



N de T: La presente traducción al español de los extractos del informe “*PROFITEERING IN A NON-PROFIT INDUSTRY: ABUSIVE PRACTICES IN CREDIT COUNSELING*” no es una traducción oficial y se ofrece únicamente con propósitos informativos.

La Fundación Nacional para el Asesoramiento Crediticio (*National Foundation for Credit Counseling*, NFCC) ha suministrado los siguientes extractos para el Informe de la Subcomisión Permanente de Investigaciones de la Comisión de Seguridad Nacional y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos titulado:

**“*PROFITEERING IN A NON-PROFIT INDUSTRY: ABUSIVE PRACTICES IN CREDIT COUNSELING*”
PRÁCTICAS ABUSIVAS DE ASESORAMIENTO CREDITICIO:
EL LUCRO DENTRO DE UN SECTOR SIN FINES DE LUCRO**

*El informe completo de 54 páginas está disponible en
[http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-
bin/useftp.cgi?IPaddress=162.140.64.88&filename=sr055.pdf&di-
rectory=/diskb/wais/data/109_cong_reports](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/useftp.cgi?IPaddress=162.140.64.88&filename=sr055.pdf&directory=/diskb/wais/data/109_cong_reports).*

109th Congress }
1st Session }

SENATE

{ S. REPT.
109-55 }

PROFITEERING IN A NON-PROFIT INDUSTRY:
ABUSIVE PRACTICES IN CREDIT
COUNSELING

R E P O R T

PREPARED BY THE

PERMANENT SUBCOMMITTEE ON
INVESTIGATIONS

OF THE

COMMITTEE ON
HOMELAND SECURITY AND
GOVERNMENTAL AFFAIRS
UNITED STATES SENATE



APRIL 13, 2005

U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE
WASHINGTON : 2005

III. VISIÓN GENERAL DEL ASESORAMIENTO CREDITICIO

A. Antecedentes Históricos del Sector de Asesoramiento Crediticio

“La práctica conocida como “asesoramiento crediticio” (*credit counseling*, en inglés) fue iniciada a mediados de la década de 1960 por bancos otorgantes de crédito y por compañías emisoras de tarjetas de crédito como una iniciativa orientada a contener el creciente número de bancarrotas personales. La gran mayoría, si no todas las Agencias de Asesoramiento Crediticio (“CCA”) originales eran miembros integrantes de la *National Foundation for Credit Counseling* (“NFCC”).⁴ En general, las agencias miembro de la NFCC eran organizaciones de base comunitaria y sin fines de lucro que ofrecían una amplia gama de servicios de asesoramiento o consejería, a menudo en reuniones personales con los consumidores. Los asesores o consejeros capacitados asesoraban a los consumidores sobre cómo solucionar sus problemas financieros y planificar un presupuesto, y les brindaban educación para evitar el endeudamiento en el futuro.

Por lo general, durante estas sesiones, un consejero o asesor capacitado se entrevistaba personalmente con un consumidor y realizaba un análisis detallado de sus ingresos, gastos, deudas y demás requerimientos necesarios para elaborar un presupuesto personalizado. El consumidor debía reunirse con el asesor más de una vez y con frecuencia la sesión se extendía por más de una hora. Después de efectuar un análisis del presupuesto del consumidor, el asesor podía recomendarle que reajustara su conducta financiera a su presupuesto, se inscribiera en un plan de administración de deuda, o que ante la posibilidad de declararse en bancarota, buscara asistencia legal.

Desde el comienzo, la opción de asesoramiento crediticio de mayor aceptación entre los consumidores fue el “plan de administración de deuda” o “DMP”, por su acrónimo de *debt management plan*. Para participar de un DMP, el consumidor tenía que darle autorización al asesor de crédito para que estableciera contacto con cada uno de sus acreedores con los que habían contraído deudas no garantizadas — que, en la mayoría de los casos eran compañías de tarjetas de crédito. A partir de ese momento, el consejero comenzaba a efectuar negociaciones con cada acreedor para obtener una reducción del monto del pago mensual del consumidor y de la tasa de interés y para lograr que se lo eximiera de los cargos punitivos por atraso de pago. Luego de efectuada la negociación, todos los pagos mensuales reducidos se “consolidaban” en un único pago que el consumidor le pagaba a la Agencia de Asesoramiento de Crédito o CCA, que a su turno distribuía los pagos entre todos los acreedores del consumidor.

La predilección por los planes DMP se debía a que cada una de las partes involucradas—el consumidor, el acreedor y la CCA—recibían un beneficio tangible. Los consumidores lograban controlar sus finanzas y recibían concesiones de parte de sus acreedores, como por ejemplo, tasas de interés más bajas, exención de cargos por pago atrasado y condonación del estatus de morosos. Los acreedores se beneficiaban ya que en lugar de asumir la pérdida que implicaba la bancarota del consumidor, recibían el total del monto principal adeudado por el consumidor. A cambio de la organización del plan DMP, la CCA recibía una “participación equitativa” pagada por el acreedor para cubrir sus gastos, salarios y costos operacionales. Por lo general, la remesa de la participación equitativa equivalía a un monto de entre el 12 y el 15 % de la suma recibida por el acreedor como resultado del plan DMP.

Este sistema de beneficio mutuo continuó funcionando sin problemas durante varias décadas. Algunas CCA de la NFCC les cobraban cargos nominales a los consumidores o les solicitaban contribuciones. Los montos de estos cargos o contribuciones eran utilizados para solventar los costos de asesoramiento y de iniciación y mantenimiento del plan DMP. En comparación con las concesiones recibidas por los consumidores de parte de los acreedores, el monto de estos cargos o contribuciones resultaba bajo. Hoy en día, los cargos cobrados por las CCA de la NFCC continúan siendo mínimos. En 2002, el costo promedio del cargo inicial para establecer un DMP con una agencia de la NFCC era de \$23.09 y el cargo mensual promedio de mantenimiento era de \$14.⁵

Sin embargo, en la década de 1990, el incremento del nivel de endeudamiento de los consumidores con tarjeta de crédito trajo consigo cierta proliferación de nuevos y agresivos participantes dentro del sector de asesoramiento crediticio. Desde 1994, 1,215 agencias de asesoramiento crediticio han presentado solicitudes ante el IRS para obtener el estatus de exención impositiva dispuesto por la Sección 501(c)(3).⁶ Alrededor de 810 del total de solicitantes lo hicieron entre el 2000 y 2003.⁷ En la actualidad, en Estados Unidos hay 872 agencias de asesoramiento crediticio exentas de impuestos en actividad.⁸ Muchas de estas nuevas organizaciones no concentran sus actividades en sesiones personales de asesoramiento ni están arraigadas dentro de la comunidad, si no que se orientan casi exclusivamente hacia un modelo idéntico para todo el país que se ofrece en todos o casi todos los casos en Internet o por teléfono y que depende de que el cliente se inscriba en un plan DMP. Muchos de los nuevos participantes del sector de asesoramiento crediticio se han establecido bajo un modelo con fines de lucro. El modelo lucrativo está diseñado para brindar el máximo beneficio posible a las corporaciones con fines de lucro que se relacionan por medio de contratos con las agencias de asesoramiento crediticio sin fines de lucro con el fin de absorber los beneficios de la CCA. Uno de los métodos comúnmente utilizados por las entidades lucrativas para recaudar los beneficios de una CCA es establecerse como una “compañía de procesamiento administrativo” contratada por una CCA para prestar servicios de ingreso de datos y procesamiento de pagos de planes DMP. La Subcomisión ha descubierto que estos contratos son ejecutados frecuentemente por funcionarios o directores de las agencias de asesoramiento crediticio que poseen vínculos familiares o estrechas relaciones comerciales con los propietarios de la entidad lucrativa. La Subcomisión también ha descubierto la existencia de varios casos de múltiples agencias de asesoramiento crediticio sin fines de lucro que enviaban el monto de los cargos de procesamiento a una única compañía con fines de lucro, lo cual generaba grandes ganancias para esa compañía.”

[Texto extraído de las páginas 4 y 5 del informe titulado “*PROFITEERING IN A NON-PROFIT INDUSTRY: ABUSIVE PRACTICES IN CREDIT COUNSELING*” y traducido bajo los términos de la N d T]

V. REGULACIÓN Y APLICACIÓN

“En la actualidad, el sector de entidades de asesoramiento crediticio se rige por una combinación de variados estándares profesionales y normas estatales y federales, algunos de cumplimiento obligatorio y otros de carácter voluntario. Este conjunto de

normas está compuesto de estándares establecidos por asociaciones de profesionales de asesoramiento crediticio, pautas establecidas por los acreedores, estatutos estatales y leyes impositivas federales y de lealtad comercial.

A. Autorregulación del sector

El sector de asesoramiento crediticio posee dos asociaciones principales, la NFCC y la Asociación de Agencias Independientes de Asesoramiento Crediticio para Consumidores (*Association of Independent Consumer Credit Counseling Agencies*), en adelante “AICCCA”, ambas asociaciones han establecido estándares obligatorios para sus miembros.¹⁵² Los estándares establecidos por la NFCC, adoptados a través del *Council on Accreditation for Children and Family Services* (“COA”) son de carácter más restrictivo. COA es un organismo de acreditación sin fines de lucro, externo e independiente que ha revisado o acreditado a más de 1,400 programas internacionales de servicio social.¹⁵³

Si estos estándares profesionales se aplicaran en todo el sector, se podrían resolver gran parte de los problemas causados por las prácticas abusivas identificadas en el presente Informe. (con énfasis adicional)

Por ejemplo, las agencias que quieran obtener la acreditación de COA deben ser examinadas en ocho áreas específicas:

- **Misión & Propósito** – Por medio de la evaluación de esta área COA determina si el diseño y la prestación de los servicios de la organización se rigen de acuerdo a las necesidades y preferencias de los consumidores.
- **Garantía de Calidad** – COA evalúa la efectividad y eficiencia de los servicios provistos y corrige las deficiencias observadas.
- **Gerencia & Administración** – Por medio de la evaluación de esta área COA determina si la organización está dirigida y administrada de acuerdo a los requerimientos legales y a sólidos principios de gestión efectiva y práctica ética. Esta área es evaluada por una junta de supervisión neutral y de composición diversificada.
- **Recursos Humanos** – Por medio del análisis de esta área COA evalúa la capacidad que posee la organización para desplegar personal y fomentar la prestación eficiente y efectiva de servicios para sus clientes.
- **Ámbito de los Servicios** – La evaluación de esta área garantiza una prestación segura, accesible y adecuada a las necesidades de los clientes, empleados y demás partes interesadas.
- **Administración Financiera** – Por medio de la evaluación de esta área se garantiza que una organización administre sus asuntos fiscales de acuerdo a sólidas prácticas financieras y conforme a los estatutos y requerimientos profesionales aplicables.
- **Prácticas Profesionales** – Por medio de la evaluación de esta área COA determina si los servicios se brindan con la debida consideración de los requerimientos éticos y profesionales y si se implementan los mecanismos necesarios para proteger la información personal de los clientes.
- **Prestación de Servicio** – La evaluación de esta área asegura que una organización enfoque sus servicios en la identificación de las necesidades y los problemas de los clientes.¹⁵⁴

Además de obtener y mantener actualizada la acreditación, todas las agencias miembro de la NFCC deben adherir a un conjunto de estrictas normas establecidas por COA que están específicamente relacionadas con el sector del asesoramiento crediticio y administración de deuda que son las siguientes:

- Las agencias deben someter sus cuentas de operación y cuentas fiduciarias a una auditoría anual.
- Las agencias deben poseer licencia, fianza y seguro.
- Las agencias deben ofrecer y apoyar una variedad de programas de educación para consumidores.
- Las agencias deben cumplir con los requerimientos correspondientes a las normas aplicables a la divulgación de datos de los consumidores.
- Los Programas de Administración de Deuda deben incluir una revisión detallada de los ingresos actuales y futuros del cliente, como así también de sus obligaciones financieras presentes y previstas.
- Los fondos deben ser desembolsados a los acreedores en nombre de los clientes con una frecuencia mínima de dos veces por mes.
- Se les debe ofrecer a los clientes una variedad de opciones de depósito, entre los que se incluyen los métodos electrónicos, y una inmediata corrección de los depósitos asignados incorrectamente.
- Cada cliente recibe un asesoramiento que incluye una evaluación de las causas de sus problemas financieros, y un amplio plan financiero por escrito.
- Los clientes reciben un resumen de cuenta con una frecuencia mínima trimestral.¹⁵⁵

Todas las agencias deben renovar su acreditación ante COA cada 4 años. Además, todas las agencias de la NFCC deben acatar estrictos Estándares de Calidad.¹⁵⁶ Con el propósito de prohibir las prácticas cuestionables, el 24 de agosto de 2004, la NFCC anunció el fortalecimiento de los estándares establecidos para sus miembros.¹⁵⁷ La NFCC fortaleció siete de los estándares de calidad existentes y agregó cuatro nuevos estándares de calidad para sus miembros.¹⁵⁸ Por medio de estas modificaciones y agregados, la NFCC prohibió específicamente el pago de bonificaciones a los asesores, anunció que las actividades de relaciones públicas y comercialización no pueden ser consideradas actividades educativas y prohibió el cobro de servicios por adelantado.¹⁵⁹ Asimismo, la NFCC estableció un requisito aplicable a todos sus miembros que establece que deben completar la certificación de COA dentro de los 9 posteriores a la presentación de su solicitud (lo cual reduce a la mitad el plazo requerido anteriormente) y que deben implementar un sistema formal para resolver los reclamos o quejas presentados por los consumidores. Además, la NFCC prohibió específicamente la práctica de “pre-evaluación” de consumidores para los planes DMP.¹⁶⁰

El código de práctica aplicable a los miembros de la AICCCA posee estándares similares. Por ejemplo, la AICCCA establece un cargo inicial de un valor máximo de \$75 para un plan DMP y un cargo mensual de mantenimiento con un tope de \$50.

Hay varias agencias de asesoramiento crediticio que han indicado la adopción del estándar llamado ISO 9000 como código de práctica para sus miembros. Pero ISO 9000 es un conjunto genérico de estándares de garantía de calidad a los que adhieren muchos grandes comercios, pero no es específico del sector de asesoramiento crediticio.¹⁶¹ Adherir a los estándares de ISO 9000 puede ser útil en la

medida que sea el primer paso de un camino orientado a mejorar el nivel de desempeño porque requiere el establecimiento de exhaustivos procedimientos de documentación comercial. Pero el estándar ISO 9000 en sí no está referido a los productos o servicios comerciales. Por ejemplo, en ninguna parte del estándar ISO 9000 se establecen pautas para las entidades respecto del monto a cobrar, cuáles son los servicios que pueden ofrecer o que se debiera hacer con los fondos sobrantes.

La autorregulación también tiene sus limitaciones. Primero, aunque los estándares de la NFCC y la AICCCA son de carácter obligatorio para sus respectivos miembros, la inscripción en cualquiera de estas organizaciones es de carácter voluntario. Por lo tanto, las agencias de asesoramiento crediticio que quieran operar de acuerdo a estándares comerciales menos restrictivos o bajo ningún tipo de estándar simplemente pueden negarse a formar parte de una asociación.

Incluso, las agencias de asesoramiento crediticio que no se someten al cumplimiento de estrictos estándares de práctica podrían obtener una ventaja competitiva respecto de aquellas que sí adhieren a una conducta de mayor nivel ético. Segundo, no queda claro si las asociaciones poseen los recursos y mecanismos necesarios para monitorear y hacer cumplir de manera uniforme sus propios estándares. Cuando la capacidad de ejecutar y supervisar el cumplimiento de las normas es débil, hasta los estándares más estrictos pueden perder su nivel de efectividad.

B. Estándares de los Acreedores

(1) Antecedentes históricos de la relación entre el acreedor y la agencia de asesoramiento crediticio

A fines de la década de 1950, los emisores de tarjetas de crédito desempeñaron una función clave en el desarrollo de lo que hoy en día se conoce como el sector de asesoramiento crediticio. Originalmente, estas compañías ayudaron a establecer oficinas locales conocidas como Servicios de Asesoramiento Crediticio para Consumidores o “CCCS” que ofrecían sesiones de asesoramiento o consejería relacionadas con la situación financiera de un individuo. Estas sesiones de asesoramiento eran consideradas un servicio comparable a los demás servicios sociales disponibles en esa época, como por ejemplo consejería para casos de abuso de sustancias o consejería familiar. Estos servicios CCCS adoptaron un enfoque integral para tratar la inestabilidad financiera de un consumidor. Por medio de herramientas tales como planes de administración de deuda, derivaciones a otras agencias sociales (para resolver otros problemas relacionados con los síntomas del estrés financiero) y la educación y asesoramiento financieros adecuados, estos servicios CCCS asistían a los consumidores acosados por las deudas para que pudieran recuperar su salud financiera.

La NFCC es la organización matriz de los Servicios de Asesoramiento Crediticio para Consumidores, e históricamente ha trabajado con los acreedores para operar y financiar estas agencias de asesoramiento crediticio sin fines de lucro por medio del pago de participaciones equitativas.¹⁶² El propósito original de estas participaciones equitativas fue el de suministrar fondos a las agencias sin fines de lucro con el fin de

establecer programas educativos, implementar programas de administración de deuda y colaborar con los gastos operativos.¹⁶³ Estos fondos le conferían a las agencias de asesoramiento crediticio la libertad financiera necesaria para ofrecer sus servicios a los consumidores gratuitamente o cobrando un modesto pago voluntario. El monto de la contribución voluntaria aportada por los consumidores era relativamente bajo, y cuando los consumidores atravesaban situaciones de extrema dificultad, se los eximía del pago de la contribución.

Por lo general, los acreedores pagan las participaciones equitativas mensualmente y los montos se calculan en base a un porcentaje de la suma de los pagos del deudor que son administrados por una agencia de asesoramiento crediticio. Comúnmente, hasta la segunda mitad de la década de 1960 este aporte equivalía al 12- 15% de la suma de los pagos del deudor. En los últimos años, el nivel del gasto en concepto de pago de participaciones equitativas se ha incrementado, y en algunos casos alcanza hasta el 25–30% de los presupuestos de los departamentos de cobranza de los principales acreedores.¹⁶⁴ Como resultado de este incremento, algunos acreedores han reducido sus participaciones equitativas a un porcentaje más bajo. Además, para mejorar los resultados de los planes de administración de deuda, varios acreedores han optado por implementar modelos de participación equitativa basada en el desempeño de la CCA. En estos modelos, el porcentaje recibido por cada agencia de asesoramiento crediticio está vinculado a los índices de éxito de los planes DMP de cada CCA aceptados por el acreedor.¹⁶⁵

[Texto extraído de las páginas 32 a 35 del informe titulado “*PROFITEERING IN A NON-PROFIT INDUSTRY: ABUSIVE PRACTICES IN CREDIT COUNSELING*” y traducido bajo los términos de la N d T]