

Educación financiera como estrategia para fortalecer la protección de los usuarios financieros en entornos digitales

Financial education as a strategy to strengthen the protection of financial users in digital environments

Verónica Villette Baroffio* y Roberto García Lara**

* Magíster en Administración de Negocios (MBA), Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Udelar. Contadora pública y licenciada en Administración, Udelar. Certified Information Systems Auditor (CISA), Isaca. Jefa de Departamento de Conductas de Mercado de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.
<https://orcid.org/0009-0007-3917-1770>

** Doctor en Derecho, Instituto Nacional de Desarrollo Jurídico, México. Profesor investigador de la Universidad Internacional Iberoamericana. Miembro del SNIJ de México.

✉ roberto.garcia@unini.edu.mx
<https://orcid.org/0000-0002-6718-513X>

Resumen

Durante la pandemia por covid-19 se produjo una aceleración del uso de los servicios financieros digitales. Ello dejó entrever los riesgos asociados y el importante rol que desempeñan los supervisores y reguladores financieros (en su sentido amplio que abarca sistema financiero y de pagos) en la protección al usuario. Este trabajo analiza las medidas de prevención de riesgos adoptadas por el supervisor uruguayo y examina el comportamiento del usuario financiero digital en el marco de la pandemia por covid-19 asociados al uso de los instrumentos electrónicos. Para la investigación se consideraron las bases de datos publicadas por el Banco Central del Uruguay referidas a la evolución de la operativa con instrumentos financieros electrónicos y las reclamaciones de usuarios financieros. Se concluye que, si bien las acciones adoptadas por el supervisor financiero para mitigar los riesgos asociados al uso de los instrumentos financieros digitales fueron efectivas, deben ser continuamente revisadas debido al entorno dinámico y cambiante y se deben adaptar a las nuevas necesidades del entorno; en particular, considerando la educación y la información al usuario en materia de digitalización financiera como pilares de la prevención de riesgos.

RECIBIDO: 5.12.2023

ACEPTADO: 18.3.2024

Palabras clave: protección del consumidor, servicios, finanzas, pandemia, covid-19.

Abstract

In the context of the covid-19 pandemic, there was an acceleration in the use of digital financial services. This gave a glimpse of the associated risks and the important role played by financial supervisors and regulators (in its broad sense encompassing the financial and payment system) in the protection of the user. This paper analyzes the risk prevention measures adopted by the Uruguayan supervisor and examines the behavior of the digital financial user in the context of the covid-19 pandemic associated with the use of electronic instruments. For the research, the databases published by the Central Bank of Uruguay referring to the evolution of operations with electronic financial instruments and the complaints of financial users were considered. It is concluded that although the actions adopted by the financial supervisor to mitigate the risks associated with the use of digital financial instruments were effective, they must be continuously reviewed due to the dynamic and changing environment and must be adapted according to the new needs of the environment; addressing the situation from different angles, considering education and information on financial digitalization as a fundamental pillar for risk prevention.

Keywords: consumer protection, services, finance, pandemics, covid-19.

Introducción

Las nuevas tecnologías y la digitalización han provocado un cambio en la industria de servicios financieros en los últimos años. Desde el surgimiento de las primeras tarjetas de crédito y cajeros automáticos (en las décadas de los cincuenta y sesenta), la aparición de la banca en línea (en los años noventa) hasta el día de hoy (con la introducción de la tecnología móvil y el crecimiento de empresas *fintech* ofreciendo nuevos servicios financieros digitales o formas distintas de ofrecer los servicios existentes) (Rojas, 2016).

A su vez, han permitido a la población tener un mayor alcance y acceso al sistema financiero, brindando importantes beneficios a los usuarios al permitirles operar con mayor comodidad, rapidez y eficiencia.

Esto ha sido particularmente significativo a partir de la declaratoria de emergencia sanitaria por covid-19 durante la cual, y de la mano de recomendaciones de distanciamiento social y el fomento al empleo de los servicios o canales en línea, el usuario se volcó a un mayor uso de los servicios financieros digitales (Alianza para la Inclusión Financiera [AFI], 2021).

Sin embargo, la digitalización financiera presenta determinados retos. Por un lado, el uso acelerado de los instrumentos financieros digitales puede generar exclusión, en particular, en usuarios en situación de vulnerabilidad. Esto es porque los usuarios pue-

den no tener acceso a conectividad, dispositivos, pueden desconocer la forma en que se utilizan estos productos, servicios (sus características, riesgos), las distintas alternativas disponibles en el mercado o pueden tener capacidades diferentes que les impiden o limitan el uso y acceso a dichos instrumentos, por citar algunas.

A su vez, el mayor uso de los instrumentos financieros digitales expuso a los usuarios a los riesgos asociados, como ser: eventos de fraudes cibernéticos,¹ distintas modalidades de estafa² o el uso indebido de sus datos personales o sensibles.³ Lo cual, a su vez, genera nuevos desafíos para el supervisor y regulador financiero en pos de velar por su protección, en tanto los usuarios son el eslabón más débil en la cadena de los servicios financieros.

En ese sentido, y en tanto la operativa con medios digitales presenta características particulares que la distinguen de la operativa tradicional (como la rapidez, agilidad, y no presencialidad), ello hace que el regulador y supervisor financiero deba contemplar esas particularidades a la hora de regular y ejercer la supervisión.

En términos generales, un buen sistema de protección al consumidor financiero implica (a nivel nacional y, en particular, del regulador) disponer de: un marco legal, regulatorio y reglamentario sólido (que establezca los derechos y deberes de los consumidores así como los de los proveedores de servicios financieros) y una supervisión financiera efectiva (para garantizar su cumplimiento así como para monitorear los riesgos del sistema y proteger los intereses de los usuarios) que permitan velar por la transparencia informativa, el trato justo y responsable de las instituciones hacia sus clientes, así como también contar con adecuados mecanismos de resolución de conflictos.

A su vez, contar con guías de buenas prácticas de actuación junto con programas de información y educación financiera que brinden herramientas a los usuarios para

¹ El artículo 160 del Código Penal (CP) refiere a fraude como el engaño directo o por interpuesta persona para procurar un beneficio propio o de un tercero (Uruguay, 1933). Es decir que fraude involucra llevar adelante una acción deshonesta, fundamentada por ejemplo en la manipulación y ocultamiento de datos.

² El artículo 347 del Código Penal define estafa como un delito cometido por aquel que con estratagemas o engaños artificiosos indujere en error a alguna persona, para procurarse a sí mismo o a un tercero, un provecho injusto, en daño de otro (Uruguay, 1933). La estafa se sustenta en el engaño y en aprovechar la confianza de la persona afectada.

³ La Ley N.º 18.331 de Protección de datos personales, define en su art. 4 literales D) y E), la información personal como aquella de cualquier tipo referida a personas físicas o jurídicas determinadas o determinables. Mientras que define como información sensible a aquellos datos personales que revelen origen racial y étnico, preferencias políticas, convicciones religiosas o morales, afiliación sindical e informaciones referentes a la salud o a la vida sexual de la persona (Uruguay, 2008).

La Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero no define información personal y sensible; pero según en el literal i del artículo 364 las entidades deben establecer medidas de monitoreo y control incluyendo como mínimo aquellos los cambios e intentos de cambios de clave, número de identificación personal, dirección, teléfono y correo electrónico de contacto y medios establecidos para recibir comunicaciones de sus clientes (Banco Central [BCU], 2022c). El concepto de secreto bancario, a diferencia de lo anterior, está regulado por el art. 25 de la ley 15322 de 17 de setiembre de 1982 y refiere a la información sobre la cual las instituciones no deben facilitar noticia alguna (Uruguay, 1982).

que estos puedan tomar decisiones informadas, incrementa la confianza de estos en los mercados financieros y contribuye con su desarrollo (Banco Mundial, 2012).

El Banco Central del Uruguay tiene como finalidades primordiales la estabilidad de precios, así como la regulación del funcionamiento y la supervisión del sistema de pagos y del sistema financiero, y promover su solidez, solvencia, eficiencia y desarrollo (Uruguay, 1995, art. 3).

Dentro de las atribuciones definidas por mandato legal al Banco Central del Uruguay se encuentran, entre otras, las de: regular normativamente y supervisar a entidades que integran el sistema financiero (para lo cual, podrá autorizar o prohibir, en todo o en parte, operaciones en general o en particular, así como fijar normas de prudencia, buena administración o método de trabajo) y promover y desarrollar la educación y la cultura económica y financiera (Uruguay, 1995, art. 7).

En ese marco, la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) del Banco Central del Uruguay ejerce la supervisión y regulación de las entidades que integran el sistema financiero y le corresponde, entre otros aspectos:

Dictar normas generales de prudencia, así como instrucciones particulares, tendientes a promover la estabilidad, solvencia, transparencia y el funcionamiento ordenado y competitivo de las entidades supervisadas y de los mercados en que actúan, así como para la protección de los consumidores de servicios financieros y la prevención y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. (Uruguay, 1995, art. 35)

Asimismo, le compete atender los reclamos de los usuarios financieros (Uruguay, 1995, art. 35 literal w).

Por otra parte, también dentro de las atribuciones del Banco Central del Uruguay, se encuentra la de promover y desarrollar la educación y la cultura económica y financiera en la sociedad (Uruguay, 1995, art. 7). En el marco de dicho rol, el Banco Central cuenta con el programa BCU Educa (<https://bcueduca.gub.uy/>). Este, a lo largo de los distintos años de funcionamiento, ha realizado múltiples talleres educativos y cursos dirigidos a distintos sectores de la población (docentes, periodistas, grupos en situación de vulnerabilidad), así como ferias interactivas de economía y finanzas en distintos puntos del país, habiendo elaborado también la Guía de Economía y Finanzas para docentes, entre otras iniciativas.

Asimismo, la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay lleva adelante la función de informar a los usuarios financieros, colaborando de esa manera con el fortalecimiento de la educación financiera, a través del sitio web del Portal del Usuario Financiero (<https://usuariofinanciero.bcu.gub.uy/Paginas/Default.aspx>). En este, se expone información de los productos y servicios financieros del sistema (del mercado financiero, mercado de valores, seguros, fondos provisionales), de los

derechos y obligaciones de las partes, se brindan herramientas para elaborar un presupuesto familiar, recomendaciones a la hora de operar y se difunden las advertencias emitidas, así como también se pone a disposición del público el acceso a un asistente virtual (ChatBot) que responde a usuarios las preguntas más frecuentes, entre otros aspectos.

Medidas adoptadas por el supervisor y regulador financiero orientadas a la protección al usuario financiero digital en el período de análisis

En el marco de sus atribuciones y cometidos señalados, en los años bajo análisis, la Superintendencia de Servicios Financieros adoptó distintas acciones orientadas a la protección del usuario financiero y a fortalecer su confianza en el sistema.⁴

A partir del momento en que en el Uruguay se declaró la emergencia sanitaria a consecuencia de la pandemia de covid-19, el 13 de marzo de 2020, la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) del Banco Central del Uruguay (BCU) emitió diversa reglamentación orientada, fundamentalmente, a mantener los servicios, la estabilidad y solvencia del sistema, así como también dirigida a mantener el crédito y contener el endeudamiento (BCU, s. f.).

También se emitió normativa y estándares de buenas prácticas dirigidas al fortalecimiento de la protección al usuario financiero y a la prevención de riesgos asociados al mayor uso de los instrumentos electrónicos (distintas modalidades de fraudes, estafas y ciberseguridad).

Estas medidas se exponen en la tabla 1. A efectos de mantener los servicios financieros se destacan las siguientes acciones adoptadas, recopiladas en la tabla.

La comunicación 2020/038 de 17 de marzo de 2020 (BCU, 2020a), que establece pautas para que las instituciones financieras mantengan la prestación de sus servicios en el marco de las recomendaciones de distanciamiento social, como la obligación de informar a sus clientes sobre los canales alternativos para operar, recomendar el uso de canales digitales, garantizar la operatividad de la red de cajeros automáticos, entre otros aspectos.

⁴ La función de protección al consumidor financiero está bajo las competencias de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF) (Uruguay, 1995, art. 35). Las acciones referidas adoptadas por la SSF son aplicables a las instituciones bajo su supervisión. En el caso de este análisis refiere a las instituciones de intermediación financiera (particularmente bancos y administradoras de crédito).

Tabla 1. Medidas adoptadas por el supervisor y regulador financiero a partir de la declaración de emergencia sanitaria con foco en protección al usuario y prevención de riesgos

Medida	Foco principal
Comunicación 2021/083 para Instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y empresas administradoras de crédito de mayores activos - disposición transitoria extensión del plazo de vencimiento para operaciones crediticias vigentes de clientes afectados por la emergencia sanitaria comprendidos en las comunicaciones 2021/025, 2021/059 y 2021/082	Reglamentación orientada, fundamentalmente, a mantener los servicios, la estabilidad y solvencia del sistema, así como también dirigida a mantener el crédito y contener el endeudamiento.
Comunicación 2021/082 para instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y empresas administradoras de crédito de mayores activos - extensión de la disposición transitoria - numeral 2.2 del anexo 1 del marco contable de la comunicación 2021/025 y comunicación 2021/059 - modificación.	
Comunicación 2021/072 dirigida a todos los mercados - prórroga para la presentación de informes de auditores externos.	
Comunicación 2021/071 para instituciones de intermediación financiera, casas de cambio, empresas de servicios financieros y empresas de transferencia de fondos - extensión del plazo para requerimientos de información para verificación de identidad de clientes, artículo 294.1 de la RNRCSF - modificación de la comunicación 2020/069.	
Comunicación 2021/070 instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y empresas administradoras de crédito de mayores activos - disposición transitoria para operaciones crediticias de clientes personas físicas afectados por la emergencia sanitaria.	
Comunicación 2021/069 para instituciones de intermediación financiera - extensión de plazo para actualización de informaciones requeridas por la comunicación 2014/210	
Comunicación 2021/068 para instituciones de intermediación financiera - disposición transitoria: incremento	

Medida**Foco principal**

del tope de riesgos con partes vinculadas (art. 210 de la RNRCSF) - extensión del plazo de vigencia comunicación 2020/085.

Comunicación 2021/025 para instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y empresas administradoras de crédito de mayores activos - disposición transitoria - numeral 2.2 del anexo 1 del marco contable con referencia a actividades vinculadas al turismo.

Comunicación 2020/179 de flexibilización reestructuraciones de créditos y clasificaciones de deudores en emergencia sanitaria.

Comunicación 2020/049 para instituciones de intermediación financiera - empresas de servicios financieros y administradores de crédito de mayores activos - disposición transitoria para créditos sector no financiero afectados por emergencia sanitaria - sustitución comunicación 2020/040.

Comunicación 2020/040 para instituciones de intermediación financiera - empresas de servicios financieros y administradores de crédito de mayores activos - disposición transitoria para créditos sector no financiero afectados por emergencia sanitaria.

Comunicación 2020/085 de incremento del tope de riesgos crediticios de instituciones financieras con empresas administradoras de crédito de mayores activos y empresas que otorgan créditos al consumo declaradas conjunto económico con la institución.

Comunicación 2020/086 - de extensión del periodo de gracia para la amortización del capital en reestructuraciones de crédito problemáticas acordadas con clientes con anterioridad al 31 de agosto de 2020.

Ampliación del plazo de vigencia al 30/06/2021 de la reducción transitoria de encajes bancarios.

Reducción transitoria de encajes bancarios en moneda nacional y UI.

Circular 2020/294, 29 de diciembre de 2020. Puntos de atención al público de las instituciones supervisadas, a través de la página web del BCU comunicación 2020/038

Protección al usuario: atención al público.

Medida	Foco principal
Funcionamiento del sistema financiero durante la emergencia sanitaria por coronavirus - Atención al público	
Comunicación 2020/047. Alerta a usuarios del sistema financiero sobre prácticas seguras para prevenir fraudes electrónicos.	Protección al usuario: prevención de fraudes.
Circular 2021/105, 7 de junio de 2021 se dispone que a las entidades financieras deben comunicar al supervisor la ocurrencia de todo evento vinculado a aspectos tecnológicos, de sistemas y de seguridad de la información. También deben comunicar todo evento que pudiera afectar a sus servicios o a sus clientes y que, por su impacto, implique una afectación al riesgo operacional o de reputación de la institución o del sistema financiero en general (que ocurra tanto en sus instalaciones como en la de sus proveedores de servicios tercerizados)	
Circular 2401, 8 de abril de 2022. Introduce modificaciones a las obligaciones con las que deben cumplir las entidades emisoras de instrumentos electrónicos, a efectos de brindar una mayor protección a los usuarios de dichos instrumentos.	Protección al usuario: prevención de riesgos, fortalecimiento de la seguridad.
Guía de buenas prácticas en protección al consumidor de servicios financieros	Protección al usuario y fortalecimiento de la confianza del usuario en el sistema financiero: trato justo y responsable para con los clientes, conducta.
Grupo de trabajo dirigido a establecer acciones concretas para la prevención de fraudes	Protección y fortalecimiento de la confianza del usuario en el sistema financiero: medidas de acción.

Asimismo, se emitió normativa para el acceso a los servicios de los usuarios en situación de vulnerabilidad, en tanto se fijaron los requisitos que deben tener los cajeros automáticos, buzonerías y otros dispositivos automáticos afines para personas con dificultades visuales (BCU, 2020c). También se comenzaron a publicar los puntos de atención al público de las instituciones supervisadas, a través de la página web del BCU (BCU, 2020d).

En lo que respecta a prevención de riesgos vinculados a instrumentos financieros y fortalecimiento de la ciberseguridad, se emitieron alertas y recomendaciones a los usuarios financieros; en particular, se difundieron prácticas seguras para la prevención de fraudes electrónicos, la protección de datos personales e información sensible (BCU, 2020b).

Asimismo, a mediados de 2021, se dispuso que las entidades financieras deben comunicar al supervisor la ocurrencia de todo evento vinculado a aspectos tecnológicos, de sistemas y de seguridad de la información. También deben comunicar todo evento que pudiera afectar a sus servicios o a sus clientes y que, por su impacto, implique una afectación al riesgo operacional o de reputación de la institución o del sistema financiero en general (que ocurra tanto en sus instalaciones como en la de sus proveedores de servicios tercerizados) (BCU, 2021a).

Posteriormente, se dio a conocer la *Guía de los estándares mínimos de gestión relativos a seguridad de la información para instituciones financieras*. Estos constituyen aquellas buenas prácticas que el supervisor espera encontrar en los supervisados en la materia (BCU, 2021b).

Asimismo, se introdujeron modificaciones a las obligaciones con las que deben cumplir las entidades emisoras de instrumentos electrónicos, a efectos de brindar una mayor protección a los usuarios de dichos instrumentos (BCU, 2022c).

Las modificaciones refieren a los siguientes aspectos fundamentales:

Ante la ocurrencia de un reclamo de un usuario de una operación desconocida, las entidades deberán demostrar que la misma fue correctamente autenticada, y poner a disposición del cliente determinada información mínima (como ser fecha y hora de la operación, terminal desde la cual se operó, mecanismos de autenticación, entre otras).

Se incorpora como medida de seguridad adicional, en caso de transferencias o pagos a terceros realizados desde una cuenta bancaria, el uso del doble factor de autenticación.⁵

También, como medida dirigida al fortalecimiento de la seguridad de los sistemas de monitoreo y control, las entidades deben implementar acciones para detectar cambios o intentos de cambios de, por ejemplo, los datos personales o sensibles de clientes realizados en banca en línea. De ocurrir, corresponde que ello sea notificado al usuario para validar su autenticidad (a través de los canales establecidos en dicha norma).

Asimismo, se incorpora la obligatoriedad de notificación a clientes de la ocurrencia de transacciones vinculadas al instrumento electrónico de su titularidad.

⁵ La Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC) define *factor de autenticación* como una categoría independiente de credencial utilizada para verificar la identidad de una persona y, *doble factor de autenticación* cuando se utilizan dos de estos factores juntos. Por ejemplo: para poder retirar dinero del cajero automático se necesita la tarjeta del banco y su PIN (algo que tiene y algo que sabe) (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [AGESIC], 2022).

En cuanto a otras medidas orientadas al fortalecimiento de la confianza del usuario en el sistema financiero y a la protección al consumidor, se destacan las siguientes acciones:

Se publica la *Guía de buenas prácticas en protección al consumidor de servicios financieros* (Superintendencia de Servicios Financieros [SSF], 2022b), en noviembre de 2022, que fija una serie de principios de actuación que el supervisor espera encontrar en sus supervisados, en particular, en el marco del buen relacionamiento con sus clientes, basados en las mejores prácticas internacionales en la materia (como los principios de alto nivel de protección al consumidor financiero emitidos por la OCDE).

Esta guía presenta la particularidad de que la adhesión por las instituciones supervisadas es de carácter voluntario (es decir, no es de aplicación mandatoria como ocurre con la reglamentación). Para fomentar su adhesión y lograr una suerte de efecto contagio se permite que, aquellas entidades que den cumplimiento con los principios allí establecidos (bajo determinados parámetros definidos por el supervisor) y cuenten con la revisión de un profesional independiente que lo acredite (auditor externo o interno), puedan difundir al público el cumplimiento con la *Guía de buenas prácticas en protección al consumidor financiero*. Esto puede repercutir favorablemente en la confianza del consumidor en la institución.

La *Guía*, atiende aspectos como el trato justo, equitativo y responsable para con los clientes, la protección de su información, aspectos de transparencia y divulgación, aspectos vinculados a los procesos de atención de consultas, quejas y reclamaciones, así como la educación financiera.

Al momento (primer año de vigencia) distintas entidades del sistema financiero han adherido a la *Guía*. Estas se encuentran publicadas (a disposición del público) en el sitio web del Portal del Usuario Financiero, de la Superintendencia de Servicios Financieros (<https://usuariofinanciero.bcu.gub.uy/Paginas/Default.aspx>).

Conjuntamente con la emisión de reglamentación y buenas prácticas dirigidas al fortalecimiento de la protección, el Banco Central del Uruguay convocó a la conformación de un grupo de trabajo (integrado por un grupo interdisciplinario de dicha entidad y por distintos agentes de la industria, como representantes de entidades financieras y de pagos y Urutec), con el fin de analizar de manera conjunta la situación observada de los fraudes a cuentas mediante ataques cibernéticos por aspectos vinculados a ataques dirigidos a sus clientes (como ser a través de la utilización de ingeniería social) y sugerir, a partir de un diagnóstico de la situación, una serie de acciones concretas a adoptar para su prevención.

El grupo de trabajo referido dio a conocer su informe final, el que fue puesto a conocimiento del público en general el 2 de marzo de 2023 (BCU, 2022a). A partir del mismo, se convocó a las entidades financieras y de pagos y otros agentes del sistema (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [Agesic], Urutec, Unidad de Defensa del Consumidor, del Ministerio de Economía y Finanzas) a la

firma de un acuerdo en muestra de su compromiso y colaboración para la prevención de fraudes y estafas. El acuerdo fue firmado por 27 entidades del sistema financiero y de pagos,⁶ en septiembre de 2023 (BCU, 2022b).

Reclamaciones, denuncias de los usuarios financieros y comportamiento de uso de instrumentos de pago electrónicos

Los usuarios financieros tienen el derecho de reclamar ante las instituciones financieras y de pagos de las cuales son clientes, en el marco de los servicios prestados por estas, para la restitución de sus derechos o ante una situación que consideran injusta. En caso de que su reclamo no sea atendido o cuando (transcurrido el plazo establecido por la normativa bancocentralista), la resolución de este resulte en contra de sus intereses, puede recurrir al Banco Central del Uruguay para presentar su denuncia (Portal del Usuario Financiero). Cabe señalar que, ante un reclamo desfavorable, es deber de las entidades el informar al usuario financiero sobre la posibilidad de recurrir al Banco Central para presentar una denuncia.

Las entidades financieras están obligadas, por normativa bancocentralista, a reportar de manera trimestral al Banco Central del Uruguay las bases estadísticas de los reclamos recibidos de clientes (BCU, 2018).

Asimismo, las denuncias que recibe el Banco Central del Uruguay de usuarios del sistema financiero son recopiladas para fines estadísticos y de supervisión.

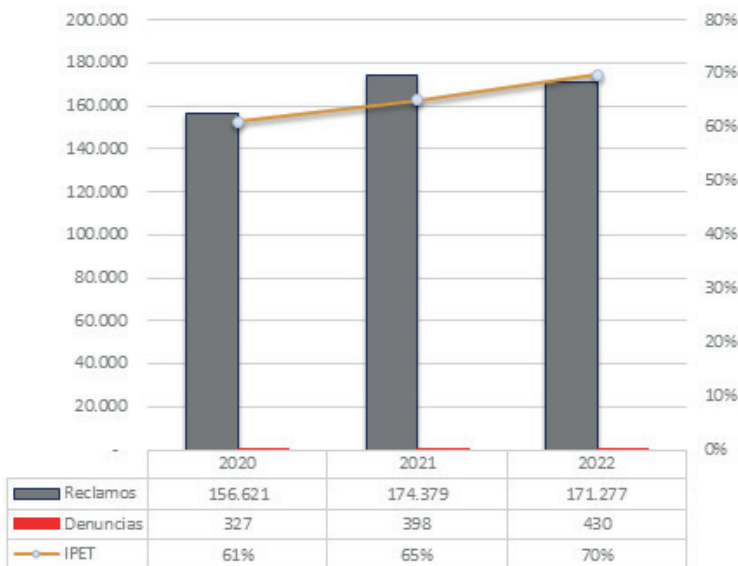
Anualmente, los reclamos y denuncias son publicados en los Reportes de Atención al Usuario de la Superintendencia de Servicios Financieros junto con la información de las consultas tramitadas por dicho servicio, entre otros aspectos relevantes (SSF, 2020, 2021, 2022a).

De los reportes referidos, surge que los principales tópicos reclamados en las entidades financieras y, posteriormente, denunciados ante el Banco Central del Uruguay de los últimos tres años se vinculan al uso de instrumentos financieros electrónicos (como es el caso del desconocimiento de operaciones y transferencias erróneas).

Al respecto, cabe señalar que la Superintendencia de Servicios Financieros no tiene competencia para instruir el reintegro o la devolución importes (con excepción de los casos de usura), con lo cual reviste relevancia adoptar acciones para evitar llegar a las instancias en las que el usuario deba recurrir a la justicia para dirimir su reclamo. De-

⁶ Compuesto por la totalidad de bancos e instituciones emisoras de dinero electrónico, la Asociación de Bancos Privados, AGESIC, URUTECH y la Unidad de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía y Finanzas.

Figura 1. Evolución de cantidad de reclamaciones, denuncias e índice IPET, 2020-2022



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en los *reportes de atención al usuario financiero* de los años 2020 a 2022 (SSF, 2020, 2021, 2022a), y de las estadísticas publicadas por el Área de Sistema de Pagos en los Reportes de Sistemas de Pagos Minoristas, IPET (Sistema de Pagos Minorista, 2022), disponibles en la página web del Banco Central del Uruguay. De dominio público.

pendiendo de las características del caso, el usuario podría iniciar un proceso judicial de pequeñas causas en materia de relaciones de consumo (Uruguay, 2009).

Por otra parte, el Área de Sistema de Pagos del Banco Central del Uruguay, informa al público, a través de sus Reportes Informativos de Sistemas de Pagos Minoristas semestrales, la evolución del uso de los pagos electrónicos (tarjetas de débito, dinero electrónico, transferencias, débitos directos, pagos móviles, pagos web) en relación con el uso de pagos tradicionales (efectivo y cheques). Dicha relación se mide a través del Índice IPET para agentes bancarizados (Pagos electrónicos/Pagos tradicionales*100) (Sistema de Pagos Minorista, 2022).

A efectos del relevamiento del comportamiento de uso de los instrumentos electrónicos con fines de este análisis se recopiló, a partir de los referidos reportes, la información de operaciones de pago en modalidad contado efectuadas por los usuarios durante el período 2020 a 2022 (período de estudio definido).

En la figura 1 se expone la evolución de las reclamaciones, denuncias e Índice IPET, de acuerdo con la información que surge de los reportes del Banco Central del Uruguay (tanto de la Superintendencia de Servicios Financieros como del Área de Sistema de Pagos), para los años 2020 a 2022. Las denuncias se exponen en el mismo gráfico, bajo la misma escala, a efectos de que pueda visualizarse lo que éstas representan sobre el total de reclamaciones recibidas por el sector financiero (no todos los usuarios que reclaman ante las entidades financieras concurren a dilucidar su caso al Banco Central del Uruguay, ya sea porque su reclamo fue resuelto a su favor, o porque desisten de continuar sus actuaciones).

Resultados, conclusiones y líneas de acción futuras

Resultados

Del análisis de la evolución de las reclamaciones y de las denuncias de usuarios financieros vinculadas a instrumentos electrónicos surge que, en el marco de la pandemia, los riesgos asociados al mayor uso de los instrumentos electrónicos se materializaron. Surge de su análisis también que la tendencia de las reclamaciones, en dicho período, crecieron a un ritmo mayor que la tendencia de uso de los instrumentos electrónicos. Esto permite afirmar, sobre la existencia de nuevas modalidades de fraudes o estafas, habiéndose producido un cambio en el entorno.

Pero, por otro lado, al analizar el impacto que tuvieron las medidas adoptadas por el supervisor y regulador financiero sobre el nivel de reclamaciones se observa que dichas medidas (además de las adoptadas directamente por las instituciones financieras en el marco del fortalecimiento de sus sistemas de monitoreo y gestión de riesgos) fueron efectivas para su contención (porque disminuyeron en 2022 respecto a 2021 que es cuando se comienzan a implementar las medidas dirigidas a mitigar el incremento de fraudes observado, si bien las reclamaciones acompañan el nivel de uso de los instrumentos).

Por otra parte, es posible prever que la tasa de crecimiento observada en el uso de instrumentos financieros electrónicos aumentará en los próximos años (ya sea por la evolución en materia de digitalización y el dinamismo propio del mercado financiero, con el surgimiento de nuevas o distintas formas de operar a través de innovaciones tecnológicas, así como por las acciones llevadas adelante por distintos agentes del sistema financiero como el Banco Central del Uruguay fomentando la innovación y promoviendo iniciativas como la de sistemas de pagos rápidos o banca abierta, por citar algunas).

Conclusiones

Por lo referido, es necesario adoptar nuevas acciones o revisar las existentes para que por un lado no se genere pérdida de confianza de los usuarios hacia el uso de estos instrumentos (previando el surgimiento de nuevas modalidades de fraude o estafa) y también para que esta transformación digital del sistema financiero y de pagos no genere involuntariamente un aumento de usuarios en situación de vulnerabilidad (ciertos grupos poblacionales que no tengan acceso a los servicios financieros digitales o el mismo se vea limitado por distintas circunstancias inherentes a la persona o a su entorno).

Para ello, la efectividad de las medidas adoptadas por el supervisor financiero en materia de prevención de fraudes debe mantener un monitoreo constante a efectos de su actualización a los nuevos desafíos del entorno. Un indicador útil para su monitoreo lo constituye el nivel de reclamaciones y denuncias de los usuarios financieros vinculadas al uso de instrumentos electrónicos.

Dicho monitoreo y control (que se entiende necesario realizar) permite corregir desvíos, así como identificar y tomar acción sobre nuevos riesgos que surjan. Pero, se trata de una medida principalmente reactiva.

Por lo cual, cobra relevancia a efectos de la prevención de fraudes y estafas en materia digital, en este entorno tan dinámico y cambiante, el rol llevado adelante por el propio usuario de los productos y servicios financieros para contribuir activamente a su propia seguridad. Al sentar las bases del conocimiento en cómo debe de hacer un uso responsable de sus instrumentos, cómo debe protegerse, cómo evitar engaños, cuáles son sus obligaciones, pero también sus derechos, le permite tener menor propensión a ser objeto de fraude o estafa.

En ese sentido, y de manera complementaria a la protección que se persigue a través de la emisión de nueva reglamentación y buenas prácticas promovidas por parte de supervisor y regulador financiero (así como aquellas medidas adoptadas a instancias de las entidades del sistema financiero y de pagos), corresponde fortalecer la alfabetización y educación financiera digital debido a las características propias de los instrumentos digitales (así como sus beneficios y riesgos) que los distingue de los medios tradicionales.

Informar y educar a los usuarios con estrategias o programas dirigidos específicamente a instrumentos financieros digitales permite empoderarlos para hacer uso responsable de las herramientas financieras, siendo un importante complemento y soporte para el marco de la protección del consumidor financiero.

Asimismo, el mayor conocimiento de los servicios y productos financieros digitales e innovaciones financieras en la operativa (sus características, riesgos, derechos, deberes y obligaciones asociadas), permite a los usuarios tomar mejores decisiones (decisiones informadas) adaptadas a sus necesidades específicas y aumenta la confianza de estos en el uso de dichos instrumentos dando soporte, a su vez, a un mayor acceso e inclusión.

Como primer paso, a efectos de incorporar este tipo de programas en las estrategias de educación financiera y definir su alcance, será relevante contar con un buen diagnóstico y estado de situación. A partir de dicho diagnóstico, será posible establecer las necesidades en materia de educación y alfabetización financiera, y priorizar de esa manera los temas a abordar permitiendo optimizar los recursos asignados a tal fin. A medida en que se lleven adelante, corresponde dar un adecuado seguimiento, monitoreo y control.

El Banco Central del Uruguay se encuentra marcando una línea en ese sentido, al haber (entre otras cosas) incorporado la temática en el Informe del grupo de trabajo denominado de fraudes a cuentas mediante ataques cibernéticos, así como en la Guía de buenas prácticas en protección al consumidor de servicios financieros emitida por la Superintendencia de Servicios Financieros.

En lo que respecta al informe referido, el grupo de trabajo realizó propuestas concretas de acción dirigidas al fortalecimiento de la educación financiera. En el mismo, se destacan aspectos como: la sugerencia de inclusión en los programas o campañas educativas de las entidades financieras de temáticas vinculadas al uso de instrumentos (alineado a la experiencia basada en incidentes), la importancia del trabajo colaborativo entre los distintos agentes del sistema (en particular para definir campañas comunicacionales), y finalmente la relevancia del rol del supervisor y regulador financiero en su función de información al usuario así como en la emisión de recomendaciones y advertencias al público para prevenirlos de fraudes y estafas (BCU, 2022a).

En cuanto a la Guía de buenas prácticas en protección al consumidor financiero, en ella se plasman como principios básicos: que la entidad procure que el uso de la tecnología digital no dé lugar a resultados inadecuados o discriminatorios para los clientes y que incorpore, dentro de sus campañas de concientización, los aspectos vinculados a las particularidades de los entornos digitales, derechos y obligaciones de los usuarios, responsabilidades de las partes, riesgos y prevención de fraudes (SSF, 2022b).

Los programas de educación financiera actualmente no son mandatorios para las entidades financieras, si bien se consideran una buena práctica por parte del supervisor.

Con lo cual, resulta relevante que el supervisor continúe trabajando en este sentido, como estrategia para el fortalecimiento de la protección del consumidor financiero en entornos digitales.

Líneas de acción futuras

Se plantea como línea de acción futura que suponga una continuación de los logros de este análisis, el valorar aquellas estrategias para la prevención de fraudes digitales que puedan ser impulsadas directamente por las entidades reguladas y supervisadas del sistema financiero y de pagos. Asimismo, se podrá considerar analizar la pertinencia o no de que los programas de educación financiera sean mandatorios para las referidas entidades.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento. (2022). *Doble factor de autenticación*. <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/doble-factor-autenticacion>
- Alianza para la Inclusión Financiera. (2021). *Modelo de políticas sobre protección al consumidor de servicios financieros digitales*. https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2020/09/AFI_CEMCDFS_PM_SP_AW_digital.pdf
- Banco Central del Uruguay. (s. f.). *Medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/BCU-Abril-2020/Paginas/Default.aspx>
- Banco Central del Uruguay. (2018, 11 de diciembre). *Instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y casas de cambio, empresas administradoras de crédito de mayores activos, empresas de transferencia de fondo. Información estadística sobre la función de atención de reclamos*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco18256.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2020a, 17 de marzo). *Comunicación N° 2020/038: Funcionamiento del Sistema Financiera durante la emergencia de sanitaria por Coronavirus. Atención al público*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco20038.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2020b, 26 de marzo). *Comunicación N° 2020/047 de 2020: Alerta a los usuarios del sistema financiero a aplicar prácticas seguras para prevenir fraudes electrónicos*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco20047.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2020c, 29 de mayo). *Circular N° 2020/098: Instituciones de intermediación financiera. Cajeros automáticos, buzonerías y otros dispositivos automáticos afines para clientes con dificultades visuales. Artículo 368.1 de la recopilación de normas de regulación y control del sistema financiero*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco20098.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2020d, 29 de diciembre). *Circular N° 2020/294 de 2020: Instituciones de intermediación financiera, empresas de servicios financieros y casas de cambio. Publicación de puntos de atención al público a través de datos abiertos*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco20294.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2021a, 7 de junio). *Circular N° 2021/105 de 2021: Instituciones de intermediación financiera y empresas administradoras de créditos de mayores activos. Comunicación de eventos vinculados a tecnología, sistemas y seguridad de la información*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco21105.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2021b, 17 de setiembre). *Circular N° 2021/194 de 2021: Estándares mínimos de gestión para instituciones de intermediación financiera*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicados/seggco21194.pdf>

- Banco Central del Uruguay. (2022a). *Grupo de trabajo sobre fraudes a cuenta mediante ataques cibernéticos: Informe final 2022*. <https://www.bcu.gub.uy/Documents/Informe-grupo-de-trabajo-sobre-fraudes.pdf>
- Banco Central del Uruguay. (2022b). *Noticia sobre firma de acuerdo para fortalecer la prevención de fraudes a cuentas mediante ataques cibernéticos*. <https://www.bcu.gub.uy/Comunicaciones/Paginas/Detalle-Noticia.aspx?noticia=248&title=Firma-de-acuerdo-para-fortalecer-la-prevenci%C3%B3n-de-fraudes-a-cuentas-mediante-ataques-cibern%C3%A9ticos>
- Banco Central del Uruguay. (2022c, 8 de abril). *Circular N° 2401: Emisores de instrumentos electrónicos. Artículo 364 de la recopilación de normas de regulación y control del sistema financiero*. <https://www.bcu.gub.uy/Circulares/seggci2401.pdf>
- Banco Mundial. (2012). *Buenas prácticas para la protección al consumidor*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/447021493843704521/pdf/70157-SPANISH-FinConsumerProtection-GoodPractices-SPANISH-FINAL.pdf>
- Rojas, L. (2016). *La revolución de las empresas FinTech y el futuro de la Banca: Disrupción tecnológica en el sector financiero*. CAF. <http://ikels-dspace.azurewebsites.net/bitstream/handle/123456789/976/FOLLETO%20N24%20VFINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Sistema de Pagos Minorista. (2022). *Reporte informativo N° 24*. Banco Central del Uruguay. <https://www.bcu.gub.uy/Sistema-de-Pagos/Reporte%20Informativo/rep-pagos0621.pdf>
- Superintendencia de Servicios Financieros. (2020). *Atención al usuario financiero: Reporte 2020*. Banco Central del Uruguay. https://usuariofinanciero.bcu.gub.uy/Reportes/Usuario_Financiero_Reporte%202020.pdf
- Superintendencia de Servicios Financieros. (2021). *Atención al usuario financiero: Reporte 2021*. Banco Central del Uruguay. https://usuariofinanciero.bcu.gub.uy/Reportes/Usuario_Financiero_Reporte%202021.pdf
- Superintendencia de Servicios Financieros. (2022a). *Atención al usuario financiero: Reporte 2022*. Banco Central del Uruguay. https://usuariofinanciero.bcu.gub.uy/Reportes/Usuario_Financiero_Reporte%202022.pdf
- Superintendencia de Servicios Financieros. (2022b). *Guía de buenas prácticas en protección al consumidor de servicios financieros*. Banco Central del Uruguay. <https://www.bcu.gub.uy/Servicios-Financieros-SSF/Paginas/Est%C3%A1ndares-M-C3%ADnimos.aspx>
- Uruguay. (1933, 4 de diciembre). *Código Penal N° 9155*. IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-penal/9155-1933>
- Uruguay. (1995, 30 de marzo). *Ley N° 16.696: Carta orgánica del Banco Central del Uruguay*. IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16696-1995>
- Uruguay. (2008, 11 de agosto). *Ley N° 18331: Ley de protección de datos personales*. IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18331-2008>

Uruguay. (2009, 26 de junio). *Ley N.º 18.507: Defensa del consumidor procedimiento judicial*. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18507-2009>

Contribución de los autores (taxonomía CRediT): 1. *Conceptualización*, 2. *Curación de datos*, 3. *Análisis formal*, 4. *Adquisición de fondos*, 5. *Investigación*, 6. *Metodología*, 7. *Administración del proyecto*, 8. *Recursos*, 9. *Software*, 10. *Supervisión*, 11. *Validación*, 12. *Visualización*, 13. *Borrador original*, 14. *Redacción, revisión y edición*.

V. V. B. contribuyó en 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 12, 13, 14; R. G. L. contribuyó en 10.