

**“PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS”****Gabriela ALBRECHT**

**Abstract:** A partir de la Crisis Subprime en los Estados Unidos y Europa los organismos internacionales consideraron que la estabilidad financiera se podría lograr reforzando los capitales de las entidades financieras y estableciendo medidas protectivas de los consumidores financieros y la alfabetización financiera. En nuestro país la protección específica de los derechos de los usuarios financieros no se incorporó en la legislación de fondo aunque mucho avanzó el Banco Central de la República Argentina (Autoridad de Aplicación) en la materia.

**Palabras-clave:** Derechos Consumidores Financieros -Educación Financiera

**Abstract:** After the Subprime Crise in the United States and Europe, International Bodies considered that financial stability could be achieved by strengthening the capital of financial entities and by establishing protective measures of financial consumers and by developing financial literacy. In our country there is not a specific law to protect financial consumers but the Banco Central de la República Argentina (Enforcement Authority) has made considerable progress at those regulations.

**Key words:** Financial Consumer Protection - Financial Education

Marco Normativo

Nacional

En Argentina no existe legislación que recoja y sistematice toda la regulación financiera. En primer lugar tenemos al artículo 42 de la Constitución Nacional (introducido por la última reforma del año 1994) que les reconoce a los consumidores en general en la relación de consumo, “la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno”.

La ley 24.240 de Defensa del Consumidor o Usuario<sup>1</sup> en su artículo 36 establece los requisitos “De las Operaciones de Venta de Crédito” y le otorga al Banco Central de la República Argentina (BCRA) facultades para adoptar las medidas conducentes para que las entidades sometidas a su jurisdicción cumplan con estas disposiciones (ello significa establecer el marco regulatorio, supervisión y sancionatorio de corresponder). Si bien existen otros artículos aplicables al sistema financiero (por ejemplo el artículo 37 cláusulas abusiva), se dirigen a la protección del consumidor que requiere asistencia financiera y poco o casi nada se legisla sobre las operaciones pasivas (depósitos en cuenta corriente, caja de ahorros, plazo fijo) o neutras (transferencia de fondos, recaudación de servicios, servicios de caja de seguridad, etc) que también debieran ser objeto de protección.

La Ley 25.065 de Tarjetas de Crédito<sup>2</sup> regula los aspectos vinculados con el sistema de tarjetas de crédito, compra y débito incorporando disposiciones en beneficio del consumidor, tales como:

<sup>1</sup> Promulgada el 13 de octubre de 1993 modificada por la ley 26.361 el 3 de abril de 2008

<sup>2</sup> Promulgada parcialmente el 9 de enero de 1999

información de las condiciones de contratación (artículo 32), cláusulas abusivas (art. 14), la limitación en los aranceles, intereses compensatorios y punitivos (artículos 15 y 16), envío de los resúmenes de cuenta (domicilio, correo electrónico o sucursal emisora – artículos 22-25), prohibición en la aplicación de recargos por pago con tarjeta (artículo 37). Específicamente se reconoce como autoridades de aplicación al BCRA en cuestiones financieras y a la Secretaría de Comercio Interior en las comerciales.

La Ley 25.326 de "Protección de Datos"<sup>3</sup> en el artículo 26 establece que en los Servicios de Prestación de Información Crediticia solo puede tratarse de datos de carácter patrimonial provistos por el cliente o bases de datos públicas (ej. Central de Deudores BCRA) limitándose a 5 años el plazo de información (por ejemplo un deudor en situación 5 "Irrecuperable" en una Entidad Financiera al cabo de los 5 años debe excluirse de la base que se informa al BCRA).

En el año 2005 las Asociaciones Bancarias de la República Argentina<sup>4</sup> y las Entidades Financieras, como una iniciativa de autorregulación, elaboraron un Código de Buenas Prácticas Bancarias para promover las mejores prácticas bancarias entre sus clientes, entendiendo como cliente a la persona física, cualquiera sea su actividad, que utilice servicios de una entidad adherente (se excluye a la persona jurídica). Este Código es difundido por las entidades adherentes a través de sus sitios de internet.

El "Anteproyecto Código Civil y Comercial del 2012" en el Libro III, Título IV, Capítulo 12, Sección 1 en los artículos 1378 a 1389 regula las disposiciones generales de los contratos bancarios y aquellos dirigidos a consumidores y usuarios aunque no es un régimen tuitivo específico para este tipo de servicios y/o productos. El Anteproyecto toma algunos de los tópicos relevantes en la protección del consumidor tratados en las normas existentes, sin incorporar la impronta internacional de los últimos años en la materia cuyos principios serían los más apropiados para sistematizarse en un Código.

La reforma de la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina (BCRA) por la ley 26.739 que entró en vigencia el 06/04/2012 establece entre las funciones del organismo la de "Proveer a la protección de los derechos de los usuarios de servicios financieros" (artículo 4 inc.h)). Para dar cumplimiento a ello, entre las medidas adoptadas, se creó a mediados de dicho año dentro de la estructura de la Gerencia General a la "Gerencia Principal de Protección al Usuario de Servicios Financieros" que se divide en la Gerencia de "Análisis Técnico Legal" y de "Atención al Usuario de Servicios Financieros"<sup>5</sup>. Esta Gerencia fue creada para la protección de los

---

<sup>3</sup> Promulgada parcialmente el 30 de octubre de 2000

<sup>4</sup> Asociación Bancaria Argentina (ABA), Asociación Privada de Bancos de Capital Argentino (ADEBA), Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPRA), Asociación de la Banca Especial)

<sup>5</sup> Las funciones que se les reconoce son:

**"Gerencia Principal de Protección al Usuario de Servicios Financieros"**

Entender en la protección de los derechos del usuario de servicios financieros, coordinando su actuación con las autoridades públicas competentes, y en la administración del Centro de Atención al Usuario de Servicios Financieros.

**"Gerencia de Análisis Técnico Legal"**

Entender en la elaboración de los proyectos normativos inherentes a la protección del usuario de servicios financieros que emita la Institución.

Entender en el análisis de denuncias o reclamos de usuarios de servicios financieros, así como en la investigación de los instrumentos contractuales utilizados en el sistema bancario y de tarjetas de crédito, en el marco de la normativa y legislación vigentes.

**"Gerencia de Atención al Usuario de Servicios Financieros"**

Entender en la atención de consultas sobre la normativa de competencia de la Institución, y en la administración del Centro de Atención al Usuario de Servicios Financieros.

derechos de los usuarios de servicios financieros pudiendo mediar con otros Organismos abocados a los mismos intereses.

#### Internacional

La Crisis Financiera de las Hipotecas Subprime(2007-2008) puso al descubierto la vulnerabilidad de las personas que contrataron con las Entidades Financieras, debido entre otros motivos a la falta de conocimientos producido por el incremento en la complejidad de los productos financieros, a los rápidos cambios tecnológicos, a la falta de educación financiera de los individuos que los llevo a sobreendeudarse, y por último al abuso y malas prácticas bancarias (producto de la necesidad de las entidades financieras de colocar fondos) que no sólo llevó a un incremento de la morosidad de las carteras sino a fuertes pérdidas de los ahorros de los propios consumidores.

En la Cumbre del G20 en Seul, Corea del Sur (2010) los países miembros encargaron a un Grupo de Expertos internacionales la elaboración de recomendaciones que respaldaran una efectiva protección del consumidor financiero estableciendo como fecha límite de presentación la Cumbre del G20 en 2011.

Estas iniciativas se promueven en el convencimiento que para lograr la estabilidad financiera, el crecimiento, la eficiencia e innovación de la Banca a largo plazo, es necesario lograr la “confianza de los consumidores” (usuarios de productos y servicios pasivos y activos) que son los que nutren fondos al sistema financiero. Bajo esta perspectiva, se trabajó en la definición de principios de protección al consumidor financiero internacional así como en su alfabetización financiera para hacerlo responsable.

Los Ministros de Finanzas y Presidentes de los Bancos Centrales del Grupo de los 20 (G-20) apelaron a la Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD)<sup>6</sup>, Financial Stability Board (FSB)<sup>7</sup> y otras organizaciones internacionales para desarrollar principios comunes para proteger a los consumidores financieros.

En la reunión del G-20 de octubre del 2011 se aprobaron los 10 “Principios de Alto Nivel de Protección al Consumidor Financiero”<sup>8</sup> que regirán para los países del G-20 y cualquier otro que se adhiera. Se elaboraron varias versiones de Principios entre el grupo de trabajo siendo la definitiva la siguiente:

1. Marco legal, regulatorio y de supervisión: se sugiere consultar a la industria bancaria y a las organizaciones de consumidores y a todo interesado a fin de lograr un mayor compromiso en su implementación. Las disposiciones deben reflejar las características propias de cada mercado y de los productos y servicios financieros que ofrecen.

2. Rol de los órganos de Supervisión: se debe establecer la/s autoridades de aplicación independiente/s a quienes controlan fijando sus responsabilidades en forma objetiva, clara y precisa; llevar un registro de sus actividades; actuar dentro de sus atribuciones establecidas en un marco de trabajo. Estos Órganos de Control deben observar altos niveles de profesionalidad y confidencialidad de la información para evitar conflictos de intereses.

3. Trato igualitario y justo de los consumidores: se debe brindar especial atención a los grupos

---

<sup>6</sup> Es una organización de cooperación internacional compuesta por 34 países cuyo objetivo es coordinar sus políticas económicas y sociales (**Argentina no es miembro**)

<sup>7</sup> Es un organismo internacional que monitorea y efectúa recomendaciones sobre el sistema financiero global. Este organismo representa a los líderes de los G-20.

<sup>8</sup> G-20 High-Level Principles on Financial Consumer Protection (October 2011)

más vulnerables (por ejemplo población de bajos recursos)

4. Divulgación y transparencia: la información de los productos y servicios debe ser relevante, precisa, disponible, objetiva diseñada teniendo en cuenta la capacidad y experiencia del público a quien se dirige advirtiendo los riesgos en los más complejos.

5. Educación y concienciación financiera: se debe promover la difusión del conocimiento y las habilidades necesarias para que el consumidor entienda los riesgos y oportunidades llegando a una decisión fundada, contemplando especialmente a los grupos más vulnerables. Este proceso de alfabetización debe ser accesible a lo largo de toda la vida del individuo.

6. Conducta Responsable de los proveedores de servicios financieros y agentes autorizados: la recomendación involucra a terceros que desarrollan tareas vinculadas a los servicios ofrecidos por las instituciones financieras (por ejemplo Compañías de Seguros). Los empleados y funcionarios bancarios deben ser capacitados y entrenados para que brinden mayor y mejor información de los servicios que ofrecen y evitar así conflictos de intereses en el futuro.

7. Medidas para proteger los activos de los consumidores contra fraudes y abusos: tanto la información que se provea como los mecanismos de control implementados por las entidades financieras deben proteger a los consumidores de cualquier abuso posible (mala praxis de los empleados, fraude, malversación, etc)

8. Protección de los datos de los consumidores: en el proceso de recolección, procesamiento, administración y archivo de información que se expone a terceros (ejemplo Base de Datos de Deudores) deben existir controles y mecanismos de protección con la posibilidad de efectuar correcciones cuando corresponda.

9. Mecanismos de Compensación y Resolución de disputas: los mecanismos de resolución de conflictos deben ser accesibles, a un costo razonable, independientes, justos, eficientes, oportuno con la posibilidad de obtener un resarcimiento.

10. Promover la competencia de servicios financieros: tiene como objeto darle mayores beneficios a los consumidores creando una competencia sana entre los proveedores, estimulando la innovación y el mantenimiento de alto niveles de calidad.

En cuanto al desarrollo de los “Principios de Alto Nivel en la Estrategia Nacional para la Educación Financiera”<sup>9</sup> la OCDE/INFE comenzó a trabajar en el 2010 y los presentó al G-20 en su reunión de Los Cabos en junio 2012.

Este documento reconoce que no hay un modelo único para todos los países e intenta dar una guía de las principales recomendaciones en la alfabetización financiera para ser aplicadas teniendo en cuenta el contexto y circunstancia de cada país.

La OCDE en el 2005 definió la educación financiera como “el proceso por el que los inversores y consumidores financieros mejoran su comprensión de los productos financieros, conceptos y riesgos, a través de información, instrucciones y/o asesoramiento objetivo, destinado a desarrollar la habilidad y confianza para ser más consciente de los riesgos (financieros) y oportunidades para llegar a una decisión con conocimiento, saber dónde ir por ayuda, y tomar cualquiera otra acción

---

<sup>9</sup>OECD/INFE High Level Principles on National Strategies for Financial Education ( August 2012)

efectiva para mejorar su bienestar financiero”.<sup>10</sup>

En la Cumbre del G-20 en San Petersburgo de septiembre 2013 se presentó una publicación que incluye la contribución de 22 países (G-20 más invitados) sobre los “Avances en la Estrategia Nacional en la Educación Financiera”<sup>11</sup> en cada uno de ellos. Para conocer los resultados se remite a su lectura al documento mencionado, aunque se puede anticipar que Argentina en el relevamiento figura dentro de los países que están recién considerando el diseño de una estrategia nacional junto con China, Italia, Francia, Arabia Saudita siendo el Organismo del análisis la Comisión Nacional de Valores.

#### Reglamentación de los Derechos básicos de los Usuarios de servicios Financieros.

Mucho avanzó el BCRA en los últimos años en la reglamentación de las recomendaciones internacionales aunque es necesario reconocer que no fueron difundidas convenientemente y sólo son conocidas por el público especializado. Además, cabe mencionar que sólo son aplicables para las instituciones supervisadas por el BCRA quedando fuera aquellas que realizan la misma actividad con fondos propios y es, a decir verdad, donde se producen los mayores abusos.

Entre las medidas de protección más importante se pueden mencionar al “Servicio de atención al usuario de servicios financieros” que cada entidad debe establecer para dar tratamiento y resolver las consultas y reclamos que presenten los usuarios financieros. En su/s página/s de internet y en todos sus puntos de atención al usuario (casa operativas y cajeros automáticos) deberán exponerse carteles, pizarras y/o anuncios bien visibles dando publicidad de ello.

En un Manual de Procedimiento aprobado por el Directorio o autoridad equivalente de la Institución se explicitarán todos los pasos y recaudos a seguir en este tema, fijándose un responsable de atención al usuario de servicios financieros (titular y suplente) que tendrá funciones vinculadas no sólo con las consultas y reclamos sino que tendrá injerencia en todo lo atinente a la protección de los derechos de los consumidores financieros (normas internas, diseño productos, publicidad, etc). El responsable informará al Directorio o autoridad equivalente al menos 1 vez al año sobre las cuestiones tratadas estando su actividad sujeta al control de la auditoría interna de la entidad.

La designación de este responsable deberá comunicarse a la Gerencia Principal de Protección al Usuario de Servicios Financieros del BCRA, quien podrá sancionar (artículo 41 Ley 21.526) tanto al responsable como a la entidad ante incumplimientos en la aplicación de la legislación y/o reglamentación en la materia; además el Órgano de Contralor tiene habilitada una línea gratuita para consultas del público, denuncias individuales y/o colectivas<sup>12</sup> cuando el usuario no haya

---

<sup>10</sup>OECD/INFE High-Level Principles on National Strategies for Financial Education (August 2012): “Defined by the OECD in 2005 as *“the process by which financial consumers/investors improve their understanding of financial products, concepts and risks and, through information, instruction and/or objective advice develop the skills and confidence to become more aware of (financial) risks and opportunities to make informed choices, to know where to go for help, and take other effective actions to improve their financial well-being”*.”

<sup>11</sup>Advancing National Strategies for Financial Education. A Joint Publication by Russia’s G20 Presidency and the OECD. Summary (2013)

<sup>12</sup><http://www.defensorsantafe.gov.ar/articulos/comunicados-de-prensa/>: 11/09/2012 “Una Gestión de la Defensoría del Pueblo evitó que se consumara una estafa en perjuicio de un grupo de jubilados y pensionados”

“El Defensor del Pueblo de la provincia de Santa Fe, Dr. Edgardo Bistoletti, recibió la queja de jubilados y beneficiarios de pensiones no contributivas de la ciudad de Villa Ocampo, a los que se les pretendía cobrar créditos que tenía un costo financiero total que rozaba el 260 por ciento. Fueron sorprendidos en su buena fe al tomar un crédito en una entidad

recibido una respuesta o ésta no hay sido satisfactoria.

El BCRA, a través de su sitio de internet<sup>13</sup>, brinda información dirigida especialmente al usuario de productos y servicios financieros. El “Portal del Cliente Bancario” brinda información destinada a informar, explicar, capacitar y asesorar al usuario financiero tales como: derechos y obligaciones del cliente bancario, recomendaciones en la elección de los productos bancarios típicos, medios de pagos, capacitación, etc., dentro del “Régimen de Transparencia” el usuario puede elegir los servicios financieros y entidad mostrando información respecto a las características de la oferta y sus precios, ello incrementa la competencia entre las entidades y por ende mejora la relación de los bancos con sus clientes. Las “Centrales de Información” comprende las bases de: deudores del sistema financiero<sup>14</sup>, cheques rechazados<sup>15</sup>, cheques denunciados como extraviados, sustraídos o adulterados<sup>16</sup> y cuentacorrentistas inhabilitados<sup>17</sup>, información que es difundida respetando las disposiciones de la ley 25.326 de Protección de los Datos Personales (derechos de rectificación, actualización, supresión y confidencialidad) destinada a dar mayor transparencia a los participantes del sistema financiero

### Conclusión

Es necesario la creación de una legislación de fondo específicamente para los productos y servicios financieros que involucre tanto a la operatoria bajo la órbita del B.C.R.A., Comisión Nacional de Valores CNV) y Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), como aquellas entidades (mutuales y asociaciones) fuera de la órbita de control del BCRA, cuyo objeto principal es el otorgamiento de financiaciones, en las cuales se producen los mayores abusos los derechos de los consumidores financieros. La reglamentación del BCRA y las normas nacionales e internacionales podrían ser un buen punto de partida.

El Anteproyecto de Código Civil y Comercial 2012, si bien incluye normativa específica en la materia, debiera reformularse siguiendo los 10 principios de protección al consumidor financiero, aceptados por nuestro país en la reunión del G-20 en octubre 2011, así como también las normas para la educación financiera del consumidor que abarque todos los estadios de la vida de una persona empezando desde en la escuela primaria. Todas estas disposiciones son las más adecuadas para ser sistematizadas en un Código.

Si bien el BCRA contiene en su reglamentación un procedimiento para resolver controversias entre las entidades y el consumidor es necesario darle mayor fuerza y extensión en su aplicación a través de su incorporación en la legislación. Este mecanismo debiera ser prejudicial, obligatorio, especializado en materia financiera, accesible, independiente, justo, eficiente y oportuno para reducir los casos judicializables y evitar la erogación de costos y tiempo innecesarios.

---

bancaria privada, publicitado bajo determinadas condiciones pero diferentes en los hechos. Ante esa situación, la Defensoría del Pueblo solicitó la intervención de la recientemente creada Gerencia de Protección de Usuarios de Servicios Financiero dependiente del Banco Central de la República Argentina –BCRA-, que intimó a la entidad bancaria a que reconvenga la situación de alto costo financiero que se aplicaba a los tomadores de los préstamos.”

<sup>13</sup> [www.bcra.gob.ar](http://www.bcra.gob.ar) – “Portal del Cliente Bancario”, “Régimen de Transparencia”, “Central de Información”

<sup>14</sup> Denominación del deudor, Entidad, Mes/Año, Situación, Monto.

<sup>15</sup> CUIT/CUIL/CDI, Número de cheque, Fecha de rechazo, Monto, Causal vicios formales – sin fondos), Fecha de pago del cheque, Pago de multa (fecha, impaga o suspendida)

<sup>16</sup> Entidad bancaria, Número de sucursal, Número de cuenta corriente, Denunciado por: titular – banco girado – tercero.

<sup>17</sup> Consta de dos bases: Inhabilitados para operar en cuenta corriente por autoridad judicial e Inhabilitados para operar en cuenta corriente por no pago de multa.