al consumidor** y promueva **la educación financiera**”.

De esta última definición se deduce que las capacidades financieras están correlacionadas con el nivel de educación financiera de los consumidores y con las medidas de protección al consumidor financiero. En tal sentido, entendiendo a la inclusión financiera desde el enfoque de oferta y demanda, Arregui, Guerrero y Ponce (2020) destacan que **el bienestar financiero está estrechamente vinculado con la inclusión financiera, la misma que implica el acceso y uso de servicios financieros, acompañados de esquemas de educación financiera y protección al consumidor.**

⁵ Las variables *calidad de acceso y uso*, e *impacto en el bienestar financiero* fueron introducidas por la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI) en 2011.

⁶ La *calidad* evalúa si los atributos de los productos y servicios financieros satisfacen las necesidades de los consumidores y si la creación de nuevos productos toma en cuenta estas necesidades.

⁷ Se entiende como impacto el efecto que un dispositivo o servicio financiero genera en las vidas de los clientes.

⁸ Según la Oficina de Protección al Consumidor Financiero de Estados Unidos (CFPB), el bienestar financiero es el estado en el cual una persona puede satisfacer plenamente sus obligaciones financieras actuales y en curso, puede sentirse segura de su futuro financiero y es capaz de tomar decisiones que le permitan disfrutar de la vida.

- **Acceso:** La AFI (2011) define al acceso como “las capacidades para poder usar los servicios financieros formales disponibles”. También, se refiere a la disponibilidad generalizada y permanente de la oferta de servicios financieros a un costo accesible.

La falta de acceso se vincula con la ausencia de intermediarios financieros en determinados territorios o espacios. Esta limitación se evidencia entre aquellos usuarios que, al no encontrar instrumentos u oportunidades financieras adecuadas, ven excluida su participación en el sector financiero formal (Roa, 2013).

Tradicionalmente, la falta de acceso ha sido definida como una barrera que resulta de elementos asociados al sector financiero como costos de transacción elevados, incertidumbre sobre el resultado de los proyectos y asimetrías de la información entre prestamistas y prestatarios.

- **Uso:** La AFI (2011) define el uso como “la permanencia y profundidad del uso de servicios y productos financieros”. Esta dimensión hace referencia al nivel de consumo o demanda efectiva de los servicios y productos financieros partiendo de la regularidad y la frecuencia de uso.

Arregui, Guerrero y Ponce (2020) puntualizan que el uso se relaciona con la capacidad de los consumidores de utilizar productos, servicios y canales financieros de manera adecuada, segura y permanente.

Roa (2013) menciona que cuando se dispone de elementos de acceso a productos y servicios financieros, pero los usuarios muestran un bajo o nulo uso de los servicios financieros, esto puede explicarse por diversas razones.

Entre las principales se identifica al nivel de educación financiera, la falta de ahorros, un bajo nivel de ingreso o empleo, la falta de confianza⁹ en las entidades financieras, el miedo o la incapacidad de endeudarse, la autoexclusión por alguna discriminación sistemática del pasado, o rezagos sociológicos de crisis financieras.

- **Educación financiera:** La educación financiera permite a los individuos un mejor manejo de sus finanzas personales y una mejor toma de decisiones financieras. Además, contribuye a eliminar o reducir las barreras para la inclusión financiera desde el lado de la demanda. Todo esto genera externalidades positivas en la economía en general, favorece la estabilidad y el desarrollo de los sistemas financieros (Roa, 2013).

⁹ Es importante destacar que la confianza del usuario financiero tiene estrecha relación con el régimen de protección al consumidor financiero.

Los niveles de conocimiento financiero en América Latina son muy bajos. En la mayor parte de los países apenas se están dando los primeros pasos concretos para la implementación de regulaciones y políticas de educación financiera. En este contexto, las entidades reguladoras y supervisoras estatales tienen la responsabilidad de promover la inclusión financiera mediante el fomento de la educación financiera (Roa, 2013).

La educación financiera se relaciona con la calidad del acceso y uso a servicios financieros, puesto que aporta valor para identificar características y fortalecer la relación entre usuarios y entidades financieras, así como para identificar alternativas disponibles en el mercado y comprender las implicaciones de todas las alternativas.

“Para los usuarios de productos y servicios financieros, tomar decisiones informadas y ser responsables financieramente requiere, según las mejores prácticas en Educación Financiera (que es un pilar importante de la Inclusión Financiera), de al menos 2 cosas: (i) disponer en forma oportuna de toda la información pertinente posible (sobre todo información financiera que dé cuenta de la calidad del gobierno cooperativo y de sus administradores: solvencia, cartera, inversiones, riesgos, pérdidas, ganancias); y, (ii) tener la competencia para su análisis.” (Arregui, Dahik y Guerrero, Apuntes sobre la Regulación del Sistema Financiero Popular y Solidario (SFPS) En Ecuador, CORDES, Carta Económica, noviembre 2017)

- **Protección al Consumidor financiero:** El cuarto pilar de la Inclusión Financiera, la protección al consumidor de productos y servicios financieros lo estaremos tratando en forma más amplia en siguiente sección, puesto que es el elemento central de este documento.

Vale añadir que, es tal la importancia que la inclusión financiera ha cobrado como elemento crítico para alcanzar el bienestar financiero, matizado con el enfoque de género, que el “Financial Access Survey” en alianza con las NNUU han incorporado en la medición 7 de los 17 ODS, los cuales serán evaluados en 2030. (FMI 2018)

Esquema 5. Pilares de Estrategias de Protección al Consumidor Financiero



Fuente: Los Autores

Vale resaltar que los regímenes de protección al consumidor financiero buscan garantizar la adecuada, oportuna y efectiva tutela administrativa de los derechos de los consumidores financieros.

1.3.2.1. Un marco legal y estructura institucional de supervisión.

Principio Rector: Claridad en las disposiciones legales y regulatorias en los marcos de protección al consumidor.

Los marcos de protección del consumidor financiero comprenden toda una serie de mecanismos institucionales que parten de los principios del bien común, control del abuso del poder de mercado, información pública y control de calidad de los bienes y servicios. Los Estados desempeñan la importante función de garantizar que los mecanismos implantados no coarten indebidamente la libertad de las empresas para operar legítimamente, ni tampoco restrinjan la libertad de decisión individual de los consumidores.

Los marcos legales deben ser: (1) neutrales, con respecto a cambios tecnológicos y modelos de negocio, (2) basados en principios, porque se ha demostrado que son más flexibles para reaccionar a los cambios en el mercado que los marcos legales basados en reglas, y (3) preventivos ante la aparición de brechas o arbitrajes regulatorios.

En términos generales, un marco legal mínimo que acompañe la protección del consumidor financiero debe estar constituido por: (1) norma de defensa y derechos del usuario financiero, (2) norma de defensor del cliente, (3) norma de proceso, manejo y protección de datos, y (4) norma de programas de educación financiera.

1.3.2.2. Trato justo y oferta adecuada.

Principios rectores: Trato justo y conducta empresarial responsable, e idoneidad del producto: Enfoque central en el cliente, inclusión, pertinencia y usabilidad.

Uno de los principios de protección al cliente postulados por The Smart Campaign es el de trato justo y respetuoso al cliente, el mismo que evalúa si el proveedor del servicio financiero mantiene un código de conducta institucional, si dispone de prácticas adecuadas de cobranza y servicio al cliente, si cuenta con sistemas para prevenir y detectar fraudes (sistema de control interno) y si tiene un buen sistema de gestión de reclamos.

En la misma línea, se destaca que las entidades financieras deben convertirse en vigilantes permanentes de la detección de prácticas de mal uso de redes sociales, portales o páginas web que desinformen y generen desconfianza conduciendo a decisiones financieras erradas.

Las empresas deben tratar de manera justa y honesta a los consumidores en todas las etapas de su relación comercial y en cualquier canal transaccional, como parte esencial de la cultura empresarial. Se debe evitar prácticas que perjudiquen a los consumidores, en particular a los consumidores en situación vulnerable y de desventaja (UNCTAD, 2017).

Una medida de trato justo es ofrecer productos y servicios ajustados a las necesidades de los socios, en condiciones de precios, acceso y contratación adecuados, que no discriminen ni excluyan a ningún sector de la población, que ofrezcan toda la información necesaria para una correcta toma de decisiones, y que posibiliten el tratamiento de quejas y reclamos.

1.3.2.3. Confidencialidad y protección de datos.

Principio rector: Salvaguardar de la privacidad y protección de los datos del consumidor financiero y fortalecer la seguridad cibernética.

En una época en que la evolución de la tecnología suele superar la reacción de las autoridades de control, es fundamental que se construya una capacidad interna de reacción rápida ante el surgimiento de nuevos modelos de negocio que puedan actuar fuera del perímetro de regulación.

Como mínimo se debe buscar regular lo siguiente: (1) la privacidad y protección de datos, (2) la divulgación y consentimiento, (3) la privacidad y protección de datos a terceros. Así mismo, debe requerirse: (1) el desarrollo de un marco de seguridad cibernética, (2) la cooperación entre los actores relevantes en materia de seguridad cibernética, (3) la difusión de campañas de concienciación para clientes, (4) la existencia de políticas y procedimientos internos que protejan a los consumidores, y (5) la presentación de informes periódicos sobre incidentes de seguridad cibernética. Adicionalmente, debe buscarse la interacción con reguladores y supervisores externos sobre proveedores de servicios digitales no residentes.

Es importante destacar que las autoridades encargadas de la regulación de la protección de los derechos del consumidor financiero tienen la responsabilidad directa de la estructuración y funcionamiento de los regímenes de protección de datos personales en su jurisdicción. Complementariamente, las empresas deben proteger la privacidad de los consumidores mediante una combinación de mecanismos adecuados de control, seguridad, transparencia y su consentimiento en cuando a la recopilación y utilización de sus datos personales (UNCTAD, 2017).

Se debe informar de forma simple y transparente al consumidor financiero sobre el uso y el manejo de sus datos personales. Es valioso disponer de protocolos o formas eficaces para informar sobre dicho uso y sobre las prácticas en el tratamiento de sus datos personales antes de que se origine la contratación del producto o servicio financiero como una norma de confidencialidad y protección de datos personales.

Es esencial adoptar medidas que protejan los datos personales de los consumidores financieros durante la recopilación, procesamiento, corrección e intercambio de información.

En la actualidad, frente al incremento de innovaciones tecnológicas en el ámbito financiero, contar con una infraestructura segura de claves y cifrado es elemental.

1.3.2.4. Transparencia.

Principio rector: Entrega de toda la información necesaria para una adecuada toma de decisiones y mecanismos de contratación diáfanos y justos.

Las empresas deben facilitar información completa, exacta y no capciosa sobre los bienes y servicios, términos, condiciones, cargos aplicables y costo final para que los consumidores puedan tomar decisiones bien fundadas. Las empresas y entidades reguladoras deben velar por que se pueda acceder

fácilmente a esta información, especialmente a los términos y condiciones claves, independientemente del medio tecnológico empleado (UNCTAD, 2017).

Con este antecedente, la transparencia se constituye como la función cristalizadora de los procesos institucionales y legales, que regula la relación entre las entidades financieras y sus usuarios. Las entidades financieras, como proveedoras de información clara y precisa sobre los productos y servicios que ofrecen, y las y los usuarios como sujetos de derechos de consumo.

Velar por que se desarrollen las mejores prácticas de gobierno corporativo como la prevención y regulación de conflictos de interés, protección y revelación oportuna de información eventual, pleno respeto en el uso de recursos financieros de terceros y la transparencia en la determinación de precios, apoya el fortalecimiento del régimen de protección al consumidor financiero.

El Banco Mundial (2012) evidenció que “los sistemas bancarios son menos eficientes y accesibles cuando no existe transparencia en la fijación de precios, en la protección y en la conciencia del consumidor acerca de si son decisiones adecuadas”. Por lo mencionado, es esencial mantener confianza mutua entre las entidades financieras y sus usuarios.

Es importante que los marcos normativos que regulan la transparencia en las instituciones financieras promuevan el uso de sus servicios mediante la facilitación de información clave de manera clara y sencilla, para que los usuarios financieros puedan comprender sus implicaciones y tomar decisiones. Complementariamente, se destaca la importancia de que estas iniciativas sean acompañadas de estrategias de educación financiera.

1.3.2.5. Mecanismos de resolución de controversias y quejas.

Principio rector: Mecanismo eficiente para garantizar resolución de quejas y reparaciones.

Las empresas y entidades reguladoras deben poner a disposición de los consumidores financieros los mecanismos de reclamación que les permitan resolver controversias de manera rápida, justa, transparente, poco costosa, accesible y efectiva, sin cargas adicionales, ni costos innecesarios.

Las empresas deben considerar la posibilidad de aportar y/o nutrirse de las normas nacionales e internacionales relativas a procedimientos internos de reclamación, servicios alternativos de solución de controversias y códigos sobre satisfacción de los clientes (UNCTAD, 2017).

En la actualidad, los consumidores financieros se enfrentan al incremento de la automatización de canales. En consecuencia, es importante no anular la

posibilidad de un contacto personal para que los clientes que adquieran ciertos productos y servicios aclaren sus dudas, y que sus potenciales inconformidades puedan ser solucionadas.

Es una buena práctica mantener una base de datos con el registro de quejas y el detalle de cada queja, desde la recepción hasta la emisión de una respuesta. Esta base de datos debe ser resguardada en un medio duradero y actualizarse en el tiempo.

La protección al consumidor es un área estratégica en la inclusión financiera, de forma que es importante concentrar esfuerzos que permitan establecer políticas, directrices y lineamientos que protejan a los usuarios del sistema financiero, que promuevan su bienestar financiero y que preserven la estabilidad de las entidades financieras.

CAPÍTULO 2. LA METODOLOGÍA DESIGN THINKING.

2.1 DESIGN THINKING. ¿QUÉ ES? ¿PARA QUÉ SIRVE?

Antes de intentar abordar qué es y para qué sirve la metodología de Design Thinking, se comparte el siguiente enlace, en el que Tim Brown, CEO de IDEO, explica de forma clara qué es y qué cambios ofrece a las organizaciones y a la sociedad en general el Design Thinking.

https://www.ted.com/talks/tim_brown_designers_think_big#t-1019751

Entonces, se puede intentar responder a las preguntas del título de esta sección:

¿Qué es el Design Thinking?: Es una invitación a abordar de manera distinta la solución de problemas.

¿Para qué sirve el Design Thinking?: Para alcanzar soluciones innovadoras, que tengan impacto positivo y permanente en las personas y en las organizaciones.

A partir de este punto, se profundizará en estas respuestas.

2.1.1. ¿Qué es el Design Thinking?

El concepto de Design Thinking no es nuevo, ya en 1959 John E. Arnold lo introdujo en el área de ingeniería. Posteriormente, el premio Nobel Herbert Simon discutió el concepto en su trabajo *Las ciencias de lo artificial* de 1969. En 1973, Robert McKim lo utilizó en su libro *Experiences in Visual Thinking*. Para esa época, incluso era materia en el Real Colegio de las Artes de Londres y en la Universidad de Stanford (USA) (Wladawsky-Berger en WSJ, 2015).

En 1991 la metodología es adoptada por David M. Kelley en su firma IDEO, la misma que fue creada en 1978. A partir de entonces, la metodología no ha hecho más que crecer y expandirse a todas las áreas de interés de los seres humanos (Wyman, 2017).

Se considera, no obstante, que el artículo *Design Thinking* de Tim Brown (*Harvard Business Review*, Junio 2008), profesor de la Universidad de Stanford y director general de IDEO, fue el que potenció su aplicación en el mundo de los negocios (Serrano y Blázquez, 2015).

Sin embargo, el mismo Tim Brown atribuye la irrupción del Design Thinking a Roger Martin, quien en la publicación *Cómo piensan los Líderes Exitosos* (*Harvard Business Review*, Junio 2007), posicionó el concepto del **Pensamiento Integrador**, que ha constituido la base teórica para la expansión de la metodología Design Thinking. Es sobre la base del Pensamiento Integrador que la metodología **invita a abordar de manera distinta la solución de problemas**.

Esquema 6. Pensamiento Integrador

Pensamiento Integrador

Es la predisposición y la capacidad para manejar al mismo tiempo dos ideas opuestas. Y luego, sin pánico y sin simplemente optar por una u otra alternativa, lograr resolver creativamente la tensión entre esas dos ideas por la vía de generar otra nueva, que contiene elementos de las otras dos, pero que es superior a ambas.

El diagrama muestra un perfil de una cabeza humana en silbeto negro. Alrededor de la cabeza hay varios engranajes de diferentes colores (azul, amarillo, verde, gris) que representan diferentes plataformas de redes sociales: Pinterest, LinkedIn, Google+, Twitter y Facebook. Los engranajes están interconectados, sugiriendo la integración de diferentes ideas o perspectivas.

Fuente: Harvard Business Review, Junio 2008

Afrontar de manera distinta la solución de problemas, también implica asumir el reto del **Cambio**, entendido éste como el surgimiento de una nueva realidad o estatus, eliminando la situación previa.

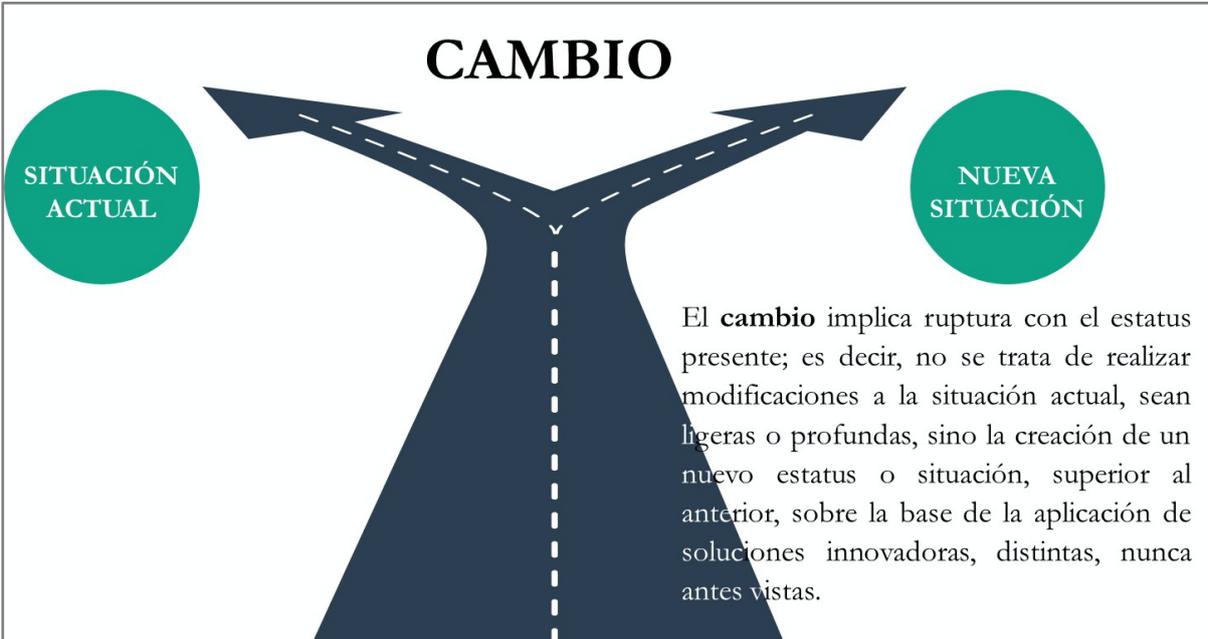
Esquema 7. Cambio

CAMBIO

SITUACIÓN ACTUAL

NUEVA SITUACIÓN

El **cambio** implica ruptura con el estatus presente; es decir, no se trata de realizar modificaciones a la situación actual, sean ligeras o profundas, sino la creación de un nuevo estatus o situación, superior al anterior, sobre la base de la aplicación de soluciones innovadoras, distintas, nunca antes vistas.

El diagrama muestra una carretera que comienza en un punto inferior central y se divide en dos caminos que se dirigen hacia la izquierda y la derecha. El camino de la izquierda termina en un círculo verde con el texto 'SITUACIÓN ACTUAL'. El camino de la derecha termina en un círculo verde con el texto 'NUEVA SITUACIÓN'. El punto de división de la carretera está etiquetado como 'CAMBIO'.

Fuente: Harvard Business Review, Junio 2008

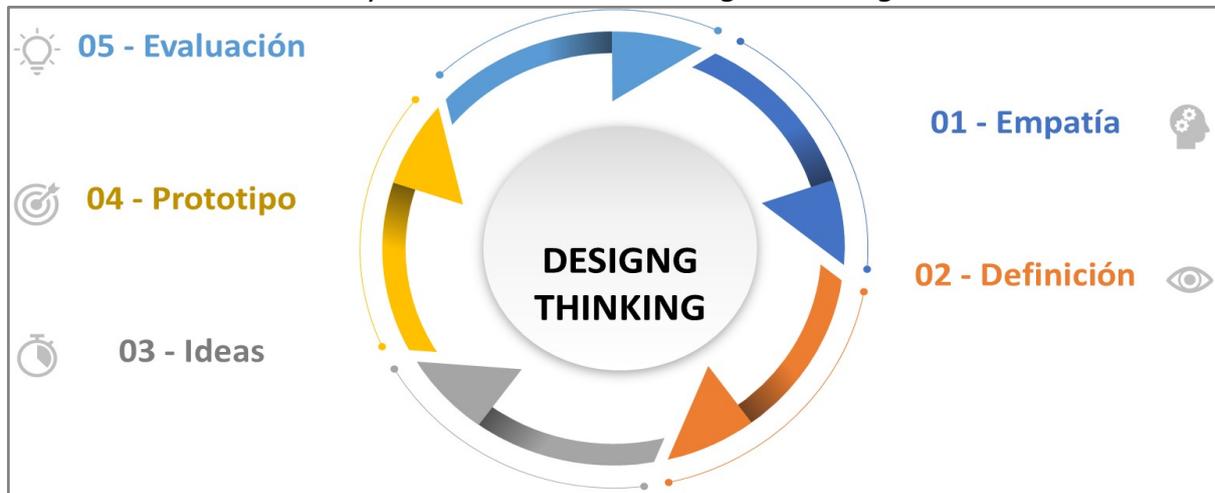
Resumiendo, el Design Thinking es un proceso colaborativo, innovador y creativo, que estudia las necesidades de los usuarios para resolver sus problemas, con soluciones humanamente deseables, técnicamente factibles y económicamente viables.

Previamente a ampliar la respuesta a la pregunta ¿Para qué sirve el Design Thinking?, es necesario adentrarse en otra cuestión, ¿Cómo funciona el Design Thinking?, aspecto que se aborda en la siguiente sección.

2.1.2. ¿Cómo funciona el Design Thinking?

La metodología Design Thinking se basa en cinco fases muy bien definidas (Esquema 8) que se explican más adelante (BBVA Innovation Center, 2015).

Esquema 8. Fases del Design Thinking

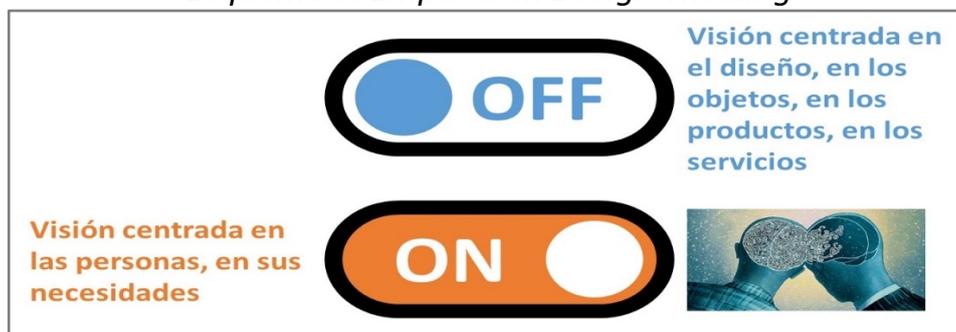


Fuente: BBVA Innovation Center

2.1.2.1. Empatía.

De acuerdo con Tim Brown (Serrano y Blázquez, 2015), la empatía surge al romper la visión de centrarse en el diseño de un objeto, un producto o un servicio, para pasar a una visión de centrarse en las personas y sus necesidades.

Esquema 9. Empatía en Design Thinking



Fuente: Los autores

El Design Thinking es antropocéntrico; es decir, inicia con lo que necesitan o pueden necesitar las personas y, por tanto, implica entender cultura y contexto, lo cual dispara otra riqueza de la empatía: **para una misma o similar necesidad, las soluciones pueden ser distintas.**

La empatía, en consecuencia, exige conocer a los consumidores, a ponerse en sus zapatos. Es importante entender al cliente no como cliente, sino como un ser humano con una serie de necesidades, de deseos y de anhelos que busca satisfacer. (BBVA Innovation Center, 2015).

La idea central en la fase de empatía es recopilar gran cantidad de información sobre los objetivos de un proyecto, las necesidades del consumidor, los puntos débiles, las características del servicio, constituyendo un contexto amplio en torno al servicio ofrecido, a fin de brindar las soluciones más acertadas (UXDA, s.f).

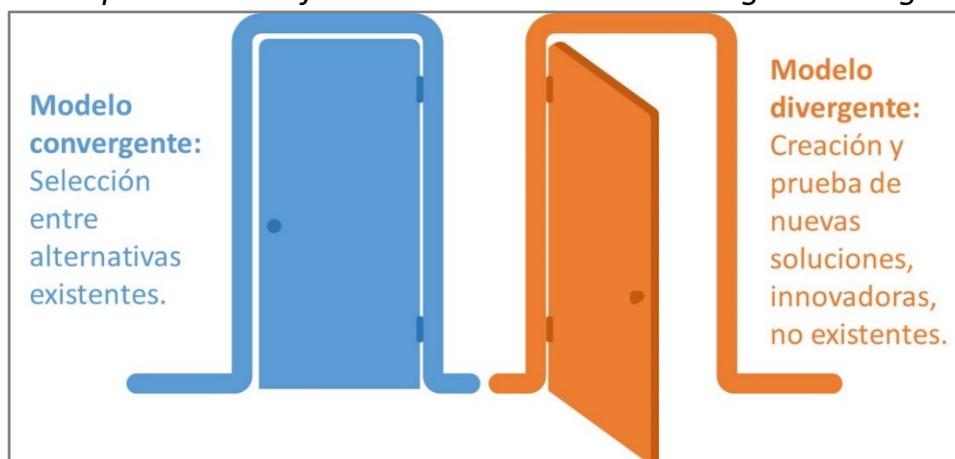
Para Subramanian, et al (2017), durante esta fase se identifica a los consumidores que necesitan ser atendidos por la innovación, para lo que plantea tres preguntas orientadoras:

- ¿Qué es lo que la persona ve?
- ¿Cuáles son las frustraciones de la persona?
- ¿Qué necesita conseguir la persona?

En conclusión, la empatía es esencial en los procesos de Design Thinking para comprender los problemas y las necesidades de los consumidores finales e idear las estrategias acertadas para el desarrollo de productos o servicios innovadores.

2.1.2.2. Definición.

Esquema 10. Definición del Problema en Design Thinking



Fuente: Los autores

Bajo la lógica del Design Thinking, la definición adecuada del problema a resolver parte de abandonar el enfoque tradicional convergente, en el que se hace la mejor elección entre alternativas disponibles, para acoger un enfoque divergente, en el que se crea y se prueba nuevas soluciones, nuevas alternativas, nuevas ideas que no existían antes.

En esta etapa se debe definir el problema a solucionar de forma clara, de manera que sea viable y efectivo aplicar la creatividad para buscar una solución. Es una etapa en la que se debe establecer el problema que enfrenta el consumidor y el valor que se generaría al solucionarlo (BBVA Innovation Center, 2015).

Para Subramanian, et al (2017), en la etapa de definición se analiza y sintetiza información para establecer en forma conjunta los principales problemas o nudos críticos. El principal propósito es entender el valor que pueden traer los clientes y porque se debería emplear sus sugerencias por sobre otras alternativas de solución. Para alcanzar esto es importante que se analice la información desde diversas perspectivas, como desde la perspectiva de negocio, psicológica, del comportamiento del consumidor, de la competencia, del marketing, de la tecnología, entre otras.

En definitiva, durante la fase de definición la clave es revisar y analizar toda la información recolectada durante la fase de empatía, con el fin de establecer el problema a resolver, un punto de partida, así como las metas y objetivos, desde una visión divergente (Wyman, 2017).

2.1.2.3. Ideas o Ideación.

Esquema 11. Generación de Ideas en Design Thinking



Fuente: Los autores

En el contexto del Design Thinking, la invitación es dejar de lado la creencia y la práctica de que los técnicos, expertos y especialistas son los únicos que están en capacidad de encontrar soluciones a los problemas planteados y, en su lugar, adoptar la práctica de permitir que los potenciales beneficiarios de las soluciones (los mismos con quienes se aplicó la empatía) participen activamente en la generación de ideas de solución. El diseño tiene mayor impacto cuando se saca de las manos de los diseñadores, expertos y fabricantes y pasa a manos de todos los actores involucrados.

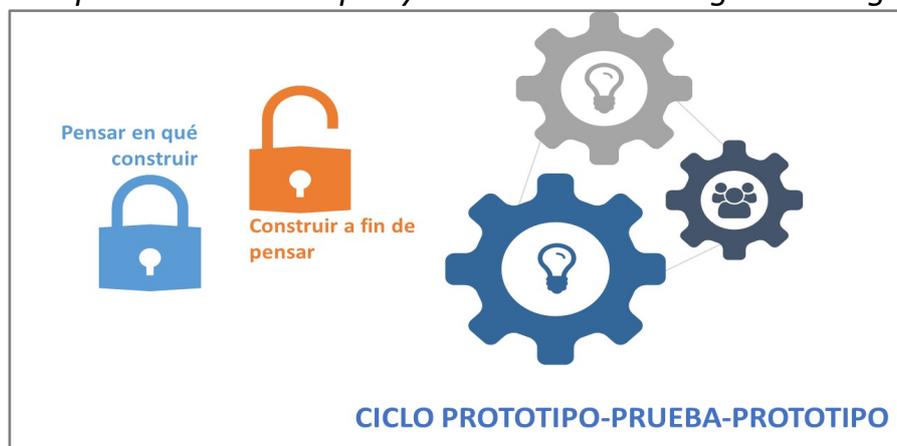
Todas las ideas son válidas debido a que la base de la creatividad es la imaginación. Como parte de esta etapa es importante generar una lista de potenciales soluciones y explorar todas las alternativas posibles alrededor del problema establecido (Subramanian, et al, 2017).

Con la colaboración de todo el equipo involucrado se busca plantear y priorizar potenciales soluciones, para esto puede ser valioso emplear técnicas de trabajo en equipo como lluvia de ideas, entre otras (Wyman, 2017).

2.1.2.4. *Prototipos y Evaluación.*

Otra ruptura con lo tradicional del Design Thinking es pasar de **Pensar en qué construir**, a **Construir a fin de pensar**, esa es la razón por la que la metodología poner énfasis activar el ciclo **Prototipo-Prueba-Prototipo**, ya que es la mejor manera de acelerar la innovación, porque “solo cuando se sacan las ideas al mundo se puede analizar sus fortalezas y debilidades” (Tim Brown).

Esquema 12. Prototipos y Evaluación en Design Thinking



Fuente: Los autores

En esta fase, el objetivo es ejecutar la visión del producto o servicio pensado. Ver y sentir un prototipo posee más valor que una imagen impresa en un papel (BBVA Innovation Center, 2015). De tal suerte que, una vez que se han identificado y priorizado potenciales soluciones colectivamente, se verifica que las soluciones priorizadas se alineen a los objetivos del consumidor. Posteriormente, se aterrizan las potenciales soluciones en uno o varios prototipos visuales que deben ser evaluados por los proveedores y, principalmente, por los consumidores (Wyman, 2017).

Los prototipos son necesarios una vez que las ideas han sido generadas. En ese punto, es esencial empezar a producir prototipos simples que sean costo-efectivos y que puedan ser empleados para que los potenciales consumidores brinden retroalimentaciones y sugerencias de mejora. Según Wyman (2017), con base a estos insumos se pueden optimizar los prototipos.

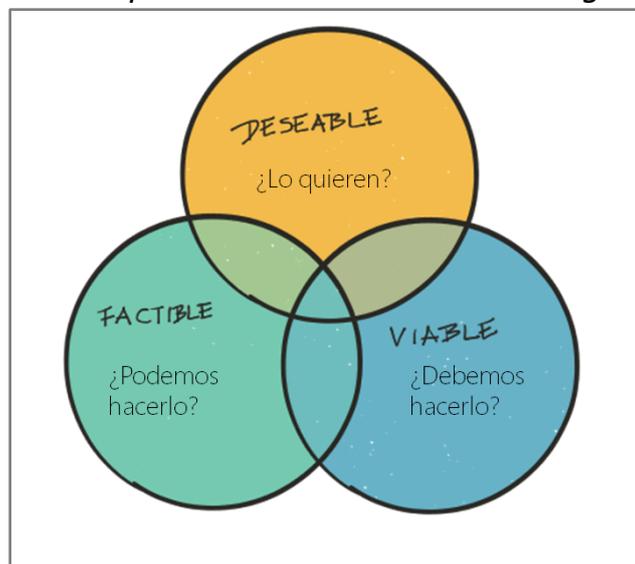
Esta etapa, por tanto, es esencial debido a que asegura que visualmente el prototipo provea de la solución requerida en base al problema planteado en la fase de definición. En caso de que el prototipo no brinde la solución esperada, es necesario replantearse lo definido en las fases previas y repetir el proceso (BBVA Innovation Center, 2015).

El principal propósito de esta fase es obtener la retroalimentación de parte de los consumidores, por lo cual está relacionada estrechamente con la fase de empatía, debido a que ambas tienen como objetivo entender que piensa el consumidor sobre el producto o servicio y el por qué piensa eso, con el fin de validar o replantear la innovación (Wyman, 2017).

2.1.3. ¿Para qué sirve el Design Thinking?

Luego de haber explorado qué es y cómo funciona el Design Thinking podemos ampliar la respuesta a la inquietud de **para qué sirve** esta metodología.

Esquema 13. Equilibrio de Innovación en Design Thinking



Fuente: Serrano/Blázquez

Tim Brown indica que la riqueza del Design Thinking es que permite **equilibrar deseabilidad (lo que las personas necesitan) con viabilidad técnica (capacidad tecnológica) y viabilidad económica (generación de beneficios)**.

Por tanto, el Design Thinking es una manera de resolver problemas aumentando las probabilidades de éxito, **al centrarse en el usuario, crear y probar prototipos para llegar a soluciones humanamente deseables, técnicamente viables y económicamente rentables** (Serrano y Blázquez, 2015).

Para David Kelley, el modelo es “una mezcla de humanidad y de tecnología”, menciona que cuando se pone en contacto a personas de diferentes partes de la economía o de la vida pública, una cosa en la que coinciden es en que son humanos. Si se realiza una aproximación con sentido humano al negocio, a la política, al arte, siempre se apoyará ese punto de vista o esa filosofía, y ese es el terreno común que fomenta el Design Thinking (BBVA Innovation Center, 2015).

En definitiva, el Design Thinking sirve para alcanzar soluciones innovadoras, que tengan impacto positivo y permanente en el bienestar de las personas, al tiempo que generan beneficio económico a las organizaciones y, más importante aún, fortalecen la lealtad de los consumidores, como resultado del vínculo creado a lo largo de todo el proceso de creación de la solución.

2.2. EL DESIGN THINKING Y LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES FINANCIEROS.

2.2.1. ¿Es posible aplicar el Design Thinking en un organismo de supervisión bancaria?

El Design Thinking puede aplicarse prácticamente en cualquier sector, en cualquier organización (con o sin fines de lucro), pública o privada, digital o analógico y, en general, sirve para (BBVA Innovation Center, 2015):

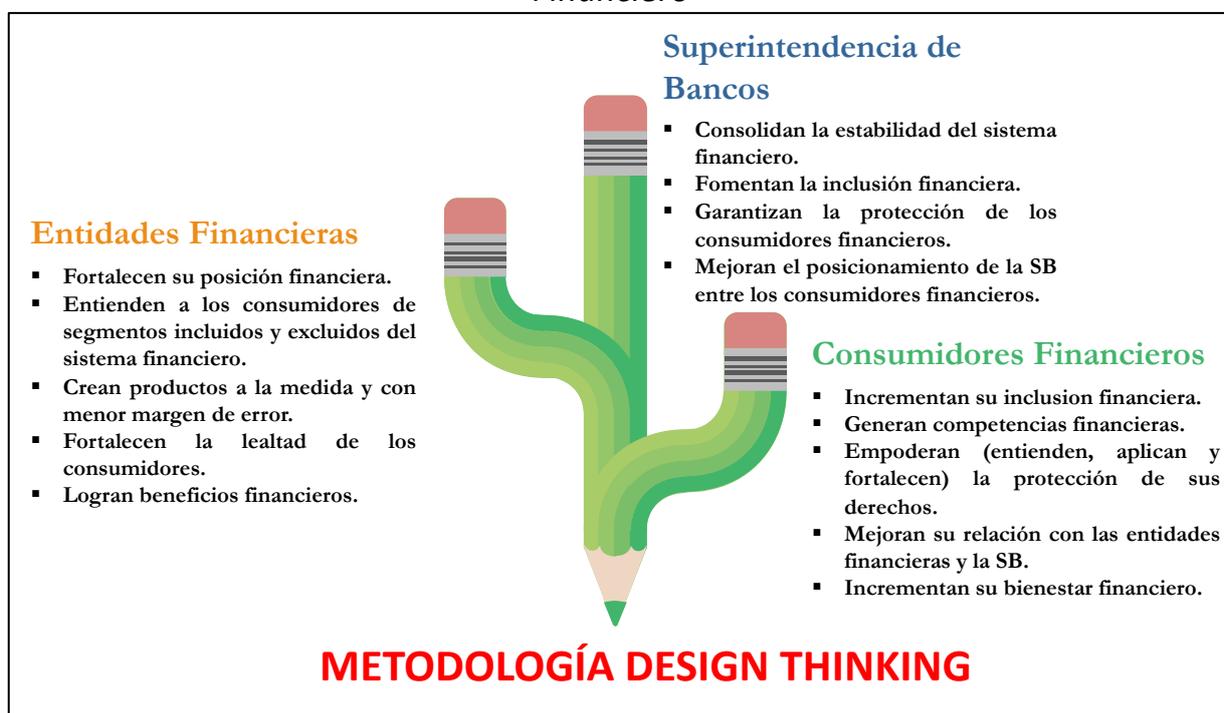
- Resolver de problemas de forma creativa e innovadora.
- Diseñar y desarrollar productos o servicios.
- Rediseñar procesos de negocios.
- Emprender y crear empresas (Startups).
- Crear un Plan B de vida.
- Diseñar una presentación de negocios.
- Diseñar cursos virtuales u online.

En consecuencia, no existe limitación metodológica para que una entidad de derecho público, cuya responsabilidad es la supervisión del sistema bancario, pueda aplicar la metodología en la generación de normativa y herramientas de supervisión.

En el caso específico de la temática de protección al consumidor financiero, los beneficios de aplicar la metodología de Design Thinking son evidentes para todos los actores involucrados (organismo de control, entidades financieras y consumidores financieros), dadas las relaciones entre protección al consumidor, bienestar financiero, inclusión financiera y estabilidad del sistema financiero, que se explicaron en el capítulo 1.

Como puede verse en el Esquema 15, los beneficios que generaría la implementación de la metodología de Design Thinking en la protección de los consumidores financieros son amplios y potentes para todos los actores vinculados con aquella temática. En consecuencia, la metodología debería ser parte integral de la cultura corporativa del organismo de control, no solo para abordar la protección de los consumidores financieros, sino para cualquier otra de las temáticas involucradas en el vasto campo de la supervisión bancaria.

Esquema 14. Beneficios Design Thinking en la Protección al Consumidor Financiero



Fuente: Los autores

2.2.2. Errores por evitarse en la implementación del Design Thinking.

En la revisión bibliográfica realizada para esta sección no se identificó información específica sobre la implementación del Design Thinking en un organismo de control bancario, por lo que se ha tomado como base para las recomendaciones las experiencias de la implementación del Design Thinking en otro tipo de proyectos y acoplarlas a la realidad de una entidad de control.

Los posibles errores se clasifican en las siguientes categorías:

- Participantes.
- Recursos.
- Metodología.

Para cada uno de los errores se plantea una potencial solución, tal como puede verse en la Tabla 2.

Tabla 2. Potenciales Errores en la Implementación de Design Thinking

Categoría	Problema	Solución
Participantes	1. No identificar/visibilizar a todos los actores del sector o mercado.	Esto puede ocurrir cuando no se puede convocar e interactuar con actores que están fuera del perímetro de supervisión. En esa línea, debe realizarse un ejercicio de acercamiento y concientización con estos actores para procurar su participación. En el caso de los consumidores financieros, debería trabajarse con colectivos sociales o representantes de la sociedad civil.
	2. Considerar a todos los actores dentro de un mismo perfil.	En el sector financiero existen varios segmentos de consumidores, por lo que es adecuado perfilarlos correctamente, de tal suerte que se pueda trabajar por separado con cada uno de los segmentos y distinguir claramente sus problemas y las soluciones planteadas. No debe olvidarse que mala identificación conduce a una mala solución.
Entorno	3. Cambios en las percepciones de los actores en el tiempo.	Los cambios de percepción pueden ocasionar problemas en la fase “Prototipos y Evaluación”, por lo que es necesario que se identifique claramente dichos cambios en la etapa de evaluación, previo a realizar un nuevo prototipo en la búsqueda de la solución final. Si los cambios de percepción ocurren ya finalizado el proyecto de Design Thinking, deberá realizarse una evaluación interna sobre el impacto de esos cambios en la solución creada. Solo si el impacto es muy alto debería revisarse todo el proceso, habida cuenta de que las soluciones de supervisión por lo general son normas o regulaciones que no son fácilmente modificables por temas legales.
	4. Dificultades en el entorno político y económico.	Este tipo de dificultades deben ser permanente monitoreadas y evaluadas por el organismo de control. Al igual que con los cambios de percepciones, solo si el impacto es muy alto en las soluciones existentes se

Categoría	Problema	Solución
		deberá abordar nuevamente todo el proceso de Design Thinking.
Recursos	5. Personal no entrenado adecuadamente en la metodología del Design Thinking.	Si es decisión del organismo de control asumir como herramienta metodológica el Design Thinking, lo mejor sería establecer un equipo permanente y especializado en la materia. Debería ser un equipo interdisciplinario con técnicos de carrera de las áreas de supervisión, planeación estratégica y legal.
	6. No disponer del presupuesto necesario para cumplir con los proyectos.	En la línea de la recomendación anterior, el equipo de Design Thinking debería disponer de los recursos financieros, logísticos y tecnológicos necesarios.
	7. Falta de apoyo de la alta gerencia.	La alta gerencia no puede delegar su participación en el Design Thinking, por lo que su participación activa y directa debe ocurrir en cada una de las etapas de los proyectos de Design Thinking, por lo menos en la fase de definición de cada una de ellas. Si este compromiso no existe, es mejor no incorporar la herramienta del Design Thinking.
Metodología	8. Fallas en el liderazgo y en la comunicación entre los diferentes niveles de la organización involucrados en los proyectos.	Por una parte, esta dificultad se mitiga con la solución al problema 5. Por otra parte, debe crearse un perfil de líder de equipo de Design Thinking, que facilite la selección del personal apropiado.
	9. No definir adecuadamente el problema a resolver.	Este es un problema puro de aplicación metodológica, por lo que la respuesta es nuevamente la solución al problema 5. Eventualmente, podría pensarse en el acompañamiento de expertos externos en esta fase del proceso.
	10. Fallas en la consulta a los actores, especialmente a los consumidores finales.	Este es, también, un problema de aplicación metodológica, que podría ser resultado del problema 2. En tal sentido, las soluciones planteadas a los problemas 2 y 5 deben tomarse en cuenta.
	11. Falta de compromiso y colaboración de los actores.	Se necesitará el involucramiento del staff de alto nivel del organismo de control para explicar y convencer a los actores de la importancia de abordar en conjunto el problema. Es decir, se trata de un esfuerzo fuerte de interacción con los diferentes actores que debe ser asumido por la entidad supervisora.
	12. Sesgos en la importancia otorgada a las visiones de los distintos actores.	Es un problema de implementación metodológica. Si bien no está escrito explícitamente en la metodología del Design

Categoría	Problema	Solución
		Thinking, tácitamente se establece como principio metodológico la igualdad de importancia en las opiniones y visiones de los actores. Incluso, cuando sea necesario y no implique desajustes metodológicos, debería aplicarse el principio de la “discriminación positiva”; es decir, escuchar más al actor más débil.
	13. Asumir que el Design Thinking es válido para cualquier tipo de colaboración.	El Design Thinking no es la mejor herramienta para todo tipo de innovación o solución. Debe aplicarse, preferentemente, a situaciones en las que se trabaje con consumidores financieros distintos a los actuales o con nuevas necesidades de los consumidores actuales, es decir en temas que requieran un grado de innovación. Cuando se trate de mejoras incrementales con los mismos consumidores y con las mismas necesidades, es mejor utilizar métodos como el State-Gate.
	14. Concebir el prototipo como una solución definitiva.	El ciclo prototipo-prueba-prototipo debe siempre activarse hasta encontrar la mejor solución. Nunca debe aceptarse, por principio metodológico el primer prototipo como la solución definitiva. No se puede establecer cuántos prototipos serán necesarios. Eso depende del grado de satisfacción de los actores. En todo caso, el organismo de control deberá fijar un límite mínimo de satisfacción, para evitar que el ciclo se vuelva vicioso.
	15. Involucrar a personas que no tengan habilidades de descubrimiento, proactividad y trabajo en equipo.	Este es un problema de dificultad alta, ya que no depende del organismo de control el perfil de los actores con los que va a interactuar. La mejor manera de mitigar este problema es realizar un ejercicio de entrenamiento mínimo en el proceso de Design Thinking con los actores que participarán en el mismo.
	16. Decidir en base a opiniones y no en base a patrones	Si bien el Design Thinking se basa en las opiniones de los actores en todas las fases del proceso, la técnica estadística no debe dejarse de lado, específicamente la de identificación de patrones, para lo cual es necesario que en todas las fases del proceso se incorpore herramientas de levantamiento y proceso de la información.

Fuente: Los autores

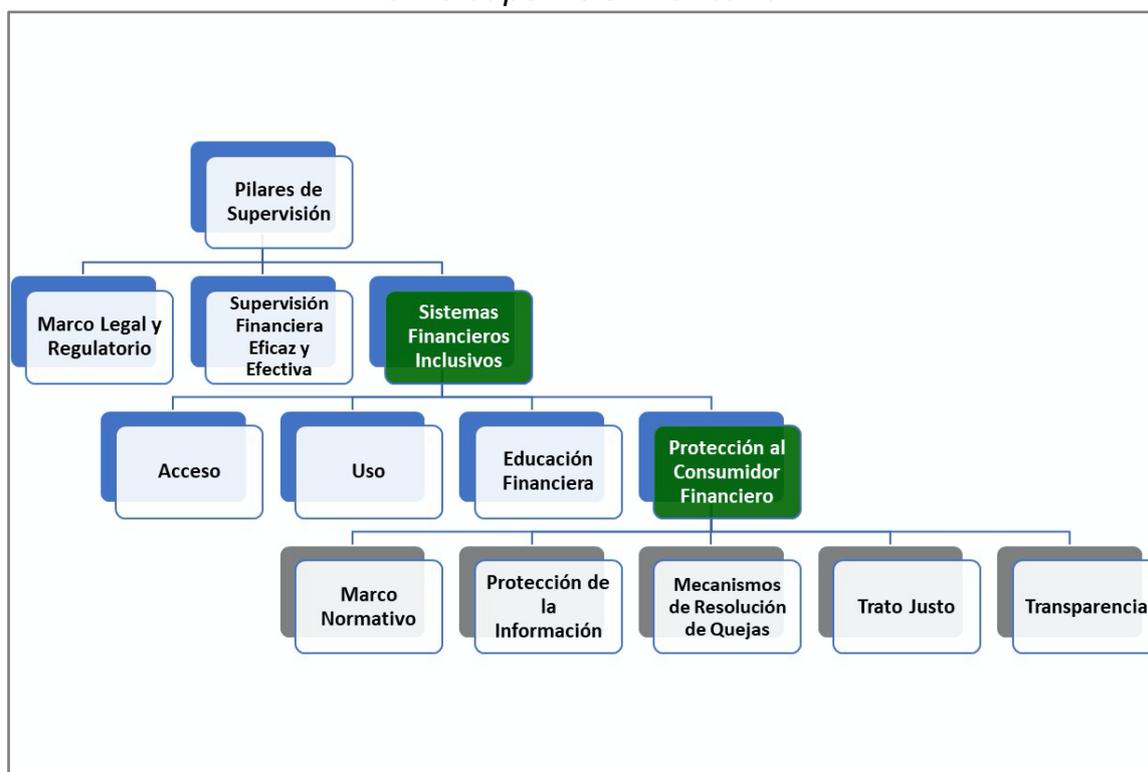
CAPÍTULO 3. APLICACIÓN DEL DESIGN THINKING EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR FINANCIERO.

3.1. ANTECEDENTES.

En el Apartado 1 se indicó que la Superintendencia de Bancos de Ecuador, construyó su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2019-2024, en el que establece cinco pilares de supervisión, uno de los cuales es promover **Sistemas Financieros Inclusivos**.

Por otra parte, en la sección 1.3.1. se explicó que la SB ha establecido que los pilares de la inclusión financiera son: (1) Acceso, (2) Uso, (3) Educación financiera y (4) **Protección al consumidor financiero**.

Esquema 15. Pilares de la Protección al Consumidor Financiero en la Supervisión Bancaria



Fuente: Superintendencia de Bancos

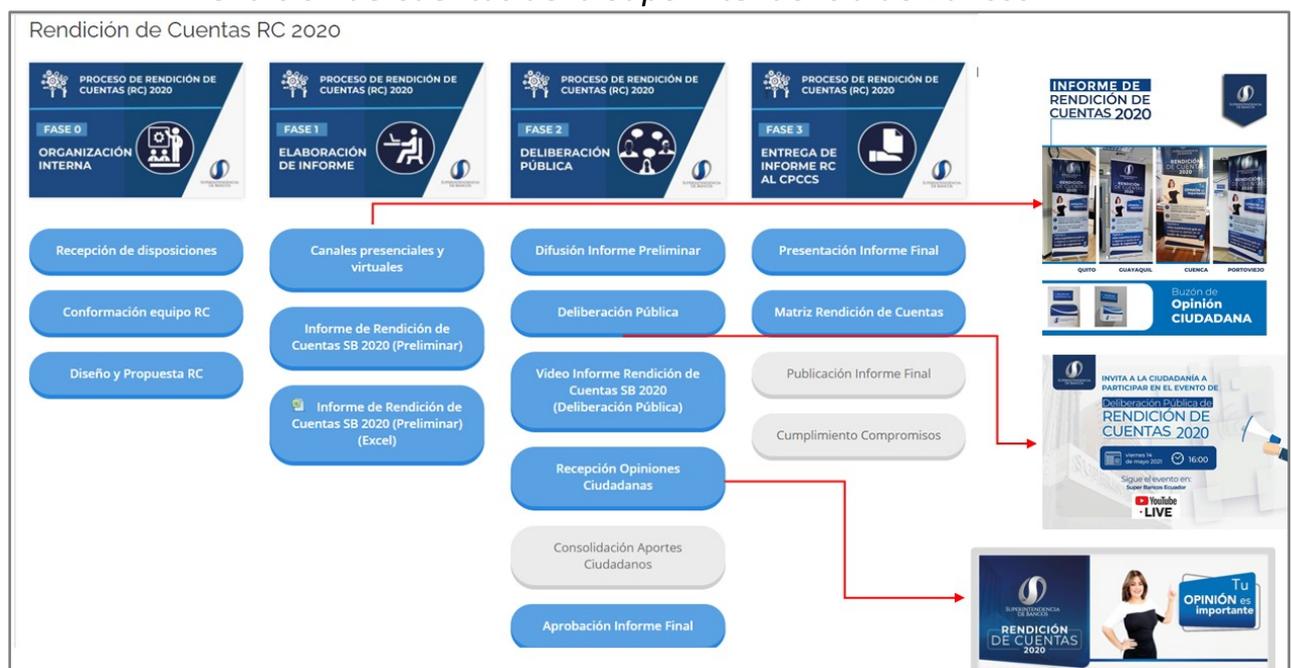
A su vez, en la sección 1.3.3. se expuso que la SB ha determinado como pilares de la protección al consumidor financiero a: (1) Marco normativo, (2) Protección de la información, (3) Mecanismos de resolución de quejas, (4) Trato justo y (5) Transparencia.

En este contexto, la SB seleccionó la metodología Design Thinking para construir el marco integral de protección al consumidor de productos y servicios financieros. De tal suerte, la implementación y los resultados alcanzados se explican en las siguientes secciones.

La recopilación de la información pertinente para tener un pleno conocimiento de las necesidades de los consumidores financieros se realizó utilizando los siguientes métodos:

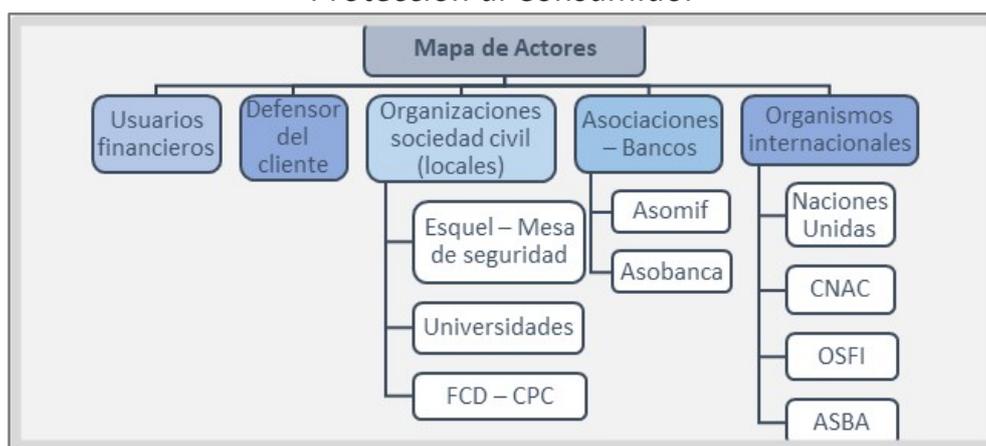
- Revisión de información secundaria (**observación encubierta**), en la que se revisaron informes, estudios, artículos, documentos.
- Análisis de la **Rendición de Cuentas de la SB**, específicamente de la información emitida por los consumidores financieros, quienes tuvieron la opción de participar en varias etapas a lo largo del proceso de construcción del documento, como puede verse en el Esquema 18.

Esquema 18. Participación del Consumidor Financiero en la Construcción de la Rendición de Cuentas de la Superintendencia de Bancos



Fuente: Superintendencia de Bancos

Esquema 19. Mapa de Actores Proceso Design Thinking Protección al Consumidor



Fuente: Superintendencia de Bancos

c) Levantamiento directo de información de **grupos de interés**, para lo cual se construyó un **mapa de actores** (Esquema 19), a fin de identificar a las personas y organizaciones que puedan aportar en el proceso de entendimiento de las necesidades del consumidor financiero.

Con los actores identificados: (1) usuarios financieros, (2) organizaciones de la sociedad civil y organismos no gubernamentales, (3) asociaciones y gremios, (4) entidades del gobierno, y (5) organismos internacionales, se ejecutó ejercicios de diálogo directo, por medio de mesas de trabajo.

Al final, en consenso, se definió que:

La **necesidad** de los consumidores financieros (grupo objetivo) es que las consultas, quejas y reclamos sean atendidas en el menor tiempo posible, con calidad y respetando el debido proceso.

En resumen, el equipo de la SB aplicó rigurosamente la metodología del Design Thinking, logrando que los participantes trabajen con una **visión centrada en los consumidores financieros**, a fin identificar la necesidad prioritaria a ser atendida por el organismo de control, tal cual se ve en el Esquema 20.

*Esquema 20. Fase 1/Empatía Proyecto Design Thinking
Protección del Consumidor Financiero*



Fuente: Superintendencia de Bancos

3.2.2. Fase 2: Definición.

El reto en esta fase para el equipo técnico de la SB fue lograr que los actores vinculados al proceso asumieran una **mentalidad divergente**; es decir, que pensarán en opciones de solución nuevas e innovadoras a la necesidad identificada en la fase de empatía.

Las acciones llevadas a cabo en esta fase fueron las siguientes:

- Revisión de información secundaria (**observación encubierta**).
- Talleres y mesas de definición** con los actores que participaron en la fase 1, a los que se sumaron otras organizaciones, con varias de las cuales la SB firmó **convenios** y alcanzó **certificaciones**, así como organizó eventos que brindaron insumos para definir el **problema a ser resuelto**.
- Las organizaciones con las que se firmaron acuerdos son: (1) Universidad Espíritu Santo (UEES) - Gobierno Autónomo Descentralizado de Guayaquil, (2) Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD), (3) Corporación Participación Ciudadana (CPC).

La SB también ha recibido Asistencia Técnica (AT) para la implementación de la Supervisión Basada en Riesgos, de: (1) Oficina de Asistencia Técnica del Departamento de Tesoro (OTA), EEUU, (2) Toronto Centre (TC), (3) Fondo Monetario Internacional (FMI).

Adicionalmente, la SB logró obtener la Certificación ISO 37001-2016 e implementación del **Sistema de Gestión Antisoborno**.

*Esquema 21. Fase 2/Definición Proyecto Design Thinking
Protección del Consumidor Financiero*



Fuente: Superintendencia de Bancos

Como resultado de las actividades realizadas, el acuerdo común, a fin de dar respuesta a la necesidad identificada de los consumidores financieros fue:

El problema por resolver es: Mejorar los procesos en la atención de consultas, quejas y reclamos al consumidor financiero (en el marco de la transparencia / anticorrupción).

Nuevamente, al igual que en la fase 1, el equipo de la SB se ciñó a los requerimientos metodológicos del Design Thinking, como se ve el Esquema 21, el cual resume las acciones realizadas y el resultado alcanzado.

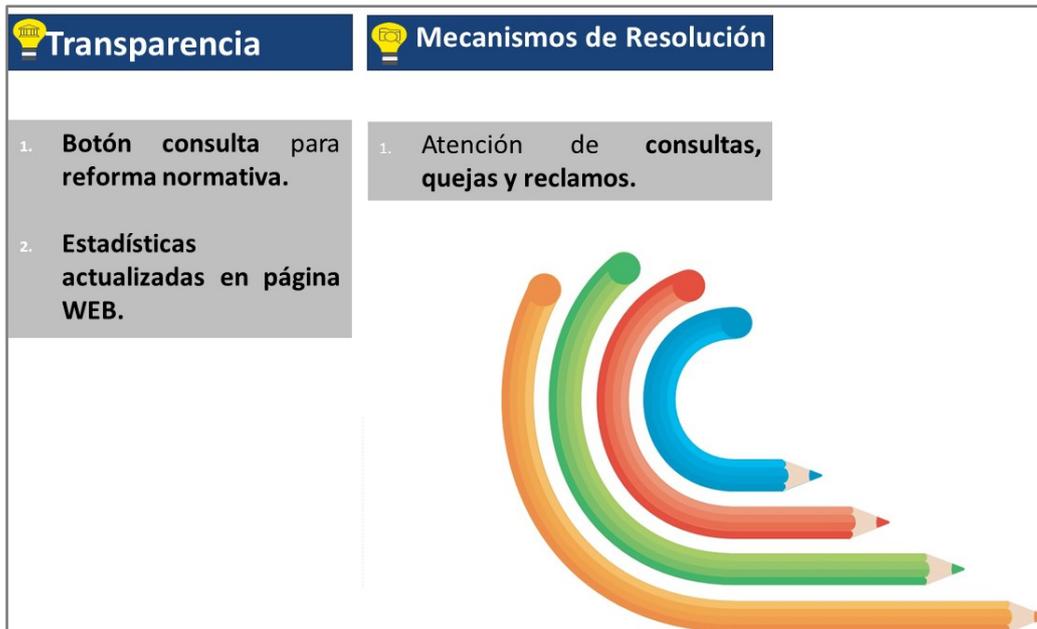
3.2.3. Fase 3: Ideas.

En esta fase, el grupo técnico de la SB asumió un rol de facilitador en las mesas técnicas de los actores, procurando, en todo momento, que las opiniones e ideas de los **consumidores financieros** se constituyan en el eje de la construcción de las potenciales soluciones al problema definido en la fase 2. Los **expertos**, tanto de la SB como externos, asumieron la responsabilidad de dar contenido y carácter técnico a las ideas de los consumidores.

Vale recalcar, que uno de los propósitos de esta aplicación fue buscar que las **soluciones sean integrales**; es decir, que **cubran todos los pilares** de la protección del consumidor financiero. Lo anterior favoreció a la construcción de un **think tank** de amplio espectro, que permitió determinar un grupo de ideas que apuntan a encontrar soluciones en cada uno de los cinco pilares de la protección al consumidor financiero, las cuales se presentan en el Esquema 22.

*Esquema 22. Fase 3/Ideas Proyecto Design Thinking
Protección del Consumidor Financiero*





Fuente: Superintendencia de Bancos

3.2.4. Fases 4 y 5: Prototipo y Evaluación.

En esta fase, bajo la premisa **Construir a fin de pensar**, la SB se embarcó en el diseño de una serie de herramientas que concreten las soluciones ideadas en la fase previa.

No obstante lo anterior, cabe realizar una puntualización técnica, relacionada al tipo de herramientas o mecanismos que se puede construir en el ámbito de la supervisión bancaria. A diferencia de otro tipo de sectores, tales como los productivo-comerciales, en los que se diseñan productos o servicios que pueden acoplarse fácilmente al ciclo **Prototipo-Prueba-Prototipo**, la naturaleza de los “productos y servicios” de la SB no se ajusta al mencionado ciclo, ya que se trata de normas, reglamentos, procesos, campañas, etc., que no pueden probarse por parte del sistema financiero (proveedores y consumidores) en pilotos o pruebas de mercado y volver diseñarse en cortos plazos.

En tal sentido, el esfuerzo realizado por el equipo técnico de la SB ha sido mayor, ya que debe procurar obtener soluciones lo más acabadas en lo posible. Adicionalmente, la SB ha establecido mecanismos de consulta y retroalimentación durante la etapa de diseño, previo a la emisión de las soluciones construidas.

En el contexto explicado en el párrafo precedente, la SB ha **pasado de la teoría a la praxis** a través del diseño de las siguientes soluciones, construidas en el marco de los cinco pilares de la protección al consumidor financiero (Esquema 23).

Esquema 23. Fase 4/Prototipo Proyecto Design Thinking Protección del Consumidor Financiero



Fuente: Superintendencia de Bancos

En las siguientes secciones, se detallará cada uno de los componentes, con sus respectivas soluciones.

3.2.4.1. Pilar 1: Marco Legal.

Se elaboraron las siguientes normas:

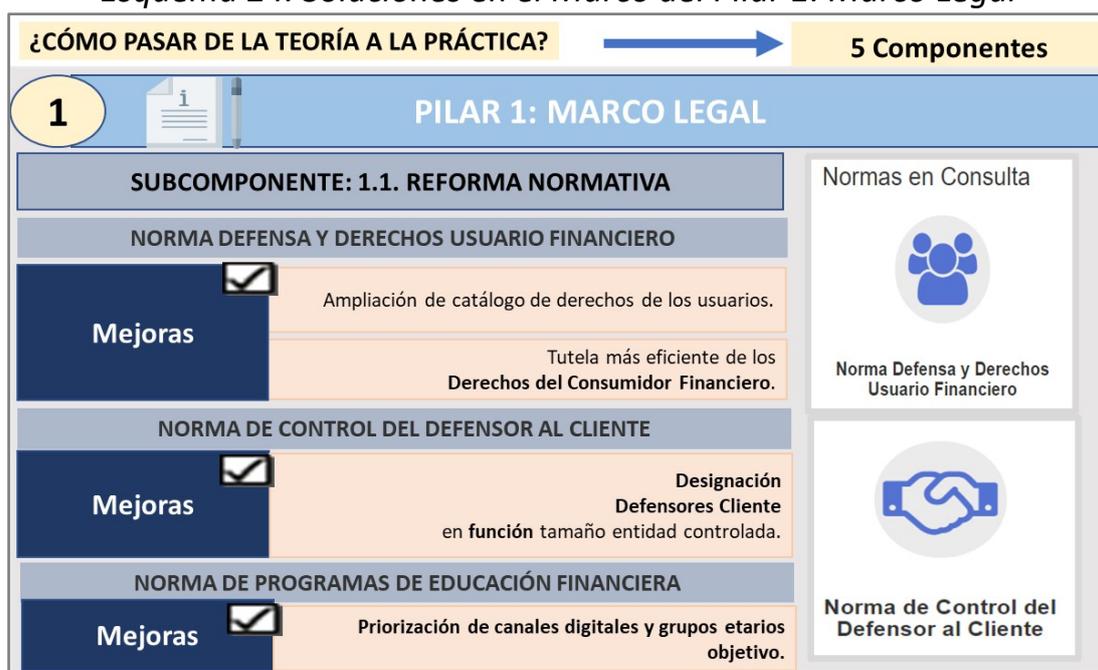
- Norma de defensa y derechos del usuario financiero.
 - Ampliación del catálogo de derechos de los usuarios.
 - Tutela más eficiente de los derechos del consumidor financiero.
 - El principal cambio normativo fue: Capítulo III “De la protección y defensa de los derechos del consumidor financiero de las entidades públicas y privadas del sistema financiero nacional y de los beneficiarios del sistema de seguridad social”, del Título XIII “De los Usuarios Financieros” del Libro I de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos.
- Norma de control del defensor del cliente.
 - Proceso más eficiente de selección de defensores del cliente, con la participación de la sociedad civil.
 - Selección del defensor del cliente en función del tamaño de la entidad controlada.
 - El cambio normativo más importante fue: Capítulo VII “Norma de control del Defensor del Cliente de las entidades financieras públicas y privadas”,

del Título XIII “De los Usuarios Financieros” del Libro I de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos.¹⁰

- Norma de programas de educación financiera.
 - Priorización de canales digitales.
 - Enfoque en grupos etarios.

Todas estas normas fueron realizadas de manera participativa, es decir sometidas a consulta de la ciudadanía, a fin de recibir aportes que pudieran enriquecer la elaboración del marco normativo. Todos los procesos fueron acompañados por organizaciones de la sociedad civil, como Fundación Ciudadanía y Desarrollo.

Esquema 24. Soluciones en el Marco del Pilar 1: Marco Legal



Fuente: Superintendencia de Bancos

3.2.4.2. Pilar 2: Trato Justo.

El equipo de la SB se enfocó en el diseño de las siguientes soluciones:

- Mejoras al proceso de identificación de entidades no autorizadas.

¹⁰ El proyecto de reforma fue puesto en consulta el 20 de junio de 2020 y contempló el concurso de méritos y oposición para los nuevos Defensores del Cliente de las entidades financieras controladas. La Superintendencia de Bancos de conformidad con lo previsto en las resoluciones Nos. SB-2020-0753 y SB-2020-0925 de 19 de agosto y 29 de septiembre de 2020, respectivamente, expedidas por este organismo de control, convocó al concurso de méritos y oposición para la designación de 31 defensores del cliente de las entidades financieras controladas por la Superintendencia de Bancos, a nivel nacional. El concurso contempla las siguientes etapas: a) Convocatoria; b) Postulación; c) Calificación de Méritos; d) Oposición; e) Conformación del Banco de elegibles; y, f) Designación. Toda la información relacionada al proceso en mención se publicó en la página web institucional.

- La Dirección Nacional de Atención y Educación al Ciudadano (DNAE) y las Intendencias de Supervisión y Control diseñaron el proceso de “Prevención de Entidades No Autorizadas”, cuyo objetivo es la implementación de acciones de prevención frente a las actividades de personas naturales o jurídicas que realizan actividades financieras sin autorización de la SB y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS).
- Alertas al consumidor financiero.
 - Campañas comunicacionales enfocadas en prevenir a la ciudadanía de las entidades no autorizadas, que realizan actividades de prestación de servicios financieros de manera ilegal.
 - Publicación de listados actualizados de entidades no autorizadas en el portal electrónico de la SB.
 - Publicación permanente de avisos puntuales sobre entidades no autorizadas.
- Publicación de calificación de riesgo de entidades controladas.
 - Publicación periódica de información de interés del usuario financiero, relacionada con las calificaciones de riesgo de las entidades financieras, como de solvencia y liquidez, para incentivar la toma de decisiones informadas.

Esquema 25. Soluciones en el Marco del Pilar 2: Trato Justo



Fuente: Superintendencia de Bancos

- En el año 2019 el alcance de visualizaciones fue de 108.269, cifra que ha sido superada hasta el tercer trimestre del año 2021, puesto que hasta esa fecha las campañas han logrado un alcance de 183.519 visualizaciones.

Esquema 27. Soluciones en el Marco del Pilar 3: Protección de Datos



Fuente: Superintendencia de Bancos

3.2.4.4. Pilar 4: Transparencia.

El trabajo de la SB ha sentado las bases para fortalecer la transparencia de la gestión y la lucha contra la corrupción, en esa línea se han desarrollado las siguientes soluciones:

- Estadísticas actualizadas en la WEB de la SB de la información referente a la atención a los ciudadanos.
- Firma de convenios con organizaciones de la sociedad civil.

- Corporación de Participación Ciudadana (CPC).
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD).
- El propósito de los convenios es: (1) implementar estándares de gobierno abierto y (2) poner en práctica herramientas para mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y contenidos, y la aplicación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP). Vale decir que, durante el año 2020, se ha mantenido un seguimiento a través de informes mensuales emitidos por la Corporación de Participación Ciudadana respecto del cumplimiento de la LOTAIP, cuyos resultados evidencian un 100%; así también en el primer semestre de 2021.

Esquema 28. SB % cumplimiento LOTAIP



Fuente: Superintendencia de Bancos

- Implementación del “botón de consulta” sobre reformas normativas.
- Implementación de audiencias públicas.
 - Tanto el botón de consulta como las audiencias públicas se han diseñado para facilitar la interacción con los usuarios de servicios financieros.
- Poner en funcionamiento buenas prácticas internacionales en el manejo de gestión de riesgos para prevenir la corrupción.
 - Certificación en el Sistema de Gestión Antisoborno (SGS), ISO 37001:2016, primer estándar mundial ISO que establece los requisitos para establecer, implementar, mantener y mejorar los programas que eviten prácticas de soborno, que fue alcanzada el 5 de marzo de 2021.

- Entre los principales resultados de la implementación de la Norma ISO 37001, se destacan:
 - ✓ *Reforma al Código de Ética:* Expedido mediante Resolución Nro. SB-2020-0641 de 24 de julio de 2020, en el cual se exhorta a todos los servidores de la SB a que en su accionar se cumpla con las leyes y reglamentos que regulan el desarrollo de sus actividades.
 - ✓ *Designación de la Función de Cumplimiento Antisoborno:* Como parte del liderazgo y compromiso con respecto al sistema de gestión antisoborno, las autoridades nominaron oficialmente un responsable de la Función de Cumplimiento Antisoborno.
 - ✓ *Política Antisoborno de la Superintendencia de Bancos:* La cual refleja el alto compromiso de todos los servidores para la ejecución de sus actividades, con el máximo nivel de ética y en estricto cumplimiento de la normativa legal vigente.

Esquema 29. Política del Sistema de Gestión Antisoborno



Fuente: Superintendencia de Bancos

- ✓ *Objetivos Antisoborno:* La SB estableció seis objetivos antisoborno como base para lograr que el sistema antisoborno sea eficaz, reflejando el alto compromiso de todos los servidores de la SB y fortaleciendo la transparencia institucional.
- ✓ *Formación de Auditores Internos:* La SB capacitó y certificó a 24 servidores como Auditores Internos en la Norma ISO 37001:2016.

Esquema 30. Canal de Denuncias Antisoborno



Fuente: Superintendencia de Bancos

- ✓ *Aplicación de Controles Financieros y No Financieros:* Se establecieron controles para gestionar y mitigar potenciales riesgos de soborno en los procesos institucionales a certificar.
- ✓ *Auditoría Interna:* Para verificar la información acerca del SGAS en conformidad con los requisitos exigidos por la Norma ISO 37001:2016, se plantearon auditorías internas cruzadas, con cuyos resultados se tomaron acciones correctivas.

En resumen, las acciones sobre el pilar 4 de la protección del consumidor financiero se visualizan en el Esquema 30.

Esquema 31. Soluciones en el Marco del Pilar 4: Transparencia

<div style="border: 1px solid black; border-radius: 50%; width: 40px; height: 40px; display: flex; align-items: center; justify-content: center; margin: 0 auto;">4</div>	SUBCOMPONENTE 4.1 ESTADÍSTICAS ACTUALIZADAS - WEB	SUBCOMPONENTE 4.2 CONVENIOS FCD - CPC
	<p><u>Durante Abril 2019 – Julio 2021:</u></p> <div style="display: flex; flex-direction: column; gap: 5px;"> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px 5px; display: flex; justify-content: space-between;">17.558 Llamadas telefónicas atendidas.</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px 5px; display: flex; justify-content: space-between;">133.840 Usuarios atendidos virtualmente.</div> <div style="border: 1px solid gray; padding: 2px 5px; display: flex; justify-content: space-between;">213.258 Usuarios atendidos presencialmente.</div> </div> <p>En promedio, 13.574 usuarios atendidos mensualmente.</p>	
	SUBCOMPONENTE 4.3 BOTÓN CONSULTA – REFORMA NORMATIVA	SUBCOMPONENTE 4.4 AUDIENCIAS PÚBLICAS

Fuente: Superintendencia de Bancos

3.2.4.5. Pilar 5: Mecanismos de Resolución de Conflictos.

En este aspecto, los esfuerzos de la SB se han concentrado en el diseño de soluciones relacionadas a la **atención de consultas, quejas y reclamos**, las cuales se describen a continuación.

- Mejoras en los procesos de atención al usuario financiero. (Año 2020):
 - *Gestión de Resolución de Reclamos:* Se elaboró y automatizó el formulario en línea para la presentación de quejas o reclamos a las instituciones financieras, permitiendo a los usuarios financieros realizar sus trámites de manera virtual; además, se mejoró el sistema OTRS, permitiendo llevar la trazabilidad de los trámites (quejas, consultas, reclamos y recursos) en sus diferentes instancias.

Esquema 32. Formulario en Línea para la Presentación de Quejas

The screenshot shows the 'FORMULARIO GRATUITO DE RECLAMOS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS'. It includes a date field, a dropdown for 'Intendencia que desea ser atendido', and a note that all fields are mandatory. The form is divided into three main sections: 1. 'IDENTIFICACIÓN DE LA ENTIDAD Y LUGAR DONDE SE ORIGINÓ EL HECHO' with dropdowns for 'Institución', 'Provincia', 'Ciudad', and 'Sucursal/Lugar de hecho'. 2. 'IDENTIFICACIÓN DEL USUARIO FINANCIERO' with radio buttons for 'Persona Natural', 'Persona Jurídica', and 'Persona Extranjera', followed by fields for 'Apellidos y Nombres', 'Edad', 'Etnia', 'Género', 'Nacionalidad', 'Teléfono Fijo', 'Teléfono Celular', and 'Correo Electrónico'. 3. 'IDENTIFICACIÓN DEL DOMICILIO' with dropdowns for 'Provincia', 'Cantón', and 'Parroquia', and text fields for 'Calle Principal', 'Intersección', and 'Urbanización-Edificio-Casa-Oficina-Piso'.

Fuente: Superintendencia de Bancos

- *Atención presencial al ciudadano:* Herramienta para la atención de los usuarios financieros en el balcón de servicios.

Esquema 33. Herramienta de Atención Presencial al Ciudadano

The screenshot shows the 'Herramienta de Atención Presencial al Ciudadano' interface. It features a sidebar with navigation options like 'Inicio', 'Atención al Ciudadano', and 'Atención al Usuario'. The main area contains a form with fields for 'Tipo de Identificación' (set to 'Persona Jurídica'), 'Número Turno', 'RUC', 'Teléfono', 'Correo Personal', 'Provincia', 'Producto Financiero', and 'Motivo de la Consulta'. There are also buttons for 'Nueva Consulta', 'Finalizar', and 'Cancelar', along with a digital clock showing '09:25:19:26' and '10:15:22'.

Fuente: Superintendencia de Bancos

La mejora en los procesos permitió a la SB atender consultas, entre abril 2019 y julio 2021, de un total de 364.656 usuarios, de los cuales el 58% fueron recibidos en oficinas, el 47% se comunicó de manera virtual (ventanilla digital y WhatsApp), y el 5% fue atendido vía telefónica. En promedio, se atendió a 13.574 personas mensualmente.

Esquema 34. Atención de Consultas y Reclamos Abril 2019 - Julio 2021



Fuente: Superintendencia de Bancos

Es importante señalar que, en el marco de la emergencia sanitaria nacional y el estado de excepción por calamidad pública, este organismo de control expidió el Plan Integral SB frente al COVID-19. El plan incorporó mejoras al proceso de atención a los usuarios a través de dos mecanismos: (1) incremento en las horas de servicio de atención a los usuarios y (2) la incorporación de mecanismos de atención virtual y telemática que permitieron asegurar y proteger el derecho a la salud e integridad de los consumidores financieros.

Esquema 35. Soluciones en el Marco del Pilar 5: Mecanismos de Resolución de Conflictos



Fuente: Superintendencia de Bancos

Debido al Plan Integral COVID-19, entre abril de 2019 y julio 2021 se resolvieron 7.301 casos, 4.120 de los cuales corresponden al período de la pandemia. Han sido resueltos 260 casos mensuales, en promedio.

En cuanto a la gestión realizada por los Defensores del Cliente, a través de Circular Nro. SB-IG-2020-0008-C, de 26 de marzo de 2020, se instruyó el uso de medios telemáticos para mantener vigente el servicio de atención al usuario financiero, con lo cual, durante el período abril 2019 - julio 2021, estos funcionarios resolvieron un total de 28.676 casos.

Adicionalmente, la SB ha manteniendo reuniones de trabajo, ejecutado procesos de capacitación e implementando mecanismos de seguimiento a la gestión de los Defensores del Cliente, para asegurar un adecuado desempeño en la protección en los derechos de los consumidores financieros y de seguridad social. Conforme se aprecia en el siguiente esquema:

Esquema 36. Capacitaciones y Seguimiento de la SB a los DC.



Fuente: Superintendencia de Bancos

Como se mencionó al inicio de esta sección, por las características particulares de las soluciones que puede obtener la SB, dada la naturaleza de su gestión, ha establecido un proceso para cumplir con fase de evaluación, que es parte de la metodología Design Thinking. Este proceso se fundamenta en tres acciones: (1) interacción permanente con el usuario financiero, (2) observación de las mejores prácticas a nivel internacional, y (3) análisis constante de la retroalimentación, que permita detectar las oportunidades de mejora. Este ciclo de trabajo es lo que permitirá a la SB mantener en los más elevados estándares la protección del consumidor financiero.

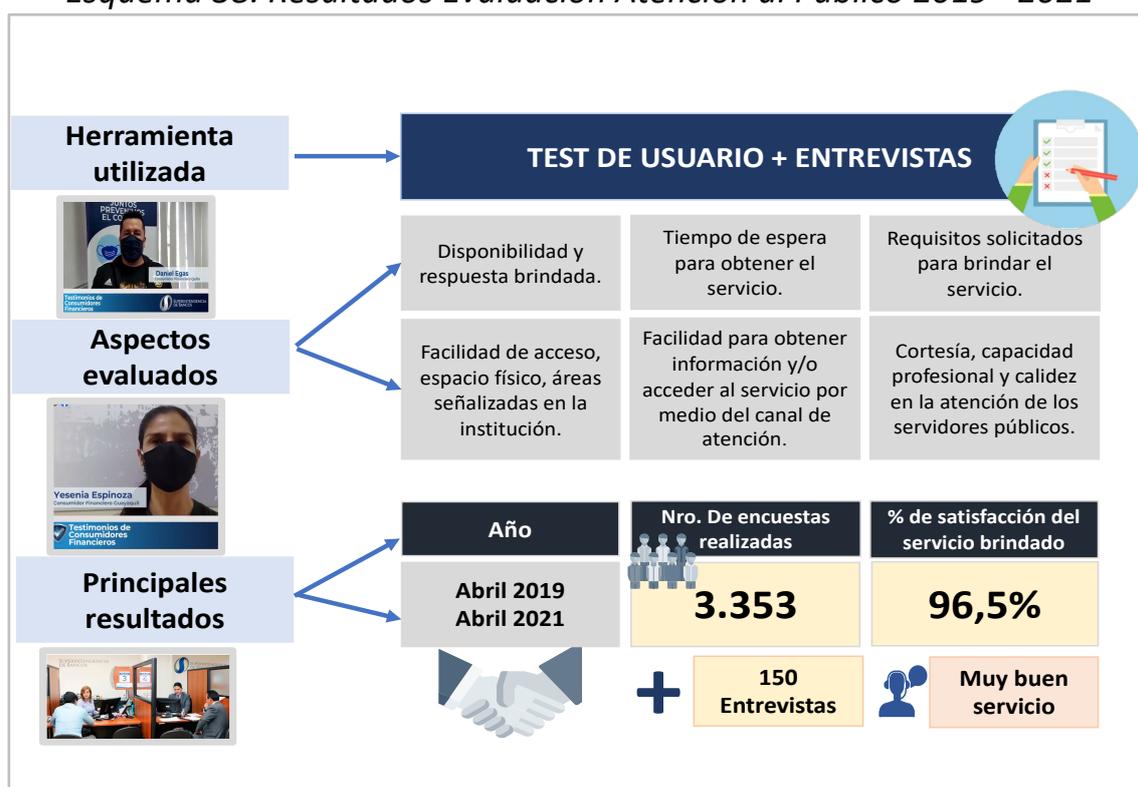
Esquema 37. Proceso de Evaluación Design Thinking de la Superintendencia de Bancos



Fuente: Superintendencia de Bancos

Una de las herramientas utilizadas por el organismo de control para realizar la evaluación de las soluciones es el **Test de Usuario + Entrevistas**. En el caso de la atención al público, en el período abril 2019 – abril 2021 se ha aplicado un total de 3.353 encuestas y 150 entrevistas, con base en ellas se concluye que, el 96,5% de las personas que han acudido a la SB se encuentran satisfechas con el servicio brindado.

Esquema 38. Resultados Evaluación Atención al Público 2019 - 2021



Fuente: Superintendencia de Bancos

4. CONCLUSIONES

La Constitución de la República del Ecuador garantiza la tutela de derechos y en el caso de la Superintendencia de Bancos, ésta debe proteger a los consumidores financieros.

La evidencia histórica muestra que la protección de los derechos de los consumidores financieros ha sido un punto clave para precautelar por la estabilidad de los sistemas financieros, apoyados en la transparencia, información completa para la toma de decisiones (productos y servicios en operaciones activas y pasivas), protección de los datos personales y claridad en contratos y condiciones de productos y servicios.

En ciertos países con bajos indicadores de inclusión financiera, la protección de derechos de los consumidores es débil, poco flexible y lenta para adaptarse a los cambios en el mercado financiero, cada vez más dominado por la oferta de productos y servicios con alto componente tecnológico.

A raíz de la crisis financiera 2007 – 2009 se han mejorado los esquemas de protección al consumidor financiero, sin embargo, las soluciones han venido desde el lado del regulador, principalmente, casi sin tomar en cuenta la opinión y los requerimientos del usuario de servicios financieros.

La actual administración de la SB encontró un débil marco normativo de supervisión y control, inclusive en la protección de los derechos de los consumidores financieros. Es por eso, que en el PEI 2019-2024 contiene entre los objetivos estratégicos a los *Sistemas Financieros Inclusivos*, con acciones claras y concretas que serán evaluadas y monitoreadas. Estos elementos, ciertamente involucran el accionar de la SB, pero también el de los proveedores de los productos y servicios financieros.

Así mismo, consciente de que el acceso y el uso de productos financieros son insuficientes para lograra adecuados niveles de inclusión financiera si no están acompañados de adecuados esquemas de educación y protección al consumidor, la Superintendencia de Bancos estableció claramente los ejes en los que se debe trabajar, en el caso específico de la protección al consumidor esos ejes son: (1) marco normativo, (2) protección de la información, (3) mecanismos de resolución de quejas, (4) trato justo y (5) transparencia.

A fin de abordar, desde una lógica participativa, democrática e incluyente, la construcción del marco de protección al consumidor financiero, la SB seleccionó por sus características y bondades, a la metodología de Design Thinking, hecho innovador para la construcción de normativas y herramientas en una entidad de supervisión bancaria.

En esa línea, la metodología de Design Thinking, utilizada con éxito en otros sectores e industrias, se ha acoplado a la necesidad técnica de la Superintendencia, con ciertos ajustes, especialmente en la fase de prototipo y evaluación, dadas las características específicas de la labor de supervisión y de las normas y herramientas que se construye y utiliza.

Lo más notable de la implementación del Design Thinking es la ruptura de varios paradigmas, entre ellos: (1) el cambio de concepción de pensar en las normas y herramientas como solución, a pensar en la necesidad del usuario financiero para, a partir de ahí, idear una solución, (2) despojarse de la vestidura de experto y asumir un rol de comprensión y aprendizaje de las ideas provenientes de los usuarios financieros, (3) asumir una actitud proactiva y dinámica en la evaluación de las normas y herramientas creadas, considerando que son ajustable a los cambios en el entorno del ecosistema financiero.

En dicho contexto, la Superintendencia cuenta ahora con un marco integral de protección al consumidor que protege sus derechos de manera efectiva, que visibiliza sus necesidades y que ha fortalecido la relación de confianza entre los usuarios y las entidades controladas. Ciertamente, hay retos que cumplir, especialmente en el abordaje a una oferta con elevado componente tecnológico, pero es claro que la SB ha dado los pasos adecuados para proteger, con visión de largo aliento, al consumidor financiero. Pero, lo más importante, ha demostrado su capacidad de adaptarse con éxito a nuevos e innovadores enfoques metodológicos para el desempeño de sus responsabilidades.

Sin embargo, para lograr la inclusión financiera se necesita mejorar la educación financiera y la creación de productos y servicios inclusivos, por lo que urge que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, dé luz verde al Programa de Inclusión Financiera Nacional ideado por la Superintendencia de Bancos. Programa que impulsa las iniciativas público-privadas y favorece la aplicación práctica de conceptos diseñados técnicamente y que ya han dado resultados positivos en otros países.

Finalmente, vale recordar que, una vez superada la etapa sanitaria de la pandemia COVID-19, con la campaña de vacunación, lo urgente e inmediato es la reactivación de la economía y la creación de empleo. La Superintendencia de Bancos ha dado los pasos necesarios para apoyar en la mejora de la inclusión financiera en el Ecuador. Se espera el contingente de otras entidades del Estado, sector privado y la Academia, para juntos vencer los obstáculos y barreras que mantienen a la población ecuatoriana y las microempresas excluidas de los productos y servicios financieros y por ende limitan su desarrollo y el bienestar financiero.

BIBLIOGRAFÍA.

AFI (2011). Measuring Financial Inclusion. Core Set of Financial Inclusion Indicators, Financial Inclusion Data Working Group, Alliance for Financial Inclusion, Bangkok, Tailandia. Extraído de: <https://www.afi-global.org/publications/measuring-financial-inclusion-core-set-of-financial-inclusion-indicators/>

AFI (2012), Documento sobre políticas, La protección del consumidor, 2012

Arregui, R., Guerrero, R., & Focke, K. (2012). De la Definición de la Política a la Práctica: Haciendo Inclusión Financiera. Nuevo Eje Estratégico del Banco Central Ecuador. Quito: El Chasqui. Extraído de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Cuestiones/Haciendo%20Inclusion%20Financiera.pdf>

<https://www.afi-global.org/publications/inclusion-financiera-aproximaciones-teoricas-y-practicas/>

Arregui, Dahik y Guerrero (2017). Apuntes sobre la Regulación del Sistema Financiero Popular y Solidario (SFPS) En Ecuador. CORDES. Carta Económica, noviembre 2017.

Arregui, Guerrero (2018). Universidad Anáhuac, Trabajo Investigativo, 2018.

Arregui, R., Guerrero, R., & Ponce, K. (2020). Inclusión Financiera y Desarrollo: Situación Actual, Retos y Desafíos de la Banca. Superintendencia de Bancos / Universidad de Especialidades Espíritu Santo. Quito. Extraído de: <https://www.superbancos.gob.ec/bancos/wp-content/uploads/downloads/2020/09/LIBRO-INCLUSION-FINANCIERA-Y-DESARROLLO-3.pdf>

ASBA (s,f). El cliente bancario. Programa de Educación Financiera de ASBA. Extraído de: <https://www.asba-supervision.org/PEF/pdf/educacion-financiera-asba-el-cliente-bancario.pdf>

ASBA & BID Lab (2020). La Protección al Consumidor en el Nuevo Entorno de Innovación Tecnológica Financiera. Consideraciones de Regulación y Supervisión. Extraído de: <http://www.asbasupervision.com/es/bibl/i-publicaciones-asba/i-1-grupos-de-trabajo/2379-proteccion-al-consumidor-2/file>

Banco Mundial (2012). Buenas Prácticas para la Protección al Consumidor Financiero. Washington, DC, USA. Extraído de: <https://documents1.worldbank.org/curated/zh/447021493843704521/pdf/70157-SPANISH-FinConsumerProtection-GoodPractices-SPANISH-FINAL.pdf>

Banco Mundial (20 de abril del 2018). Panorama General: La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad. Extraído de: <https://www.bancomundial.org/es/topic/financialeinclusión/overview#1>

BBVA Innovation Center (2015). Design Thinking: Un método creativo y diferente para afrontar proyectos y solucionar problemas que surgen en las empresas, Serie Innovation Trends, BBVA Innovation Center. Extraído de: https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2017/10/ebook-cibbva-design-thinking_es_1.pdf

Castañeda, J. E. (1992). Historia breve de la evolución de la protección de los consumidores en la CEE. *Cuadernos de estudios empresariales*, (2), 195. Extraído de: <https://revistas.ucm.es/index.php/CESE/article/download/CESE9292110195A/11190>

Cárdenas, S., Cuadros, P., Estrada, C., & Mejía, D. (2020). Determinantes del bienestar financiero: evidencia para América Latina. 8-12. Extraído de: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1617>

Consultative Group to Assist the Poor – CGAP- (2015), Cómo empoderar a los clientes: Decisión, uso y posibilidad de expresarse, marzo 2015.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2020). Panorama Anual de Inclusión Financiera 2020. Extraído de: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/panorama-anual-de-inclusion-financiera-2020?idiom=es>

Cull, R., Ehrbeck, T., & Holle, N. (2014). La inclusión financiera y el desarrollo: Pruebas recientes de su impacto. *Enfoques*, 92, 1-11. Extraído de: <https://www.cgap.org/sites/default/files/FocusNote-Financial-Inclusion-and-Deelopment-April-2014-Spanish.pdf>

Guerrero, Focke y otros (2012), Inclusión Financiera: aproximaciones teóricas y prácticas. BCE, 2012 Tomado de: <https://www.afi-global.org/publications/inclusion-financiera-aproximaciones-teoricas-y-practicas/>

Herrera Mellado, M. (2015). Nuevas Políticas de Protección del Consumidor Financiero: Análisis de la Reforma Financiera y las Novedades en la Supervisión Bancaria en el Derecho Comparado. CORE. Extraído de: <https://core.ac.uk/download/pdf/79140599.pdf>

Klepek, C. (2017). Design Thinking: The Case of Banking Services, artículo del libro Innovation. Management, Entrepreneurship and Sustainability 2017. OECONOMICA. Praga. Extraído de: https://imes.vse.cz/wp-content/uploads/2015/08/Conference_Proceedings_IMES_2017.pdf

Marín Galeano, M. S. (2013). La Protección de los Consumidores Financieros. El Ágora U.S.B., 13(2), 459-484. Extraído de: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-80312013000200010&lng=en&tlng=es.

Marín López, M.J. (2004). La condena en costas en los procesos civiles con consumidores. Estudios sobre consumo. (68). 69-78. Extraído de: <https://vlex.es/vid/condena-costas-civiles-consumidores-234883>

Martin, R. (2007). Cómo piensan los Líderes Exitosos. Harvard Business Review Junio 2007. Extraído de: <https://www.unimet.edu.ve/wp-content/uploads/sites/3/2014/10/HBR-C%C3%B3mo-piensan-Los-L%C3%ADderes-Exitosos.pdf>

PNUD (s,f). Removiendo las barreras de la inclusión financiera de las mujeres y otros grupos poblacionales en América Latina y el Caribe. 5-6. Extraído de: http://www.americalatina genera.org/newsite/images/cdr-documents/2020/03/Inclusio%C4%9Bn_financiera_mujeres_ALC.pdf

Roa, M. J. (2013). Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: acceso, uso y calidad. *Boletín del CEMLA*, 59(3), 121-148. Extraído de: https://www.cemla.org/PDF/boletin/PUB_BOL_LIX03-01.pdf

Serrano Ortega, M. y Blázquez Cevallos, P. (2015). Design Thinking: Lidera el presente Crea el futuro. ESIC Editorial. Madrid. Extraído de: [file:///C:/Users/lfig2/Downloads/Desing thinking lidera el presente crea.pdf](file:///C:/Users/lfig2/Downloads/Desing%20thinking%20lidera%20el%20presente%20crea.pdf)

Subramanian, G. y Singh, J. (2017). Design Thinking for Finance Processes, EXL Service Holdings. Nueva York. Extraído de: <https://www.exlservice.com/resources/assets/library/documents/Design%20Thinking.pdf>

Tambussi, C. (2014). Los Derechos de Usuarios y Consumidores son Derechos Humanos. LEX No. 13. Año XII. Extraído de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5157806>

Thaler, R. H. (1988). Anomalies: The Ultimatum Game. *Journal of Economic Perspectives*, 2(4), 195-206.

UNCTAD (2017). Manual sobre protección al consumidor. Extraído de: https://unctad.org/es/system/files/official-document/ditccplp2017d1_es.pdf

Wyman, O. (2017). Design Thinking: The New DNA of the Financial Sector. IESE Business School - Universidad de Navarra. Barcelona. Extraído de: <https://media.iese.edu/research/pdfs/ST-0441-E.pdf>