

Efectos del Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC) en el tratamiento de la exigencia legal de educación al consumidor financiero¹

Fernando Enrique Jiménez Muñoz²

RESUMEN

El presente artículo se enfoca en establecer los efectos y prevalencia que tiene el Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC) en el tratamiento de la exigencia legal de educación del consumidor financiero, aspecto que tiene su eje en el evidente incremento de las quejas y reclamos que hacen usuarios y clientes respecto de los servicios prestados por las entidades financieras; ello ha implicado evaluar un aspecto central -la educación del consumidor financiero-, que compromete responsabilidades de las entidades públicas, especialmente de la Superintendencia Financiera de Colombia, y de las entidades financieras (públicas y privadas), en un proceso de formación del consumidor financiero. Los resultados muestran cómo a partir de la Ley 1328 de 2009, Colombia empezó a generar una dinámica distinta en la protección al consumidor financiero, lo que ha supuesto una mayor actividad educativa por parte de estas entidades. No obstante, las conclusiones señalan vacíos y limitaciones que impiden que el SAC logre uno de sus principales objetivos, como es el de la educación del consumidor financiero.

Palabras clave: Educación financiera del consumidor financiero, Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), consumidor financiero, Superintendencia Financiera de Colombia.

ABSTRACT

This article focuses on establishing the effects that the system of attention to the financial consumer has in the treatment of the legal requirement of education financial to the consumer, which has its axis in the apparent increase in complaints and claims lodged by users and customers with respect to the services provided by financial institutions. It involves one of its central aspects: the financial consumer education, which calls for responsibility from different public institutions, especially the Financial Superintendence of Colombia, and the financial institutions (public and private) in the education of the financial

1. El presente trabajo es producto de una investigación de campo realizada en el programa de Maestría en Derecho Mercantil y Negocios Internacionales de la U. Sergio Arboleda. Fue recibido el 3 de marzo de 2014 y aprobado el 13 de mayo de 2014

2. Magíster en Derecho Mercantil y Negocios Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Especialista en Derecho Procesal Civil de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Abogado U. La Gran Colombia. Conciliador Cámara Colombiana de la Conciliación. Ejerce actualmente como asesor empresarial y docente universitario.

consumer. Findings show that since the enactment of Law No. 1328 of 2009, Colombia began to generate a different dynamic in protecting financial consumers, which has led to greater educational activity by these entities. However, the conclusions point out gaps and limitations that prevent SAC to achieve one of its main objectives: a proper consumer financial education.

Key words: *financial consumer, financial education, system of care for the consumer financial, financial institutions, Financial Superintendence of Colombia.*

JEL: G21, G28, I28

INTRODUCCIÓN

El reciente Estatuto del Consumidor, Ley 1480 de 2011, demanda establecer cuáles serán sus verdaderos alcances, siendo uno de sus aspectos más relevantes la educación del consumidor financiero; por tanto el objetivo del presente estudio será determinar cómo se configura la institución del consumidor financiero en Colombia respecto del derecho a la educación financiera impartida por las entidades públicas y privadas responsables de dichas actividades.

Para ello, se parte inicialmente de la problemática actual del sistema financiero, en especial del consumidor financiero, la cual se inscribe en una serie de factores o problemas que están impactando los derechos de quienes asisten o acuden a la intermediación financiera para tomar alguno de los servicios ofrecidos (crédito, vivienda, comercio, valores, arrendamiento financiero, etc.), sobre la base de que no existen otras alternativas; de ahí que el consumidor financiero se ve forzado a acudir al sistema financiero. El nivel de incidencia de la problemática se observa en el preocupante incremento de quejas y reclamos reportado por la Superintendencia Financiera de Colombia, la cual señala un incremento de hasta el 34,62% en el año 2011, respecto a los últimos 4 años (Superintendencia Financiera de Colombia, 2012), lo que significa un deterioro de las condiciones de servicio que prestan las diversas entidades financieras.

Estas cifras llevaron a evaluar uno de los elementos que es parte constitutiva de los derechos de los consumidores, como es el Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), creado en la Ley 1328 de 2009, y su implementación en los manuales elaborados por las entidades financieras, en el papel asumido por Asobancaria en la educación del consumidor financiero y de los proyectos y programas realizados por la Superintendencia Financiera de Colombia. Este análisis sistemático permite establecer los vacíos y fortalezas del SAC, los cuales se deberán tener en cuenta por parte de la Superintendencia Financiera.

Lo anterior conduce a plantear la pregunta de investigación: ¿Cuál es el nivel real en el cumplimiento de la educación financiera al consumidor financiero que realizan a través del Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), tanto las entidades financieras como las instituciones públicas que ejercen la labor de control y seguimiento de las mismas?

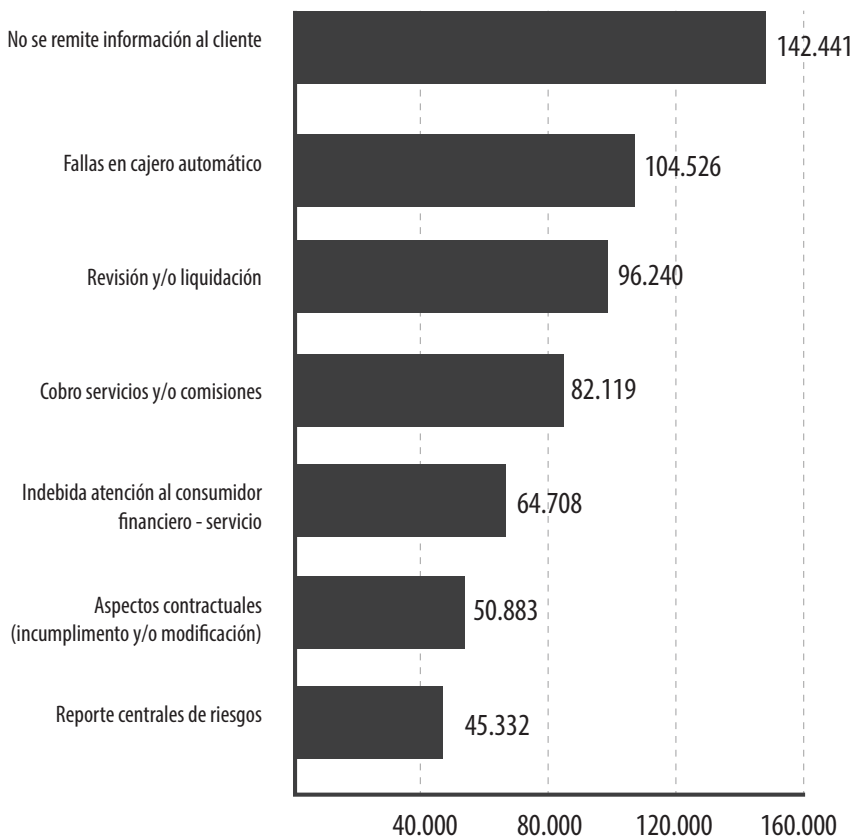
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Asumir la problemática a la cual se enfrenta el consumidor financiero al hacer valer su derecho a la educación financiera, implica necesariamente establecer, prima facie, que son varios los factores o problemas que están impactando los derechos de quienes acuden a la intermediación financiera en procura de alguno de los servicios ofrecidos (crédito, vivienda, comercio, valores, arrendamiento financiero, etc.), en tanto que no existen otras alternativas para el acceso a recursos o servicios financieros; de ahí que el consumidor financiero se vea forzado a acudir al sistema financiero para la provisión de los servicios referidos (Mendoza, 2010).

De igual forma, se destaca la falta de confianza ante las entidades financieras, lo que se expresa en la necesidad de normas que protejan los intereses de los usuarios y clientes del sistema financiero, que si bien ya se están definiendo normativamente, aún están ausentes procesos de educación al consumidor financiero (Blanco, 2012).

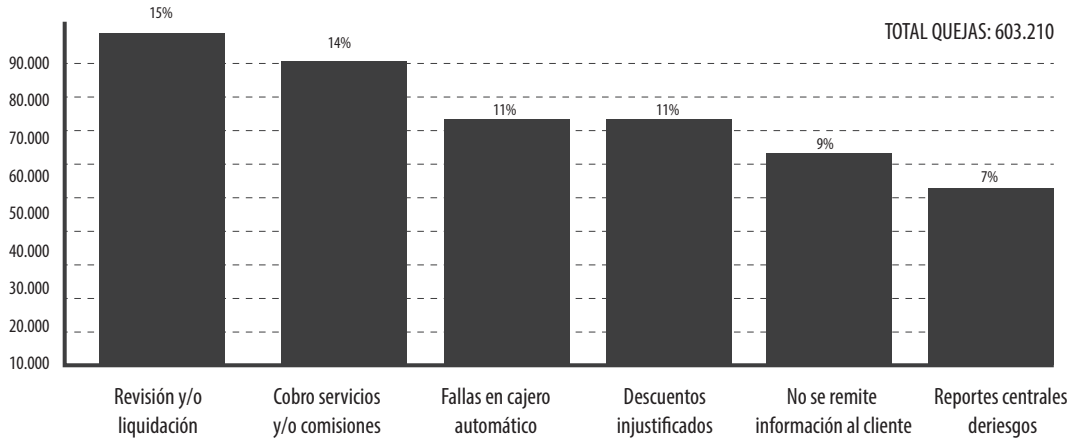
A esto se suma el problema recurrente de las quejas y reclamos presentados ante la Superintendencia Financiera de Colombia, los cuales alcanzaron en el año 2007 un total de 586.249 casos, en el cual la falta de información al cliente fue el más recurrente - 24,30%-, seguido de fallas en los cajeros automáticos -17,83%- y revisión y/o reliquidación de los créditos - 16,42%- (Perry, 2008). En el gráfico 1, se muestran de manera desagregada los motivos para la reclamación ante las entidades financieras.

Figura 1. Motivos más representativos de las quejas y reclamos a 2007



Fuente: Perry, 2008

Estos datos cambiaron sustancialmente en el año 2011, puesto que no sólo aumentaron en número -789.236 casos- (603.210 en bancos y 186.026 en las demás entidades), lo que representó un incremento del 34,62% en un período de 4 años, sino que cambió la configuración del tipo de quejas, ocupando el primer lugar el tema de la revisión y/o reliquidación de los créditos con un 15%, seguido del cobro de servicios y/o comisiones con un 14% y fallas en el cajero automático con un 11% entre los más representativos. Llama la atención que el tema de la información al cliente bajó sustancialmente a un 9% del total de las reclamaciones (Ver gráfico 2).

Figura 2. Motivos más representativos de las quejas y reclamos a 2011.

Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia, 2012.

Otro de los problemas que más aqueja al consumidor financiero bancario es el desconocimiento de sus derechos como tal, lo que implica que cada vez que intenta acceder al sistema financiero, corre el riesgo de tomar decisiones que pueden afectar sensiblemente su patrimonio: “Un gran porcentaje de la población carece de los conocimientos para analizar la información financiera disponible, hacer uso efectivo de los mecanismos de protección, y tomar decisiones informadas y responsables” (Asobancaria, 2011, p.1). Esta situación presente en los consumidores es una evidencia del desconocimiento que se tiene de las normas y derechos, lo que en términos prácticos se puede estar llamando un “analfabetismo financiero”.

En este sentido, se evidencia la necesidad de que el sistema financiero asuma acciones orientadas a lograr dicha protección, siendo las principales el dar una información clara y oportuna de los servicios financieros que se prestan; establecer un buen nivel de eficiencia en el manejo de los derechos y deberes, tanto del consumidor financiero como de las entidades que los prestan; desarrollar las competencias necesarias en los consumidores financieros, en cuanto las habilidades, conocimientos y actitudes que debe tomar la población para tomar las decisiones financieras que surtan un efecto positivo en el patrimonio de estos últimos y no únicamente en las entidades, tal como viene sucediendo en la actualidad.

Sobre este último punto, el relativo a la educación financiera, llama la atención que la Superintendencia Financiera de Colombia, interpretando la Ley 1328 de 2009, establezca que la educación financiera, en cuanto a los contenidos de los planes y programas, le compete únicamente a cada entidad, puesto que deja al margen de la protección del consumidor la intervención de las entidades estatales.

De forma expresa señala ese organismo técnico de supervisión:

Corresponde a cada entidad determinar los contenidos de los planes y programas de educación financiera y adelantar la difusión activa de los mismos, estableciendo los destinatarios por tipo de canal, la cantidad de material a utilizar, la periodicidad, el ámbito territorial y los medios, entre otros, de acuerdo a su propio diagnóstico, encuestas y análisis. La alta dirección debe estar involucrada con los temas de protección al consumidor financiero y

educación financiera, para establecer responsabilidades, funciones y capacitación de funcionarios. (Superintendencia Financiera de Colombia, 2011, p.1)

Tal como queda expresado en ese pronunciamiento, allí se excluye sin ningún tipo de fundamentación lo establecido en la Ley 1328 de 2009, literal f, que involucra dentro de la actividad educativa a un sinnúmero de actores (asociaciones gremiales, asociaciones de consumidores, instituciones públicas, etc.), lo que se convierte en una de las razones que explica por qué los derechos de los consumidores no se hayan difundido de forma eficiente y efectiva.

En este marco problemático, el legislador, - Ley 1328 de 2009-, creó la figura jurídica de los Sistemas de Atención al Consumidor Financiero (SAC), la cual cobija e integra a las diversas entidades públicas y privadas (financieras) para desarrollar un plataforma que permita dar la verdadera y efectiva protección al consumidor financiero, siendo uno de estos aspectos el tema de la educación del consumidor financiero, aspecto este que requiere de un análisis sistemático que permita evidenciar los vacíos y fortalezas que se presentan en su implementación.

2. METODOLOGÍA

La metodología se fundamenta en un tipo de investigación jurídica, en tanto busca establecer un análisis sobre la "legitimidad de las normas jurídicas proferidas, la razón de su establecimiento y sus propósitos políticos" (Vanegas, Ballén, Daza, Ávila & Cadena, 2011, p.45). Con esto se pretende precisar que el trabajo abordó la problemática referida a los derechos de los consumidores financieros desde una perspectiva jurídica, tomando como ejes la Constitución Política de 1991 y las normas internacionales aplicables.

El enfoque de investigación es de tipo cualitativo, en la medida que busca explorar la problemática asumida a partir de sus principales cualidades, con lo cual se busca dar profundidad de significados a las categorías asumidas. El fundamento del enfoque cualitativo es utilizar "la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación" (Hernández, Fernández & Baptista, 2010, p. 4).

A esto se suma que la investigación es de tipo descriptiva, lo que exige establecer, a través del proceso de investigación, las propiedades, características y rasgos más esenciales inscritos en el Derecho del Consumidor Financiero en Colombia y otros países. Para Hernández et al. (2010):

La meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y eventos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan. [...] buscan especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno. (p. 7)

2.1. Técnicas y estrategias para la recolección y análisis de resultados

Las técnicas y estrategias para la recolección de la información estuvo determinada por el uso de Internet, el cual permitió la recopilación de la normativa relativa a los derechos de los consumidores financieros en Colombia y los documentos emitidos por las diversas entidades financieras, siendo determinantes, en su conjunto, las leyes y documentos emitidos por el legislador y la Superintendencia Financiera de Colombia; a los cuales se suma los Manuales del Sistema de Atención al Consumidor (SAC) de algunas entidades financieras, ya que estos contienen los procedimientos y etapas diseñados para cumplir con las exigencias legales establecidas en Colombia, relativas a la protección de los consumidores.

Para el análisis de resultados, se optó por la estrategia de la descripción sistemática de los mecanismos jurídicos e institucionales, poniendo énfasis en los elementos relacionados con la educación del consumidor financiero, eje del presente estudio.

3. RESULTADOS

Para comprender el nivel de eficiencia de las normas jurídicas nacionales e internacionales que soportan el derecho a la información financiera del consumidor financiero, es preciso tener en cuenta las definiciones dadas en la Ley 1328 de 2009:

- a. **Cliente:** Es la persona natural o jurídica con quien las entidades vigiladas establecen relaciones de origen legal o contractual, para el suministro de productos o servicios, en desarrollo de su objeto social.
- b. **Usuario:** Es la persona natural o jurídica quien, sin ser cliente, utiliza los servicios de una entidad vigilada.
- c. **Cliente Potencial:** Es la persona natural o jurídica que se encuentra en la fase previa de tratativas preliminares con la entidad vigilada, respecto de los productos o servicios ofrecidos por esta.
- d. **Productos y servicios:** Se entiende por productos las operaciones legalmente autorizadas que se instrumentan en un contrato celebrado con el cliente o que tienen origen en la ley. Se entiende por servicios aquellas actividades conexas al desarrollo de las correspondientes operaciones y que se suministran a los consumidores financieros.
- e. **Contratos de adhesión:** Son los contratos elaborados unilateralmente por la entidad vigilada y cuyas cláusulas y/o condiciones no pueden ser discutidas libre y previamente por los clientes, limitándose estos a expresar su aceptación o a rechazarlos en su integridad.
- f. **Queja o reclamo:** Es la manifestación de inconformidad expresada por un consumidor financiero respecto de un producto o servicio adquirido, ofrecido o prestado por una entidad vigilada y puesta en conocimiento de esta, del defensor del consumidor financiero, de la Superintendencia Financiera de Colombia o de las demás instituciones competentes, según corresponda.
- g. **Entidades vigiladas:** Son las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia

A partir de estas definiciones se puede asumir el análisis, dentro de lo cual se pretende ubicar cuáles serán los conceptos que se asumen dentro del Régimen de Protección al Consumidor Financiero.

A estas definiciones se suma el concepto de educación financiera, el cual es definido como un proceso educativo que se encuentra orientado a que el usuario financiero tome “conciencia de la importancia de desarrollar conocimientos, actitudes, destrezas, valores, hábitos y costumbres en el manejo de la economía personal y familiar, por medio del conocimiento y la utilización adecuada de las herramientas e instrumentos básicos de la vida financiera” (Red financiera BAC, 2008, p. 35).

De esta definición se subraya la importancia que da al desarrollo de una serie de competencias financieras que deben fortalecer el quehacer del usuario financiero, aun cuando queda un poco limitada en cuanto a que el concepto no cubre la acción que debe establecer el Estado para que este nivel de conciencia sea efectivo.

Profundizando el concepto, el Comité Económico y Social Europeo (2011), subraya que la educación financiera es un proceso en el que los consumidores financieros “mejoran la comprensión de los productos financieros y adquieren un mayor conocimiento de los riesgos financieros y de las oportunidades del mercado, adoptando las decisiones económicas con una información adecuada” (p.5). En esta definición subyace un criterio que está ligado al concepto y es el de la debida transparencia de las instituciones financieras en la formulación clara de los productos financieros, sin lo cual el consumidor financiero adoptará decisiones que, sin duda, pondrá en serios riesgos su patrimonio y estabilidad financiera.

3.1. Consumidor financiero

Antes de abordar los aspectos atinentes al consumidor financiero, es preciso tomar en cuenta lo subrayado por la Corte Constitucional sobre el carácter poliédrico del derecho del consumidor, en tanto reúne pretensiones e intereses en varios órdenes: sustancial (nivel de calidad de los bienes y servicios ofertados), procesal (capacidad para exigir las garantías, solicitar indemnización por perjuicios ocasionados), y participativo (administración pública y órganos reguladores), siendo necesario que habiliten “procedimientos y mecanismos de participación y de impugnación con el fin de que sus intereses sean debidamente tutelados. La apertura y profundización de canales de expresión y de intervención de los consumidores, en los procesos de decisión de carácter público y comunitario, pertenecen a la esencia del derecho del consumidor”.

Estos fundamentos constitucionales permiten entender la profundidad de la definición de consumidor financiero dada a través de la Ley 1328 de 2009: “todo cliente usuario o cliente potencial de las entidades vigiladas” En este sentido, Blanco (2012) precisa que el consumidor financiero debe tener derecho a la información sobre sus derechos (cierta, clara, suficiente y oportuna), lo que hace que esta deba ser transparente y con condiciones de ser verificable por parte del consumidor o cualquier otra entidad que se encuentre legalmente en condiciones de exigirla.

De acuerdo con Cuellar (2012), el abordaje de la protección al consumidor financiero requiere entender que el contexto financiero internacional en el cual se mueve la economía del país tiene efectos sobre el mercado financiero interno, de ahí que sea preciso que se asuman tres aspectos esenciales para ejercer dicha protección:

- i. Entender mejor la relación existente entre un régimen fuerte de protección al consumidor y la estabilidad financiera;
- ii. fortalecer los vínculos entre protección e inclusión financiera, entendiendo que las experiencias —y necesidad de productos— de los usuarios ubicados en la base de la pirámide de ingresos difieren de aquellos del resto del mercado; y
- iii. impulsar técnicas que contribuyan al desarrollo de las capacidades financieras de los consumidores

3.2. Marco normativo para la protección del consumidor financiero.

El marco normativo de protección al consumidor financiero tiene su punto de partida en la Constitución Política de 1991, específicamente en los artículos 334 y 335, los cuales definen los criterios para el funcionamiento del sistema financiero en Colombia. El artículo 334, en uno de sus apartes, señala que “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado”, lo que

significa que la dinámica financiera al interior del país se debe regir bajo los presupuestos normativos establecidos por el Estado.

La misma Constitución le otorga responsabilidades claras al legislador, siendo una de ellas la establecida en el artículo 150, numeral 19, literal d), que le asigna la función “Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”.

A estas funciones dadas al legislador se suman las establecidas al ejecutivo, que también tiene una serie de responsabilidades definidas por el Constituyente, como es el señalado en el artículo 189, ordinal 24, en la que le define como una de sus funciones la de practicar la “inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público”

En este sentido, el artículo 335 de la misma Carta Política ha definido de forma clara que:

Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito.

Esto significa que los asuntos relacionados con los consumidores financieros también corresponden al Estado, de ahí que se hayan formulado varios estatutos que buscan regular la protección del consumidor, estando vigentes el Decreto 663 de 1993 o Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Ley 1328 de 2009, la Ley 1480 de 2011 o Estatuto del Consumidor, y la ley 1564 de 2012 donde se le otorgan funciones jurisdiccionales a entidades administrativas del Estado, como es el caso de la Superintendencia Financiera.

El Estatuto Orgánico del Sistema Financiero responde a las orientaciones dadas por la Carta Política, al determinar los objetivos de la intervención del Estado en lo concerniente con las actividades financieras relacionadas con los recursos que son captados del público. En este orden de ideas, el artículo 46, literal o) y p), adicionados por la Ley 1328 de 2009, establecen lo siguiente:

- h. Que las entidades vigiladas, las asociaciones gremiales, las asociaciones de consumidores debidamente reconocidas y las autoridades que ejercen la intervención del Estado en el sector financiero, implementen mecanismos encaminados a lograr una adecuada educación sobre los productos, servicios y derechos del consumidor financiero.
- i. Incentivar la adecuada participación de las asociaciones de Consumidores Financieros en la formulación de las disposiciones que los afecten.

Con esta normativa se pretende crear un marco de protección a los consumidores financieros, siendo preciso en señalar que el tema de la educación en aspectos específicos como los productos y los servicios entran a ser parte esencial de dicha protección.

Asimismo, con la Ley 1328 de 2009 entra a regir un régimen de protección al consumidor financiero más específico, puesto que con el mismo se tiene como objetivo “establecer los principios y reglas que rigen la protección de los consumidores financieros en las relaciones entre estos y las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia”.

Se destacan dentro de esta ley aspectos relacionados con los principios que deben regir la relación entre los consumidores financieros y las entidades vigiladas, los derechos y obligaciones de los consumidores financieros, el Sistema de Atención a Consumidores (SAC), la defensoría del consumidor financiero y los procedimientos que se deben seguir para la resolución de las quejas, el régimen sancionatorio y las reclamaciones hechas por los consumidores financieros entre los aspectos más relevantes. De igual forma, define los criterios que se deben tener en cuenta para la educación del consumidor financiero:

Las entidades vigiladas, las asociaciones gremiales, las asociaciones de consumidores, las instituciones públicas que realizan la intervención y supervisión en el sector financiero, así como los organismos de autorregulación, procurarán una adecuada educación de los consumidores financieros respecto de los productos y servicios financieros que ofrecen las entidades vigiladas, de la naturaleza de los mercados en los que actúan, de las instituciones autorizadas para prestarlos, así como de los diferentes mecanismos establecidos para la defensa de sus derechos.

Así como se encuentra expresado, esta normativa exige que todos los actores institucionales (públicos y privados) relacionados con el consumidor financiero, tanto las vigiladas como las que ejercen vigilancia, deben llevar a cabo mecanismos de educación de los consumidores, abordando todos los aspectos relacionados con los servicios prestados y los mecanismos de protección ante una eventual falla por parte de les entidades financieras.

Igualmente, con la Ley 1480 de 2011 se fortalecen los mecanismos y las herramientas jurídicas que pueden utilizar los consumidores a nivel general, lo que es aplicable igualmente al consumidor financiero en cuanto a las medidas que ayuden a fortalecer aspectos no regulados por la Ley 1328 de 2009, más cuando toca aspectos atinentes a la actividad financiera y los consumidores como el derecho a la información adecuada, la educación del consumidor y la constitución de organizaciones de consumidores entre otros aspectos. Con este marco normativo, a continuación se entra a analizar los principales instrumentos relacionados con la protección al consumidor, poniendo énfasis en los mecanismos que la ley ha establecido para su formación.

3.2.1. Influencia de la legislación internacional en la protección al consumidor financiero en Colombia

Este marco normativo interno se enriquece con otras decisiones internacionales que tienen fuerte influencia en Colombia y que están referidas a aspectos concretos de la protección al consumidor financiero, siendo entre otros la reforma financiera adoptada en los Estados Unidos, con motivo de la crisis financiera desatada en el 2008, y los Acuerdos de Basilea III, tal como lo comenta Perrotta (2010), quien no duda en subrayar el impacto que tiene para el sistema financiero en América Latina. De acuerdo con este autor, estos cambios internacionales plantean la necesidad de hacer un tránsito que implica nuevas exigencias y el establecimiento de modelos regulatorios, de los cuales existe gran responsabilidad por parte de la alta dirección, para que estos sean asumidos, adaptados y adoptados para el cumplimiento de mejores resultados a todos los que intervienen en el sistema financiero.

En el caso de la reforma financiera de los Estados Unidos, se destaca que parte de las cinco líneas de acción se encuentra el tema de la protección al consumidor, el cual lo afianza sobre la base que los Estados Unidos tienen una posición internacional que le permite exigir que los criterios de protección al consumidor se evalúen conforme a esta reforma. En esta línea se encuentran los países miembros del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Basilea III), que dentro de sus objetivos globales incluyó el tema del fortalecimiento de la transparencia de las entidades financieras, lo que subyace una clara intención de proteger los intereses del consumidor o usuario financiero. Para Perrotta (2010):

Es marcada la tendencia general a avanzar en la definición de esquemas de Protección al Consumidor Financiero incluyendo no sólo a los clientes, sino también a usuarios y clientes potenciales. Se buscará la simplicidad y transparencia para lograr un mayor entendimiento de los riesgos y un sistema financiero más seguro. (p.6)

Se entiende entonces cómo la reforma financiera de los Estados Unidos y los Acuerdos de Basilea III se vinculan a la normativa colombiana de forma asertiva, en tanto insta a los Estados a que desarrollen o fortalezcan los procesos de protección al consumidor financiero, de forma tal que no sea el principal afectado de las crisis financieras que suelen suceder, sino que logre, a través de la educación financiera y de la protección del Estado, tener la certeza que sus recursos no se perderán.

3.3. Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC)

3.3.1. Origen del Sistema de Atención al Consumidor Financiero

La creación del SAC tiene su fundamento en la Ley 1328 de 2009, en la que se ordena a las diversas entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SIF) para que implementen sendos manuales relacionados con la forma como cada una asumirá la atención y protección del consumidor financiero: "Contar con un Sistema de Atención al Consumidor Financiero (SAC), en los términos indicados en la presente ley, en los decretos que la reglamenten y en las instrucciones que imparta sobre el particular la Superintendencia Financiera de Colombia". Tal como se observa, cada entidad financiera debe desarrollar mecanismos de atención a los consumidores, situación que no estaba claramente definida en la ley, lo que ocasionaba abusos por parte de estas entidades.

En el artículo 8° de la Ley 1328 de 2009 se definen los contenidos mínimos que deben hacer parte del SAC; uno de los aspectos más relevantes es el establecimiento de las políticas, procedimientos y controles que tiene la entidad para lograr la protección de los derechos de los consumidores financieros, gestionar de forma clara la educación financiera de los clientes en aspectos tales como productos, servicios y mecanismos de protección, capacitación de los trabajadores para la prestación clara de los servicios que prestan, incluyendo el tema de las funciones y pertinencia del Defensor del Consumidor Financiero y, los mecanismos diseñados para la información que deben proporcionar a los consumidores financieros .

3.3.2. Caracterización del Sistema de Atención al Consumidor Financiero

En este sentido, la norma en referencia delega en la Superintendencia Financiera de Colombia la responsabilidad de dar las instrucciones sobre los criterios y exigencias para hacer efectivo el manual del SAC. En consonancia con este imperativo legal, la SIF, a través de la Circular Externa 015 de 2010 y de la Circular Básica Jurídica de 2009, definió los parámetros que se deben tener en cuenta las diversas entidades que se encuentran sujetas a la inspección y vigilancia de la SIF, para poner en práctica el SAC.

Estos parámetros del SAC, definidos por la SIF, se fundamentan en los propósitos básicos de la protección a los consumidores establecido en la Ley 1328 de 2009, como son el fortalecimiento de la normatividad, lograr el equilibrio contractual entre consumidores financieros y entidades financieras e impedir la asimetría en la información entre estos dos actores. Uno de los primeros elementos es el tema de la atención y protección al consumidor, el cual es definido como:

El conjunto de actividades que desarrollen las entidades vigiladas con el objeto de propiciar un ambiente de protección y respeto por los consumidores financieros. Para ello, deberán establecer mecanismos que propendan por la observancia de los principios orientadores en materia de protección de los derechos del consumidor financiero y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la normatividad vigente.

Si bien, aparentemente esta definición se encuentra algo limitada en materia de educación, la misma SIF, a renglón seguido de esta definición, subraya como un elemento clave en la atención al consumidor el tema de la educación, la cual no consiste solamente en brindar una amable atención a este, sino que es esencial educarlo, es decir formarlo e instruirlo sobre los mejores mecanismos para hacer valer sus derechos. Esta formación, exige, tal como lo señala esta entidad, que se desarrolle una cultura de atención y protección del consumidor financiero por parte de las entidades que son vigiladas, las cuales deben contemplar entre otros aspectos el desarrollo de “programas y campañas de educación financiera adecuados y suficientes, que permitan y faciliten a los consumidores financieros adoptar decisiones informadas”.

A renglón seguido, esta entidad señala algunos aspectos relacionados con la información que deben brindar las entidades financieras en cuanto a los productos y servicios, derechos de los consumidores, obligaciones, precios y tarifas, medidas de seguridad para el manejo de los productos y los mecanismos que pueden utilizar los consumidores entre otros aspectos.

En este sentido, la directriz dada por la SIF queda algo limitada, pues pese a señalar previamente la educación del consumidor, no la nombra como uno de los aspectos esenciales dentro de la cultura de atención y protección al consumidor propia de las entidades financieras. Habla en concreto de una “adecuada implementación” que permita generar una “cultura de atención y protección”, señalando a renglón seguido aspectos característicos de los productos, derechos del consumidor, obligaciones de las entidades, tarifas, consecuencias por incumplimiento y los mecanismos legales disponibles para el consumidor; pero en ningún momento señala mecanismos de seguimiento y evaluación por parte de la SIF, más allá de la promulgación del SAC, cosa que hicieron las entidades, pero transcribiendo literalmente el contenido de la norma y de las instrucciones dadas por la SIF, sin que ello significara la implementación de relaciones simétricas entre consumidor y entidad financiera.

Esto se refuerza en el hecho de que deja abierto y al libre albedrío de las entidades la forma como asuman cada uno de estos aspectos anteriormente relacionados, tal como se observa en la diversidad de formas como se han desarrollado los manuales SAC, tal como se analizará enseguida, en los que no se fijan parámetros claros de evaluación sobre el cumplimiento o no de esta exigencia legal de educación al consumidor financiero.

No obstante, la Circular Básica Jurídica de la SIF define que el SAC debe, dentro de sus contenidos mínimos, contener dos aspectos primordiales: la capacitación e instrucción a los funcionarios y la educación financiera. En cuanto al primer aspecto, de la capacitación e instrucción, subraya que se debe contar con al menos cuatro condiciones:

- Establecer una periodicidad.
- Ser impartidos durante el proceso de inducción de los nuevos funcionarios de las áreas involucradas en la atención y servicio de los consumidores financieros.
- Mantenerse constantemente revisados y actualizados.
- Contar con los mecanismos de evaluación de los resultados obtenidos con el fin de determinar la eficacia de dichos programas y el alcance de los objetivos propuestos.

A estos elementos exigidos por la SIF, se debería haber sumado el tema de la información, es decir, que por medio de cualquier mecanismo o medio de comunicación, se debería informar a los consumidores financieros sobre los resultados de dichas evaluaciones o, por lo menos,

de informar a la SIF, sobre el nivel de eficacia de los mismos. Es decir, que si no se exigen esos mecanismos de información al consumidor, no se estaría llevando a cabo un proceso completo de educación, el cual debe incluir necesariamente el acceso a dicha información.

3.3.3. *La educación financiera establecida por la SIF*

En cuanto al segundo elemento, sobre la educación financiera, la SIF delimita tres aspectos sobre los cuales deben desarrollarla las entidades vigiladas: operaciones y servicios que tienen a disposición de los consumidores, que el consumidor pueda tomar decisiones informadas y prácticas de protección por parte de los consumidores. Señala de forma expresa que estas entidades:

Podrán adelantar las campañas y programas de educación directamente o a través de las asociaciones gremiales, las asociaciones de consumidores, los organismos de autorregulación y demás entidades de que trata el literal f) del artículo 3° de la Ley 1328 de 2009.

Además de las instrucciones dadas por la SIF a través de la Circular Básica Jurídica, esta entidad viene desarrollando el “Programa de educación e información al consumidor financiero. Canales de difusión: sembrando cultura para la prevención”, siendo varios los objetivos propuestos:

- Proporcionar información transparente, clara y objetiva, en un sentido especialmente preventivo.
- Promover la cultura de uso de la información por parte de los consumidores financieros.
- Utilizar los canales de difusión disponibles para hacer pública y accesible la información preparada por la SFC [...] que les permitan utilizar efectivamente la información y materializar sus derechos.
- Propiciar sinergias y estrategias conjuntas entre unos y otros actores y partícipes en la temática de protección al consumidor financiero.
- Establecer alianzas para participar en eventos dirigidos a determinado foco de la población, [...] mediante conferencias, con un puesto de atención de consultas específicas o con la realización de talleres.
- Lograr que la mayor cantidad de personas posible reciban información para saber y comprender qué puede y qué no puede hacer la SFC, especialmente frente a sus quejas.
- Difundir de forma permanente la información.

Para el cumplimiento de estos objetivos de educación al consumidor financiero, la SIF ha buscado materializarlos a través seis actividades específicas: enlace Consumidor Financiero a través de una página web, desarrollo de material informativo institucional, promoción de charlas académicas institucionales, impulso de Ferias Nacionales de Servicio ciudadano, foros virtuales y cursos virtuales.

Lo que busca la SIF con estas actividades es establecer procesos de educación e información que cubran a toda la población colombiana, lo que implica la utilización de un sinnúmero de canales y medios de comunicación, de acuerdo los objetivos de cada una de las actividades y de las calidades de los sujetos a la cual van a estar dirigidas. Al ser un programa de reciente elaboración, no

se logra medir su impacto en los consumidores financieros, pero dado que es una de las primeras iniciativas de esta envergadura, sí se valora la intención de apoyar a los consumidores financieros a la hora de querer hacer sus derechos, especialmente el de la educación.

En respuesta a estas exigencias establecidas por la ley en materia de educación al consumidor, las entidades financieras han desarrollado dos estrategias básicamente: la creación de los manuales SAC y un programa unificado de la Asociación Bancaria. En cuanto a la creación de los SAC, se tomaron de manera aleatoria varios de estos manuales diseñados por las entidades financieras, los cuales se encuentran en la web³, encontrando los siguientes elementos relevantes:

Primero, no existe una política única por parte de las entidades financieras para el tratamiento de la educación financiera, encontrándose entidades con desarrollos bien sistematizados, como el caso del Grupo Bancolombia, y otras con propuestas muy limitadas, como el caso de Serfinco. En cuanto a las que han elaborado proyectos de educación financiera, se destaca no sólo el hecho de definir los objetivos y alcances de la educación financiera, sino que además ubica la población y públicos que son sujetos de educación financiera. En el caso del Grupo Bancolombia (2013), este definió siete grupos de públicos: empleados, clientes, usuarios, autoridades, accionistas, proveedores y comunidad en general; esta definición viene acompañada de una caracterización que permite ubicar cuáles son los actores y cuáles son las acciones o actividades que se realizarán para cada uno de estos grupos.

En relación con los clientes, la caracterización está dada por el nivel de ingresos que maneja con la entidad financiera, la cual va desde el cliente personal (ingresos iguales o inferiores a 2 SMMLV) hasta las entidades del Estado. De igual manera, la educación financiera es entendida como un proceso de formación que implica no sólo a los clientes, tal como se mencionó anteriormente:

La educación financiera, así entendida, no es un programa de capacitación para las ventas sino uno de formación de ciudadanía cuyos efectos mejorarían la relación de las personas con el Grupo, en el mediano plazo. En tal sentido, implica asumir la protección de los derechos del Consumidor Financiero dentro de las responsabilidades de atención y servicio al Cliente. (Grupo Bancolombia, 2013, p. 8)

Asimismo, en lo que concierne con las estrategias y programas relacionados con la educación financiera, el Grupo Bancolombia tiene los siguientes: Finanzas básicas, finanzas intermedias, finanzas personales, diplomado en sistema financiero y banca, introducción a la economía para la toma de decisiones, generalidades de impuestos, apoyo a microempresarios, Banconautas, capacitación a jueces, educación financiera a docentes y estudiantes, Club de Prensa orientado a periodistas, Programa Bus Escuela y la alianza Caracol Televisión y Bancolombia (Grupo Bancolombia, 2013). Finalmente, vale precisar que los programas aquí señalados cuentan con las estrategias de información y formación, conforme a cada uno de los públicos identificados.

En contraposición a esta propuesta de educación del consumidor financiero, se encuentra la Organización Serfinco (2013), la cual se limita a ser un eco de lo establecido por la SIF y la normatividad vigente, a lo que suma una serie de actividades básicas generales, sin que se pueda evaluar el nivel de profundidad de dichas acciones. Dentro de las actividades o medios se subrayan la asesoría personalizada, guía de productos y servicios, información electrónica y escrita, eventos y minieventos, eventos institucionales y reuniones con periodistas como multiplicadores de información. La característica es que estas actividades no tienen los elementos mínimos de un programa, como son metas, fechas, criterios de evaluación, etc., lo que es un indicativo de no ser un plan concreto.

3. Se tomaron en cuenta los Manuales SAC de las siguientes entidades: Finagro, Bancolombia, Serfinco y Helm Bank.

Situación similar ocurre con la Organización Finagro (2012), en cuanto a que apenas determina los objetivos de la educación financiera, pero no logra materializarlos al interior del manual SAC, sino que los encuentra vinculados dentro del “Plan de Acción Comercial”, al cual no fue posible acceder, lo que es un indicador de las deficiencias del mismo, pues los usuarios apenas cuentan con una visión general del mismo. No obstante, no sobra señalar que se desconoce si el plan completo se lo hacen conocer a los consumidores financieros de la entidad, aspecto que no logró ser evaluado.

Por otro lado, en el Manual del SAC de la Organización Helm Comisionista de Bolsa (2013), la educación financiera se plantea partiendo por reproducir aspectos de la Ley 1328 de 2009, específicamente con el listado de los derechos y obligaciones de los consumidores financieros, para enseguida asumir los métodos y medios de educación al Consumidor Financiero, transfiriendo la responsabilidad de educar al consumidor financiero a través de un tercero, como es la Organización Autorregulador del Mercado de Valores de Colombia, a la cual se encuentra afiliada Helm. Al sentir del investigador, esta organización está incumpliendo con las obligaciones establecidas por la Ley 1328 de 2009 y por los criterios establecidos por la SIF, ya que su obligación es la de desarrollar programas propios de educación a los consumidores, pues no está contemplado en la normativa ceder esta responsabilidad a terceros.

En síntesis, se observan al interior de las entidades financieras vigiladas por la SFC, prácticas disímiles en el tratamiento de la normativa y orientaciones relativas a la educación financiera, que requiere, sin duda, de una acción más decidida por parte de la SIF, para tener mayores controles y exigencias frente al cumplimiento de la ley, siendo entre varias de las líneas de acción las siguientes:

- Construir una memoria del consumidor, es decir la creación de un espacio al interior de la web de la SIF orientada a que quejosos de las entidades financieras puedan exponer sus inquietudes y críticas a la forma como se protege y enseña al consumidor y la forma como resolvió su queja, con el objetivo que sean leídos por otros usuarios financieros. Esto permitirá crear relaciones de simetría entre lo que las entidades financieras emiten continuamente (sólo de forma pero no de fondo) y lo que puede emitir alguien que resolvió o continúa con el proceso.
- Elaborar, acorde con lo planteado por la UNICEF (2013), programas de formación financiera a niños, adolescentes y jóvenes mayores de edad, relativos no sólo a los productos financieros como tal, aspecto que hacen las entidades financieras conforme a sus intereses, sino a los mecanismos legales que tiene, a las malas prácticas desarrolladas por las entidades financieras y los riesgos que asume para su vida financiera el asumir decisiones motivadas sólo por los avisos publicitarios emitidos por estas entidades.

De otro lado, al observar la aplicación dada por Asobancaria (2011) como gremio que representa a las entidades del sector financiero colombiano, desarrolló el programa de educación financiera orientado a disminuir el tema del analfabetismo financiero de usuarios y clientes, el cual se vinculó a la “Estrategia Nacional de Educación Económica y Financiera” diseñada por la misma Asobancaria (2012). Este programa de educación financiera se llama “Saber más Ser más”, el cual tiene su inicio en el año 2012.

El programa asume cinco ejes temáticos: finanzas personales, aprendiendo a ahorrar, manejando su deuda, conociendo el sistema financiero y preparándose para la vida. Uno de los escenarios para abordar este programa es la web, siendo dos las que especialmente se han desarrollado:

“ABC mi casa” y “Cuadre su bolsillo”, en el que se abordan cada uno de estos ejes temáticos a través de más de 70 videos educativos, calculadora financiera, datos relativos a la financiación de vivienda, etc. Llama igualmente la atención el link relacionado a informar al consumidor (consumidor informado), en el que trata temas coyunturales en los cuales hay necesidad de informar a los consumidores sobre la forma como debe llevar a cabo los procedimientos relativos a los temas tratados (obtención del RUT, declaración de renta, vivienda para estratos bajos, riesgos de inversión, etc.).

Evaluar el nivel de eficiencia que puedan tener estos escenarios desarrollados por Asobancaria es muy complejo en estos momentos, ya que no hay evidencia de evaluaciones sobre el impacto o beneficio al consumidor financiero. No obstante, es un punto de referencia que revela el interés que está suscitando la necesidad de educar al consumidor financiero desde todas las instancias posibles, a la vez que exige la necesidad de un modelo inclusivo (usuarios financieros, entidades financieras y SIF) que tenga en cuenta un análisis más real sobre las quejas presentadas por los usuarios.

4. CONCLUSIONES

Sin duda, los derechos de la educación del consumidor financiero requieren de la acción y participación decidida, en primera instancia, por parte del Estado, no sólo a través de las entidades responsables de tal actividad, como es las SIF, sino también de las autoridades y entes educativos, para que participen en la creación de programas de educación financiera. Esto obedece a que es prioritario conocer, desarrollar y fortalecer los derechos y deberes de los particulares como potenciales consumidores financieros, porque la educación financiera es un instrumento estratégico que ayuda y apoya a regular mejor el sistema financiero. Un sistema financiero más sólido, seguro y transparente requiere el concurso de un consumidor responsable y comprometido en el desarrollo de sus capacidades financieras.

Si bien las entidades financieras tienen también esta responsabilidad, su posición de dominio y de contradictor frente al consumidor financiero, no indica que los programas establecidos por estas entidades logren el objetivo establecido por el legislador, máxime cuando la ley no establece unas pautas concretas de evaluación del nivel de protección al consumidor, con lo cual no se logra el objetivo del SAC, de lograr un equilibrio contractual entre los consumidores y las entidades financieras, generando con ello relaciones de asimetría en torno al manejo de la información financiera.

El análisis realizado a varios de los Manuales SAC de las entidades vigiladas por la SIF, muestran diferencias muy profundas en el tratamiento de la educación del consumidor financiero, encontrándose organizaciones que tratan el tema de forma sistemática, estableciendo indicadores de logros y evaluación, en tanto que existen otras entidades que de forma irresponsable vienen tomando el tema muy superficial e, inclusive, incurriendo en prácticas ilícitas, como desplazar su responsabilidad de educación financiera a terceros asociados a estas entidades. Estas dos formas de manejar la educación financiera no logran establecer el equilibrio contractual, provocando lo que ya se comentó, de una asimetría en la prestación de los servicios financieros.

Se trae a colación lo señalado por el Superintendente Financiero en cuanto a que se requiere de acciones contundentes y evidentes de los diversos actores responsables de la educación del consumidor financiero, sin lo cual no será posible avanzar en una sólida protección: “La experiencia internacional y local ponen en evidencia que es poco lo que se puede avanzar si la información no viene acompañada de una estrategia contundente y clara en materia de educación financiera” (Superintendencia Financiera, 2013, p. 19). Si bien el documento en concreto no da información

de lo que está pasando en el contexto internacional, sí especifica que es una problemática que ocupa el interés mundial.

Es tal la magnitud y necesidad de educación del consumidor financiero, expresada en la totalidad de transacciones que se dan a nivel nacional y en gran número de consumidores financieros (clientes, usuarios), que se requiere de mecanismos legales y directrices más concretas, puesto que al no ser la normativa expresa en criterios e indicadores de evaluación, hace que las entidades financieras no asuman con diligencia la formación del consumidor financiero.

REFERENCIAS

- Asobancaria. (2011). *Introducción, I Congreso de Protección al Consumidor Financiero y educación Financiera*. Bogotá D.C., Colombia.
- Asobancaria. (2012). *Programa de Educación Financiera "Saber más Ser más"*. Bogotá D.C.: Asobancaria. Recuperado de http://www.asobancaria.com/portal/page/portal/Asobancaria/info_consumidor/programa_de_educacion_financiera
- Blanco, Constanza. (2012). La información como instrumento de protección de los consumidores, los consumidores financieros y las inversionistas consumidores. *Revista Opinión Jurídica*. 11(21), 135-152.
- Vanegas, Ballén, Daza, Ávila & Cadena. (2010). *Guía para la elaboración de proyectos de investigación*. Bogotá D. C.: Universidad Libre.
- Comité Económico y Social Europeo (2011). *Educación Financiera para todos. Estrategias y buenas prácticas de educación financiera en la Unión Europea*. Recuperado de <http://www.eesc.europa.eu/1CB4327A-0844-406F-BC48-D59FDF3831A0/FinalDownload/DownloadId-BC2DAE80C52D24AC29B186683B3FFE15/1CB4327A-0844-406F-BC48-D59FDF3831A0/resources/docs/qe-30-12-894-es.pdf>
- Cuéllar, Mercedes. (2012). *II Congreso de Protección al Consumidor y Educación Financiera*. Bogotá D. C.: Colombia.
- Finagro. (2012). *Manual del Sistema de Atención al Consumidor Financiero. Versión 2*. Bogotá: Finagro.
- Grupo Bancolombia. (2013). *Educación Financiera. Política de Educación Financiera del Grupo Bancolombia*. Bogotá D.C.: Grupo Bancolombia.
- HELM Comisionista de Bolsa (2013). *Manual SAC Sistema de Atención al Consumidor Financiero*. Bogotá D.C.: HELM.
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista, Pilar. (2010). *Metodología de la investigación*. México: Mc Graw Hill.
- Mendoza, Carlos. (2010). *Estudio sobre protección para los usuarios del sistema financiero*. Chicago: Central American Business Intelligence (CABI).
- Mendoza, Carlos. (2010). *Estudio comparativo sobre marco institucional para la defensa de los usuarios del sistema financiero: Colombia, México y El Salvador*. Guatemala: Central American Business Intelligence (CABI). 2010.
- Daniel. (2010). Protección, garantías y eficacia de los derechos del consumidor en Colombia. Medellín: *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. 40 (112).
- Perrotta, Daniel. (2010). La reforma financiera de los EE. UU., Basilea III y los impactos en el Sistema Financiero Latinoamericano. *Decisio*. Recuperado de <http://www.decisiola.com/articulos/reforma-financiera-eeuu.pdf>
- Perry, Guillermo. (2008). *Reforma financiera*. Bogotá D. C.: Fedesarrollo.

- Red financiera BAC. (2008). *Libro maestro de educación financiera. Un sistema para vivir mejor*. Recuperado de <https://www.bac.net/bacsan jose/ssitxt/esp/banco/nuestraemp/rsc-book.pdf>
- Serfinco Comisionista de Bolsa (2013). *Manual del Sistema de Atención al Consumidor Financiero*. Bogotá: Serfinco.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2011). *Concepto 2011035724-001 (13, junio, 2011). Educación financiera, actividades de implementación*. Bogotá D. C.: autor.
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2011). *Funciones jurisdiccionales de la superintendencia financiera de Colombia en materia de protección al consumidor financiero*. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/descargas?com=institucional&name=pubFile1009715&downloadname=informeforo22014.pdf>
- Superintendencia Financiera de Colombia. (2012). *Informes estadísticos de quejas recibidas por entidades vigiladas, defensores del consumidor financiero y superintendencia Financiera de Colombia. Establecimientos Bancarios*. Bogotá D. C.: Superintendencia Financiera de Colombia.
- Superintendencia Financiera de Colombia. Dirección de Atención al Consumidor. (2013). *Programa de educación e información al consumidor financiero. Canales de difusión: sembrando cultura para la prevención*. Recuperado de <https://www.superfinanciera.gov.co/SFCant/ConsumidorFinanciero/canalesdifusion2013.pdf>
- UNICEF. (2013). *Educación social y financiera para la infancia*. Recuperado de http://www.unicef.org/cfs/files/CFS_FinEd_Sp_Web_8_5_13.pdf