



## BANCO CENTRAL DEL URUGUAY

Montevideo, 27 de julio de 2012

Señora Presidente de la  
Unidad de Acceso a la Información Pública  
Dra. María del Carmen Ongay  
Presente  
De nuestra mayor consideración:

Tenemos el agrado de hacerle llegar el documento denominado “Proyecto de Transparencia Activa en el Banco Central del Uruguay: Proyecto Portal del Usuario Financiero (PUF)”, producto del trabajo desarrollado por la Institución en el marco de las normas de acceso a la información pública.

El proyecto que se describe ha sido implementado gracias al involucramiento de las distintas gerencias del Banco en el mismo.

Si, como consecuencia de su evaluación, se estimara pertinente su difusión, estamos dispuestos a participar de intercambios con otros organismos que así lo requieran.

Hacemos propicia la ocasión para saludar a usted con la más alta estima.

Elizabeth Oria  
Secretaria General

Mario Bergara  
Presidente

Adjs.

*mlp*



# BCU

## Proyecto de transparencia activa en el Banco Central del Uruguay: Proyecto Portal del Usuario Financiero (PUF)

**Julio, 2012**

"La totalidad de la información contenida en el presente documento es de carácter público (artículo 2 de la Ley 18.381 de 17 de octubre de 2008)"

**BANCO CENTRAL DEL URUGUAY**



## INDICE

### TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY: PROYECTO PORTAL DEL USUARIO FINANCIERO (PUF)

#### 2010 - 2012

Resumen Ejecutivo	1
I)    Objetivos.	2
II)   Antecedentes.	3
II.1 – Marco normativo y conceptual de la transparencia activa como instrumento de la educación financiera y protección del consumidor de servicios financieros.	3
II.2 – Otros instrumentos de protección del consumidor de servicios financieros promovidos por el Banco Central del Uruguay.	5
II.3 – Antecedentes referidos a los objetivos trazados en la planificación estratégica de la Institución.	6
III)  Organización y Desarrollo del Proyecto de Portal del Usuario Financiero.	9
III.1 – Etapas, cronograma y dimensiones.	9
III.2 – Diagnóstico: relevamiento inicial sobre el conocimiento del usuario financiero y hábitos de uso de los servicios financieros (encuesta).	11
III.3 – Benchmarking: análisis de Portales de similares características.	13
III.4 – Diseño: elaboración y validación del Mapa del sitio del Portal del Usuario Financiero.	13
III.5 – Definición de productos más utilizados por los usuarios financieros.	14
III.6 – Elaboración de contenidos.	15
III.7 – Adaptación del diseño del Portal a la plataforma del sitio web institucional, armado e instalación.	17
III.8 – Publicación y lanzamiento del Portal.	17
IV)   Resultado: Estructura y Contenidos del Portal.	17
V)   Primeras evaluaciones sobre resultados del Proyecto.	20
VI)  Perspectivas futuras.	20



Anexos:

1. Circular 2016 de Superintendencia de Servicios Financieros de 21 de enero de 2009.
2. Plan estratégico BCU 2010-2014.
3. Metas Institucionales 2011, Iniciativa Estratégica 25.
4. Cronograma BCU educa.
5. Designación Jefe de Departamento I – Información y Atención al Usuario del Sistema (Superintendencia de Servicios Financieros).
6. Designación Jefe de Unidad II Comunicación Educativa y Extensión (Departamento de Comunicación Institucional).
7. Marco Estratégico de la Superintendencia Servicios Financieros.
8. Acta 1 Grupo de trabajo.
9. CD “BCUEduca”.
10. Informe final Encuesta empresa consultora.
11. Diseño Preliminar del Portal.
12. Acta 2 Grupo de trabajo.
13. Memorándum 2011/1195 y 2011/1238
14. Acta Sesión de Directorio 3056 de 4 de julio de 2012.
15. Informes favorables de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) respecto de las Metas de Gestión correspondientes a los ejercicios 2010 y 2011.



# BCU

## TRANSPARENCIA ACTIVA EN EL BANCO CENTRAL DEL URUGUAY: PROYECTO PORTAL DEL USUARIO FINANCIERO (PUF)

2010 – 2012

### Resumen Ejecutivo

A partir del 30 de diciembre de 2011 el sitio web institucional del Banco Central del Uruguay cuenta con el denominado “Portal del Usuario Financiero”, que podemos definir preliminarmente como un espacio en línea destinado a la educación interactiva con los usuarios financieros, incluyendo la posibilidad de realizar consultas y denuncias on-line, que forma parte de un proyecto transversal de la Institución en el marco de los objetivos estratégicos vinculados a la transparencia y la educación financiera.

Este proyecto transversal fue desarrollado en forma conjunta por dos sectores de la Institución: 1) el Departamento de Comunicación Institucional, que por su carácter de administrador del sitio web institucional aportó el trabajo de diseño, implantación y adecuación de las herramientas interactivas para optimizar las posibilidades y eficiencia de dicho sitio, aprovechando al máximo sus potencialidades informáticas y de comunicación y 2) la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF), a través de su Departamento de Información y Atención a Usuarios del Sistema (financiero), que por su especialidad y experiencia en la materia resulta el área adecuada para brindar, mantener y renovar los contenidos del Portal, de modo que resulte idóneo para la finalidad con que fue creado.

La vinculación entre la transparencia (en este caso transparencia activa) como valor y objetivo a procurar por el ente rector de los mercados financieros y la educación económica y financiera, si bien está implícita en el estado actual de la evolución del concepto de función bancocentralista que le fuera asignada al Banco Central del Uruguay desde su creación como ente autónomo necesario por el artículo 196 de la Constitución, surge también claramente explicitada en su Carta Orgánica.

Es así que el artículo 3 de la Ley 16.696 de 30 de marzo de 1995 en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley 18.401 de 24 de octubre de 2008, establece entre las dos finalidades del Banco Central la promoción de la “*solidez, solvencia, eficacia y desarrollo*” del sistema financiero a través de la regulación y supervisión de su funcionamiento. Luego en el literal A) del artículo 38 de la misma Ley 16.696 en la redacción dada por el artículo 11 de la Ley 18.401 encomienda al BCU el cumplimiento, a través de la Superintendencia de Servicios Financieros (órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa), el cometido de “*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.*” (los destacados nos pertenecen).

A su vez, se encuentra a consideración del Poder Legislativo junto al Proyecto de Ley de Rendición de Cuentas, una modificación de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay, mediante la cual se agrega entre sus cometidos, la promoción y desarrollo de la educación y la cultura económica y financiera.

A lo largo del presente documento, se describen los objetivos, antecedentes, etapas, contenidos, resultados y perspectivas futuras del proyecto “Portal del Usuario Financiero” y podrá apreciarse cómo dicho proyecto sintetiza la sinergia entre transparencia y educación financiera, a través de su objetivo común: formar usuarios financieros informados y educados sobre los distintos productos



y operativas que les ofrece el mercado, como una herramienta que contribuye tanto a la estabilidad del sistema como a la protección de dichos usuarios. La educación económica y financiera es un instrumento que permite profundizar y hacer efectiva la transparencia activa, en tanto sólo un usuario “financieramente educado” podrá comprender e interpretar la información sobre el mercado y los agentes financieros que divulga la Institución, logrando así incorporarla como un insumo vital para mejorar el proceso de toma de decisiones.

En tal sentido, el Portal constituye una herramienta de transparencia activa tendiente al cumplimiento de las finalidades del Banco Central a través de los siguientes objetivos:

- Promover un tratamiento no abusivo al consumidor de servicios financieros, exigiendo que éste reciba información clara, oportuna y relevante sobre los servicios y productos financieros (no sólo se le informa sobre las características de los diversos productos financieros, sino que se le enseña a “leer” e interpretar la información disponible en el resto del sitio web sobre las entidades que integran el sistema financiero, constituyendo en tal sentido un poderoso instrumento de fortalecimiento de la transparencia activa).
- evitar que los contratos que rigen las relaciones entre empresas financieras y sus clientes incluyan cláusulas abusivas, alertando a esos clientes sobre la naturaleza de dichas cláusulas y brindándoles la posibilidad de realizar consultas y denuncias específicas.
- procurar que las prácticas llevadas adelante por los proveedores de servicios financieros sean adecuadas en el tratamiento de los clientes, complementando el efecto de la reglamentación y el poder sancionatorio, con la proactividad de usuarios financieros adecuadamente formados y alertados en la defensa de sus derechos.

Con tal propósito, la creación del Portal del Usuario Financiero implicó la incorporación al sitio web institucional de un vínculo interactivo de fácil acceso que orienta al usuario a través de la información sobre productos financieros capacitándolo para la toma de decisiones, así como brindándole la posibilidad de acceder a la **tramitación on-line de consultas y denuncias**. Pone además a su disposición herramientas que, entre otros servicios de interés, facilitan por ejemplo el cálculo de cuotas y tasas de interés.

Desarrollaremos el análisis del Proyecto que es objeto del presente documento en las siguientes etapas:

- I) Objetivos
- II) Antecedentes
- III) Organización y Desarrollo
- IV) Resultado: estructura y contenidos del Portal.
- V) Primeras evaluaciones sobre resultados del Proyecto.
- VI) Perspectivas futuras.
- VII) Conclusiones

## I) Objetivos

Los objetivos de transparencia y educación financiera en la banca central, constituyen los pilares de un proyecto de las características del Portal del Usuario Financiero. Cabe preguntarse entonces para qué es necesario educar. Los motivos para brindar educación económico-financiera a los usuarios, a través de herramientas de transparencia como la que estamos analizando, pueden resumirse en:



# BCU

- mejora de la comprensión del funcionamiento de la economía, a fin de facilitar y mejorar la toma de decisiones responsables por parte de los usuarios financieros. Se procura que esta toma de decisiones responsables abarque desde aspectos cotidianos a otros más sofisticados, de acuerdo a las características y necesidades de cada usuario. El Portal procura hacer énfasis en la orientación sobre las mejores prácticas de administración del dinero, tanto en hogares de bajos recursos como en aquellos que tienen excedentes luego de pagar sus obligaciones. También se abordan aspectos de planificación, que permiten prever necesidades de fondos para egresos inesperados.
- que los usuarios financieros conozcan sus derechos y responsabilidades al tiempo que mejoren la evaluación y selección de productos financieros.
- que los usuarios financieros desarrollen comportamientos adecuados en la materia, constituyendo así una forma más de contralor que signifique una barrera adicional contra fraudes y malas prácticas de las instituciones financieras.
- fortalecer la disciplina del ahorro regular.

## II) Antecedentes

### II.1) Marco normativo y conceptual de la transparencia activa como instrumento de la educación económica y financiera y la protección del consumidor de servicios financieros.

Como hemos visto, el Banco Central del Uruguay, ente rector que tiene a su cargo la regulación y supervisión del sistema financiero nacional, cuenta entre sus finalidades la promoción de la solidez, solvencia, eficacia y desarrollo del sistema financiero. Este cometido se encuentra, a su vez, entre las atribuciones de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF), órgano sujeto a la jerarquía del Directorio del Banco Central del Uruguay, de carácter desconcentrado, con autonomía técnica y operativa (artículo 36 de la Ley 16.696, en la redacción dada por el artículo 9 de la Ley 18.401 y por el artículo 6 de la Ley 18.670 de 20 de julio de 2010).

Los literales A) y W) del artículo 38 de la Carta Orgánica (fuente: Ley 18.401 de 24 de octubre de 2008) explicitan estos cometidos a cargo de la SSF, mencionando expresamente la protección del consumidor de servicios financieros entre los objetivos de las actividades de regulación y control del sistema financiero. Así, el literal A) refiere a la facultad de *“dictar normas generales y de prudencia así como instrucciones particulares,”* tendientes a *“la protección de los consumidores de servicios financieros”* y el literal W) a la facultad de *“Atender los reclamos de los consumidores de las empresas supervisadas”*.

El desarrollo de actividades de educación, asesoramiento y pronta respuesta ante consultas y reclamos de la población en materia económico financiera, resulta una actividad estrechamente relacionada con tales finalidades.

En efecto, en el estado actual del desarrollo del pensamiento y la práctica internacional sobre la función bancocentralista, la educación económica y financiera es considerada un instrumento adicional para el logro de los cometidos legalmente asignados a la Institución y -consecuentemente-, el cumplimiento de actividades comprendidas en ese concepto se encuentra dentro de los cometidos del Banco Central del Uruguay, creado como ente rector del sistema



financiero en el artículo 196 de la Constitución y de la Superintendencia de Servicios Financieros, en su carácter de órgano desconcentrado de éste.

Para ilustrar los fundamentos de dicha aseveración, cabe citar un artículo publicado en la Revista del Departamento de Investigación Económica y Financiera del Banco Central de Reserva de El Salvador<sup>1</sup> titulado “La Educación Financiera, como un pilar para el desarrollo financiero de los países: una aplicación para El Salvador”, de autoría de Edgar Cartagena, Senior del Departamento de Desarrollo Financiero de ese Banco, en el que se releva lo siguiente:

- “La Organización para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), por ejemplo, destaca como el Cuarto Principio de Educación Financiera el hecho que la Educación Financiera debe ser considerada como un aspecto complementario (no sustituto) de los esfuerzos de regulación y supervisión del sistema financiero, al mismo tiempo que refiere la importancia de ésta como “una herramienta para promover el crecimiento económico, la confianza y estabilidad, en conjunto con la regulación de las instituciones financieras y la protección de los consumidores”.
- En una ponencia de la Reserva Federal de Estados Unidos, realizada por su Directora de División de Asuntos del Consumidor y de la Comunidad, se afirmó que “la Reserva Federal seguirá manteniendo su compromiso con la educación financiera. La educación financiera es esencial para ayudar a los consumidores a tomar decisiones bien informadas y beneficiosas que permitan mejorar su situación financiera y fortalecer las eficiencias en el mercado financiero para los consumidores. Los consumidores adecuadamente capacitados financieramente son la primera línea de defensa para el buen funcionamiento de los mercados”.
- “La educación financiera ha cobrado relevancia a nivel internacional, como lo muestra un estudio del Banco Central de Austria el cual determinó las prácticas que realizan 30 bancos centrales en materia de Educación Financiera”...dos tercios de los bancos encuestados tienen como grupos meta de los programas explícitos de educación financiera a estudiantes de colegios y universidades, pero también se realiza la divulgación en medios de comunicación masiva como radio, prensa y televisión a la vez que se dedican programas especialmente para niños, dada la naturaleza de estos últimos de ser usuarios potenciales a la vez que pueden constituirse en importantes asesores financieros en las familias. En cuanto a las modalidades bajo las cuales se ejecutan los programas de educación financiera en la muestra de países citados en el estudio antes referido, se destacan los museos de dinero, sitios web, seminarios, conferencias y facilidades de entrenamiento, entre otros...”.
- Del relevamiento realizado por el Banco Central de Austria, surge que los Bancos Centrales de ese país, Canadá, Suiza, Unión Europea, Reino Unido y Estados Unidos de América incluyen a los niños en edad escolar dentro de los grupos a los que van dirigidos los esfuerzos de educación financiera y – además de los antes nombrados – los de Alemania, Finlandia, Hungría y México incluyen a los adolescentes (estudiantes de liceo).

En tal sentido la educación financiera constituye un instrumento más de la defensa del consumidor de servicios financieros, que potencia la transparencia activa, en tanto proporciona a los usuarios financieros la capacidad de comprender e interpretar correctamente la información que el supervisor bancario divulga sobre los agentes y el mercado controlado. Cabe destacar que dichos servicios financieros se caracterizan por asimetrías de información y por lo tanto el Banco Central del Uruguay y la Superintendencia de Servicios Financieros “representan” al usuario financiero,

---

<sup>1</sup>Revista del Departamento de Investigación Económica y Financiera del Banco Central de Reserva de El Salvador, Año I, No. 24, 30/12/2008



mitigando a través de la regulación y supervisión (y más modernamente a través de la divulgación de la información que le proporcionan las entidades supervisadas para su contralor), el poco poder de negociación que poseen la gran mayoría de los consumidores financieros, generalmente poco informados, frente a las instituciones financieras.

Por otra parte, también la mejor comprensión e interpretación de la información divulgada por el Banco Central sobre sus supervisadas, otorga un beneficio adicional al consumidor “educado” financieramente: la optimización de su capacidad de administrar sus ingresos, lo que se ha dado en denominar “control del dinero”. En efecto, en general se considera que el hecho de tener bajos ingresos hace que el proceso de administración del dinero sea más dificultoso. Sin embargo, en los sectores de ingresos altos se considera que los mejores administradores de dinero son aquellos que tienen bajos ingresos y que el eventual incumplimiento de sus obligaciones se debe a la falta de recursos pero no a la falta de capacidad para administrar sus ingresos. En términos simples, administrar dinero implica llevar un registro de gastos y controlar los ingresos, requiere tener conocimiento cabal de los desembolsos regulares y asegurarse de que serán cumplidos. Requiere asimismo un cierto grado de organización para elaborar presupuestos, llevar registro de gastos, revisar estados de cuenta del banco y de tarjetas de crédito (ya sea en versión papel u on-line).

Todas estas acciones forman parte de la educación económica y financiera brindada a través del Portal, con la que se busca brindar mejores herramientas a los usuarios para administrar sus ingresos utilizando, entre otros insumos, la información que el Banco Central pone a su disposición a través de los mecanismos de transparencia activa.

## **II.2) Otros instrumentos de protección del consumidor de servicios financieros promovidos por el Banco Central del Uruguay.**

El proyecto de creación del Portal del Usuario Financiero, debe analizarse en el marco de otros instrumentos preexistentes utilizados por el Banco Central del Uruguay y la Superintendencia de Servicios Financieros para la protección del usuario financiero, entre los que cabe destacar: 1) la regulación normativa emitida por la SSF y 2) la creación del Departamento de Información y Atención al Usuario del Sistema en el marco de la SSF. En cuanto a la **normativa** emitida por la SSF, aplicable a los cuatro mercados del sistema financiero que regula (intermediación financiera, mercado de valores, seguros y administradoras de fondos previsionales), la misma se encuentra disponible en el sitio web institucional bajo el rótulo de “Recopilaciones de Normas” de los referidos mercados. En lo que respecta a la materia que se analiza, dicha normativa procura fomentar la transparencia de información por parte de los regulados, la consideración de condiciones contractuales justas entre regulados y clientes, exigiendo que los regulados cuenten con un servicio de atención de reclamos, elevando los requisitos de mayor calidad profesional de quienes ofrecen servicios financieros, fomentando códigos de buenas prácticas en la administración de los negocios así como asignando responsabilidades (como ejemplo cabe citar la Circular 2.016 de 21 de enero de 2009 referida a “Relacionamiento con los Clientes y Transparencia en la Información” – Anexo 1).

Asimismo y siempre a modo de ejemplo, se dictan normas reglamentarias sobre la aplicación de las tasas de interés, conforme con lo dispuesto en la Ley de Usura (Ley 18.212 de 5 de diciembre de 2007) y se reglamenta todo lo concerniente a operaciones bancarias, tarjetas de crédito y contratos, dictándose, en lo refiere al sistema financiero, la reglamentación de la Ley de Relaciones de Consumo (Ley 17.250 de 11 de agosto de 2000).

A su vez, además de la normativa reglamentaria emitida en su carácter de regulador, para cumplir con los cometidos vinculados a la protección del consumidor de servicios financieros, el BCU creó



dentro de la SSF el Departamento Información y Atención al Usuario del Sistema, situado dentro de la Intendencia de Regulación Financiera, que recibe y procesa todas las denuncias y consultas de los usuarios financieros y en lo que refiere al proyecto que se analiza en el presente documento redacta los contenidos educativos del Portal del Usuario Financiero.

El mencionado Departamento está dotado de un equipo de profesionales especializados en Finanzas, Administración, Contabilidad y Derecho. Allí se atienden las denuncias y consultas informando y orientando al usuario financiero en caso que el mismo plantee una situación de potencial conflicto con una institución financiera del sistema supervisado. Por otra parte, esta actividad genera un importante insumo para la supervisión del sistema, ya que a partir de las consultas o denuncias se pueden generar actuaciones específicas en las instituciones supervisadas, advirtiendo posibles fraudes o la realización de actividades no permitidas. Constituye también un importante insumo para la planificación de contenidos educativos.

Como veremos al analizar el contenido del Portal del Usuario Financiero, una de las principales funcionalidades del mismo consiste en la atención de consultas y denuncias de usuarios financieros en línea, generando grandes ventajas para el consumidor en cuanto a la rapidez de la atención y el respeto del principio de informalismo en su beneficio.

### **II.3) Antecedentes referidos a los objetivos trazados en la planificación estratégica de la Institución.**

La protección del consumidor, la educación financiera y la transparencia activa en la gestión del supervisor son requisitos para la estabilidad y competitividad de los mercados financieros, así como un importante impulso para su desarrollo, en tanto generan confianza en nuevos consumidores. La reciente crisis financiera a nivel global es un ejemplo de la validez de esta afirmación.

El Banco Central del Uruguay no es ajeno a esta realidad, recogida en su Planificación Estratégica para el período 2010-2014<sup>2</sup>, a través de los siguientes objetivos específicos (Anexo 2):

- Generar confianza en el sistema financiero por parte de los distintos usuarios, divulgando en forma oportuna información y estudios sobre el sistema financiero, sus mercados y agentes e información sobre los derechos de los clientes, así como promoviendo prácticas competitivas entre las empresas (Dentro del Objetivo Institucional 3: Mantener el sistema de pagos y los mercados financieros operando bajo condiciones adecuadas de liquidez, solvencia y eficiencia, compatibles con su sano desarrollo de largo plazo, promoviendo el otorgamiento de información oportuna a terceros).
  
- Contribuir a la educación económica y financiera de la sociedad (Dentro del Objetivo Institucional 4: Generar y difundir información y conocimiento en materia económico-financiera).

---

<sup>2</sup>En el marco del Plan Estratégico y sus objetivos institucionales para el período 2010-2014, las iniciativas estratégicas y metas de mejora son propuestas a Directorio por parte de los distintos servicios del Banco, su cumplimiento tiene alcance anual y si bien ambas se encuentran alineadas con los objetivos estratégicos de mediano plazo, su diferencia radica en que el grado de avance y la certificación de cumplimiento de las metas de mejora de gestión se realiza con la intervención de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, tanto en su formulación como en su verificación.



Estos objetivos específicos han sido reflejados, en el mismo Plan Estratégico, en los siguientes objetivos funcionales de los servicios que se mencionan:

a) En la Superintendencia de Servicios Financieros:

- Desarrollar programas que contribuyan al conocimiento de sus derechos, por parte de los usuarios de servicios financieros, atender diligentemente las denuncias y consultas de éstos y promover la aplicación de sanas prácticas de las instituciones supervisadas con sus clientes.
- Divulgar oportunamente información económico-financiera del sistema financiero promoviendo la transparencia del mercado.

b) En la Superintendencia de Servicios Financieros y el Departamento de Comunicación Institucional:

- Desarrollar un proyecto y una plataforma de actividades educativas en materia económica y financiera coordinando con el sistema educativo.
- Desarrollar programas de educación al usuario del sistema financiero e informar sobre los derechos de los usuarios.
- Contribuir a la promoción de las ventajas de los entornos competitivos.

En este marco de planificación estratégica, el Portal del Usuario Financiero constituyó un proyecto desarrollado en forma conjunta por el Departamento de Comunicación Institucional y el Departamento de Información y Atención a Usuarios del Sistema de la Superintendencia de Servicios Financieros. En efecto, el Departamento de Comunicación Institucional del Banco Central generó, en cumplimiento de una meta institucional 2011 (Iniciativa Estratégica 25 -Anexo 3) un programa de Educación Económica y Financiera, siendo uno de sus contenidos el “Usuario Financiero”, proyecto que produjo como entregable el diseño del espacio en sitio web del Portal del Usuario Financiero según cronograma (Anexo 4), desarrollando la Superintendencia de Servicios Financieros los contenidos educativos e informativos del Portal. Los cometidos compartidos de atención al usuario financiero y de educación financiera constituyeron un desafío para la Superintendencia de Servicios Financieros y el Departamento de Comunicación Institucional, que el Banco Central ya venía acompasando mediante la creación de espacios en su propia estructura, para atender tales finalidades a través de la provisión de dos cargos de Jefatura:

- a) Jefe de Departamento I – Información y Atención al Usuario del Sistema perteneciente a la Superintendencia de Servicios Financieros, a partir del 1º de marzo de 2010 (Anexo 5).
- b) Jefe de Unidad II – Comunicación Educativa, perteneciente al Departamento de Comunicación Institucional, a partir del 1º de mayo de 2010 (Anexo 6).

A su vez, a raíz de los cambios en la Carta Orgánica del Banco Central introducidos por la Ley 18.401 de 24 de octubre de 2008, la SSF modificó su misión y visión según el siguiente detalle (Anexo 7).



Misión: Velar por una adecuada protección a los usuarios de los servicios financieros, promoviendo la solidez, solvencia y transparencia del Sistema Financiero y su funcionamiento eficiente y competitivo.

Visión: Ser local e internacionalmente reconocida, sobre la base de sus valores, como una autoridad de regulación y supervisión eficaz en el profesional cumplimiento de su misión y sus objetivos estratégicos, que aporta valor a través de:

- 1) La promoción de prácticas financieras prudentes, compatibles con la estabilidad, solvencia y transparencia del sistema, promoviendo al mismo tiempo la disciplina de mercado.
- 2) La promoción de un funcionamiento ordenado y competitivo de las entidades supervisadas y los mercados en los que actúan.
- 3) La generación de credibilidad y confianza en el público y en la comunidad internacional.
- 4) La prevención y control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

En base a estas premisas la Superintendencia formula su marco estratégico, alineado al correspondiente del BCU, donde establece, entre otros aspectos, lo siguiente con relación al Objetivo Institucional 4 del BCU:

Objetivo Estratégico SSF 4.2: Contribuir a la educación económica y financiera de la sociedad:  
4.2.1-Desarrollar programas de educación al usuario del sistema financiero e informar sobre los derechos de los usuarios.  
4.2.2-Contribuir a la promoción de las ventajas de los entornos competitivos.

En su marco estratégico la SSF también define el alcance de su cometido de proteger al usuario de servicios financieros, estableciendo:

“La Superintendencia de Servicios Financieros debe promover un tratamiento no abusivo al consumidor de servicios financieros exigiendo que:

- i) El consumidor de servicios financieros reciba información clara, oportuna y relevante sobre los servicios y productos financieros.
- ii) Los contratos que rigen las relaciones entre las empresas y los clientes no incluyan cláusulas abusivas.
- iii) Las prácticas llevadas adelante por los proveedores de servicios financieros sean adecuadas en el tratamiento de los clientes.”

La estrategia de la Superintendencia a estos efectos, se centra “en la Divulgación de Derechos y Obligaciones de los usuarios del sistema. Esta estrategia se basa en la existencia de un marco actualizado de los derechos y obligaciones de las partes y la aplicación de medidas que permitan que las partes puedan resolver diferencias en una forma eficiente y equitativa”, siendo esta estrategia desarrollada a través de la función de promover la confianza en el cliente del sistema financiero. A su vez, se procura “Eleva el nivel de conocimientos de los usuarios y promover prácticas en las empresas que amortigüen las asimetrías en materia de poder de negociación y de información”. Esta función se lleva adelante a través de las siguientes líneas de acción:



# BCU

- a) Protección al usuario: a través de procesos de atención de consultas y denuncias de los usuarios y la promoción de sanas prácticas de defensa al cliente en las entidades supervisadas.
- b) Información al usuario: desarrollando herramientas para facilitar el conocimiento de los usuarios sobre los instrumentos financieros que utilizan y las prácticas comerciales de las entidades supervisadas de manera de optimizar su toma de decisiones.

En este marco, la Superintendencia asume como compromiso en su Plan de Actividades para el año 2010 la implementación en el sitio web del BCU de una sección para información y atención al usuario no especializado de servicios financieros, así como la realización de una encuesta sobre el nivel de conocimiento de estos usuarios lo que constituyen el hito inicial del proyecto del Portal del Usuario Financiero.

### **III) Organización y Desarrollo del Proyecto de Portal del Usuario Financiero.**

#### **III.1) Etapas, cronograma y dimensiones.**

El Proyecto del Portal del Usuario Financiero fue gestionado durante los años 2010 a 2011 (si se toma en este último caso la fecha de su publicación el 30 de diciembre de 2011, aunque el lanzamiento promocional se realizó en abril de 2012), acordándose inicialmente que estuviera dirigido al público objetivo constituido por familias y micro, pequeñas y medianas empresas, esto es, usuarios financieros no especializados.

Se desarrolló en las siguientes etapas:

- a) Diagnóstico: relevamiento inicial respecto al conocimiento del usuario financiero y su grado de bancarización.
  - b) Benchmarking: análisis de Portales de similares características.
  - c) Diseño: elaboración de Mapa del sitio del Portal del Usuario Financiero.
  - d) Definición de productos más utilizados por los usuarios financieros.
  - e) Elaboración de contenidos
  - f) Adaptación del diseño a la plataforma del sitio web institucional, armado e instalación del Portal.
  - g) Publicación del Portal y Lanzamiento al Público.
- Mediante reuniones de coordinación entre los dos servicios del Banco Central involucrados en el proyecto, se delimitó la responsabilidad por la ejecución de cada una de esas etapas (Acta de Reunión Proyecto Portal de Usuario Financiero de 16 de marzo de 2011- Anexo 8), según el siguiente detalle: el Departamento de Información y Atención a Usuarios del Sistema de la SSF asumió la responsabilidad respecto a la realización del diagnóstico sobre el conocimiento del usuario financiero arriba referido, elaboración de contenidos para el Portal, validación del Mapa del sitio del Portal del Usuario Financiero y definición de productos más utilizados por los usuarios financieros.



# BCU

- el Departamento de Comunicación Institucional asumió la responsabilidad respecto de: Análisis de Portales de similares características (Benchmarking), elaboración del Mapa del sitio del Portal e incorporación de simuladores virtuales, el armado e instalación del portal con carga de imágenes y calculadoras. También asumió la responsabilidad del seguimiento del cronograma del Proyecto dentro del proyecto más amplio denominado “BCUEduca”. La adaptación del diseño del Portal a la plataforma del sitio web institucional estuvo a cargo de una empresa proveedora contratada con tal fin, siendo el Departamento de Comunicación Institucional la contraparte institucional.

El cronograma de desarrollo del proyecto puede seguirse a partir de la cronología de los siguientes eventos:

- a) Encuesta sobre el nivel de conocimiento de usuarios financieros y su grado de bancarización: diciembre 2010 (ref. Etapa Diagnóstico: relevamiento inicial respecto al conocimiento del usuario financiero y su grado de bancarización).
- b) Presentación final de bocetos: setiembre 2011 (ref. Etapa Diseño: elaboración de Mapa del sitio del Portal del Usuario Financiero).
- c) Entrega de contenidos del Portal por la SSF al DCI: octubre 2011. (ref. Etapa Elaboración de contenidos).
- d) Instalación final de soluciones: 18 de noviembre de 2011 (ref. Etapa Adaptación del diseño a la plataforma del sitio web institucional, armado e instalación del Portal).
- e) Carga de contenidos: 18 de noviembre de 2011 a 4 de diciembre de 2011. (ref. Etapa Elaboración de contenidos).
- f) Publicación del Portal: 30 de diciembre de 2011 (ref. Etapa Publicación del Portal).
- g) Lanzamiento al público del portal: 26 de abril de 2012 al ser lanzado el Programa BCU Educa (Anexo 9) (ref. Etapa Publicación del Portal).

En relación con la dimensión del proyecto, cabe consignar las siguientes cifras correspondientes a su contenido:

- a) 108 páginas web creadas
- b) 3 calculadoras desarrolladas como aplicaciones específicas (simuladores virtuales)
- c) Carga de 48 preguntas con sus respectivas respuestas dentro de la aplicación de Preguntas frecuentes
- d) 138 imágenes (banners, fotos y cuadros)

Analizaremos a continuación algunos aspectos que consideramos destacables de las respectivas etapas del proyecto.



### III.2) Diagnóstico: relevamiento inicial sobre el conocimiento del usuario financiero y hábitos de uso de los servicios financieros (encuesta).

La determinación de los contenidos del portal, requirió una labor previa de investigación y diagnóstico para establecer las principales necesidades educativas del usuario financiero no especializado. La investigación realizada al efecto se apoyó en dos metodologías principales:

1. una **encuesta** realizada por la firma especializada Interconsult – Grupo Consultor;
2. el relevamiento y sistematización de las **consultas y denuncias** de usuarios financieros recibidas por el Departamento de Información y Atención a Usuarios del Sistema, determinando las principales inquietudes manifestadas en dichas consultas y denuncias con la finalidad de desarrollar sugerencias, advertencias y respuestas a las preguntas más frecuentes.

Se entiende de interés para el presente documento, el desarrollo de algunos aspectos referidos a la primera de estas dos metodologías, **la encuesta sobre nivel de conocimientos de los usuarios financieros**, en tanto la misma resultó un insumo de gran importancia para determinar los futuros contenidos del Portal, optimizando sus resultados y en consecuencia, constituye un material de interés para la mejor comprensión de dichos contenidos.

En el diseño de la mencionada encuesta se partió del cuestionario propuesto por la firma proveedora, que fue modificado considerando aspectos de interés para la realidad uruguaya, así como las mejores prácticas internacionales y las experiencias exitosas de otros supervisores bancarios tales como Financial Services Authority (FSA) de Inglaterra y la Superintendencia Financiera de Colombia (por ejemplo, en el caso de la FSA, órgano de supervisión financiera de Inglaterra, se pudo comprobar a través investigaciones realizadas en base a encuestas a usuarios, la vinculación entre el cumplimiento de los compromisos financieros y la capacitación financiera de los deudores).

La **población objetivo** de la encuesta fue la población económica y financieramente activa, residente en el territorio nacional, de ambos sexos, perteneciente a todos los estratos socioeconómicos, usuarios o no del sistema y que al momento de la encuesta tuvieran entre 18 y 74 años (se consideró una muestra de 1000 hogares). Los **propósitos** de la encuesta fueron:

- Identificación del nivel de conocimiento y necesidad de información sobre el sistema financiero (mercado de valores, seguros, AFAP e instituciones financieras).
- Identificación de hábitos de uso de herramientas y servicios que ofrece el sistema.
- Descripción de la estructura de ahorro y gasto de las familias.
- Identificación de facilitadores e inhibidores para la inclusión en el sistema financiero.
- Identificación de necesidades de información que contribuya a:
  - Diseñar una estrategia de educación dirigida a los usuarios financieros.



# BCU

- Diseñar el espacio de información al usuario de servicios financieros llamado “Portal del Usuario Financiero”.

A su vez, se definieron **cuatro indicadores** como forma de caracterizar a la población objetivo, que luego fue agrupada a su vez en cuatro categorías (alto, medio alto, medio y bajo):

- Grado de confianza en el sistema (por ejemplo: en los bancos, sentimiento de comodidad o incomodidad al trabajar con un banco).
- Grado de información sobre el sistema: qué es una prima de seguro, diferencia entre un depósito a la vista, en cuenta corriente y a plazo, cómo se mide la rentabilidad de los depósitos, conocimiento de la tasa de interés que cobran las tarjetas de crédito, sobre la Central de Riesgos Crediticios, sobre las funciones que cumple el BCU, qué se entiende por PIB, por inflación, conocimiento de las acciones del BCU sobre la inflación y sobre qué puede hacer el BCU para controlar el tipo de cambio.
- Nivel de planificación del presupuesto familiar: cómo pagar las cuentas de la tarjeta de crédito, conveniencia o no de endeudarse con tarjeta de crédito, si utiliza o no un presupuesto para sus gastos, en qué medida se ciñe al presupuesto y cómo paga sus cuentas.
- Grado de integración al sistema: afiliación a una AFAP, número de seguros contratados, si trabaja o no con algún banco, si tiene cuenta corriente, si tiene cuenta de ahorro, si tiene depósitos a plazo fijo y número de tarjetas de crédito.

En diciembre de 2010 la empresa consultora contratada para la realización de la mencionada encuesta entregó el informe final (Anexo 10). Entre los resultados de la encuesta se destacaron –por su utilidad para el diseño del Portal del Usuario Financiero–, los siguientes:

- Los uruguayos con relación al sistema financiero, se ubican en un nivel primario con altos índices de no bancarización, muy lejos de las inversiones de riesgo, con un nivel pobre de información sobre los principales indicadores de la macro y micro economía, bajo nivel de utilización de los seguros (con excepción del seguro de automóvil que es obligatorio) y uso inadecuado de las principales herramientas que tiene a su alcance.
- Los uruguayos aparecen como poco previsores, sin planificar su presupuesto de gastos mensuales o sin cumplirlo, sin capacidad de ahorro o desconociendo las distintas alternativas que el sistema les brinda, lo cual se agrava por la autopercepción -ampliamente mayoritaria- de ser previsores, planificadores y ahorrativos. También aparece como relativamente alto su nivel de endeudamiento, principalmente con las tarjetas de crédito.
- Su principal opción radica en los depósitos, sobre todo cuentas vista, desconociendo prácticamente otro tipo de inversión aparte de la inmobiliaria.
- Alto grado de confianza en el sistema financiero, principalmente en los bancos.



# BCU

- El tema de información aparece como un aspecto clave, siendo la variable de mayor incidencia sobre el grado de integración al sistema. El desconocimiento de cómo funcionan los seguros, de cuáles son las tasas de interés que cobran las tarjetas de crédito, qué diferencia existe entre una cuenta a la vista y un depósito a plazo fijo, con cierta desorientación sobre cuáles son los canales para informarse.

A su vez, se expresaron las siguientes conclusiones sobre los usuarios financieros de nuestro país:

*“En primer lugar tenemos un “problema cultural”, ya sea por el bajo nivel de acceso a la información sobre el funcionamiento del sistema, como por una actitud no proclive a la planificación del presupuesto y al ahorro. Más de un 40% no está integrado al sistema y carece de información, así como un 30% no está integrado y “no planifica”. Un 34% no está informado y no planifica.”*

*“Por otra parte la confianza en el sistema resulta insuficiente en cuanto a la integración al mismo, sólo la quinta parte de los entrevistados muestran alta confianza y alta integración, mientras que casi el 40% expresa alta confianza, pero no está integrado al sistema.”*

*“Es decir, que el tema de la integración al sistema no pasa por un problema de falta de confianza en el mismo, aunque en algunos sectores sí incide (aproximadamente un 15%). El problema principal radica en informar y educar a la población en el conocimiento y uso de las herramientas a su alcance que le permitan una mayor integración y mejor planificación en el uso de su dinero.”*

### **III.3) Benchmarking: análisis de Portales de similares características.**

El análisis de portales de similares características al que se implementaría a través del proyecto, se centró en el estudio de simuladores de cálculo (de intereses, por ejemplo) que permitieran fortalecer el proceso de toma de decisiones de los usuarios financieros. En ese sentido el Departamento de Información y Análisis al Usuario del Sistema tuvo la responsabilidad de diseñar los simuladores y calculadoras para la temática de tasa de interés, en consonancia con los contenidos que redactara y programarlos en formato Excel, quedando su instrumentación en el formato publicado, a cargo del Departamento de Comunicación Institucional.

### **III.4) Diseño: elaboración y validación del Mapa del sitio del Portal del Usuario Financiero.**

El diseño preliminar del sitio del Portal (Anexo 11) fue elaborado por el Departamento de Comunicación Institucional y validado por la SSF. La SSF fue elaborando contenidos conforme al cronograma acordado, tomando como guía los resultados de la encuesta ya comentada y el análisis de denuncias y consultas realizado por la propia SSF, también referido anteriormente.

A su vez, paralelamente al desarrollo del proyecto de Portal del Usuario Financiero, la SSF había estado abocada a otro proyecto cuyos resultados tendrían directa incidencia en el que se analiza, pues consistía en un proyecto de sistematización de denuncias y consultas del consumidor para su gestión on-line, el cual luego se integró, efectivamente, en el menú de servicios brindados por el Portal.

La atención de denuncias y consultas constituye un componente fundamental del Portal, ya que representa una herramienta interactiva carente de ritualismos, que facilita el acceso y acerca a los consumidores de servicios financieros, a los servicios que brinda el Banco Central del Uruguay en materia de Información y Atención al Usuario del Sistema. En la medida que el usuario financiero



# BCU

no especializado adquiera un grado mayor de capacitación gracias a la educación brindada en el Portal, ello optimizará el alcance de las consultas y aún de las denuncias que eventualmente se presenten, ya que tendrán los elementos necesarios para focalizar adecuadamente su inquietud (a veces satisfecha con la consulta, otras pasando luego a la denuncia o comenzando directamente por ésta) y obtener una respuesta oportuna y eficaz.

Atender denuncias y consultas - y hacerlo en forma más eficiente a través de instrumentos eficaces de tecnología informática on-line - implica:

- a) informar y orientar al usuario financiero sobre una situación de conflicto con una institución, procurando y muchas veces logrando una solución que componga el potencial litigio antes de llegar a la vía contenciosa
- b) generar un importante insumo para la supervisión, en la medida que a partir de las consultas y denuncias se pueden generar actuaciones específicas en las instituciones controladas, advirtiendo posibles fraudes o la realización de actividades no permitidas
- c) generar un importante insumo para la planificación de contenidos educativos

En el diseño del Portal se consideró la lógica de distintos criterios de disposición tendientes a facilitar también el acceso y comprensión de los usuarios a través de la herramienta informática, a saber:

- a) Menú horizontal: expone los servicios que el BCU brinda al usuario. Es en este menú donde se brinda la posibilidad al usuario de realizar un trámite on-line de denuncias y/o consultas.
- b) Menú vertical izquierdo: permite el acceso a los productos que se exponen.
- c) Menú derecho: facilita al usuario el acceso a la información de los productos más demandados.
- d) Botonera inferior: permite el acceso a las herramientas que se ponen a disposición del usuario, las preguntas frecuentes que se sistematizan para disminuir los tiempos de consulta y finalmente la opción de contacto donde el usuario puede comunicarse con el BCU.

### **III.5) Definición de productos más utilizados por los usuarios financieros.**

El resultado de la encuesta de diagnóstico ya analizada, también permitió definir los siguientes productos como los más utilizados por los inversores no especializados y usuarios del sistema financiero (Anexo 12):

- Tarjeta de crédito
- Tarjeta de débito
- Préstamos al consumo
- Préstamos hipotecarios
- Cuenta Corriente
- Caja de Ahorros

Tal definición resultó un insumo muy importante para el Proyecto, ya que contribuyó a definir tanto el diseño como el contenido del Portal, teniendo en cuenta el protagonismo de estos productos financieros para el usuario no especializado. Como en todas las etapas del proyecto, los objetivos de la misma se plantearon en función de no perder de vista la finalidad del mismo: procurar el desarrollo de un mecanismo eficaz de transparencia activa en la educación económica y



financiera, dirigido hacia la protección de los derechos de su destinatario final, el consumidor de servicios financieros.

### III.6) Elaboración de contenidos.

En el diseño y elaboración de los contenidos del Portal se realizó una segmentación dirigida a focalizar esfuerzos de alfabetización financiera por tipo de usuario y contribuir así a resultados concretos para los mismos. Ello implicó una definición de los servicios prestados por el Portal, conforme al público al que está dirigido, como por ejemplo: a quienes solicitan un préstamo, a quienes se jubilan, a quienes contratan un seguro, desean invertir, etc.

A su vez, otra definición adoptada en el diseño de contenidos fue dirigirlo, en esta primera etapa de implantación del portal, a las necesidades educativas y de información de los adultos mayores de 18 años (con posibilidades de tomar decisiones en materia financiera).

Uno de los principales desafíos del Portal del Usuario Financiero en lo que refiere a contenidos, fue procurar que el mismo agregara valor para usuarios muy distintos con necesidades muy diferentes desde un único sitio web.

Se pretendió crear un portal de referencia para quienes deseen aprender a manejar sus finanzas personales, considerando en su diseño las mejores prácticas internacionales, mediante la incorporación de los conceptos de:

- Segmentación. Si bien el Plan se dirige a todos los ciudadanos, siguiendo las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se contempla en los contenidos, una segmentación de la población en grupos con necesidades formativas similares. De este modo se podrá responder mejor a las necesidades específicas de cada grupo: personas que quieran sacar un préstamo, que operen con tarjeta de crédito, que ingresen al mercado de trabajo, que se vayan a jubilar, que contraten un seguro, etc. (como se expresó más arriba)
- Practicidad. A efectos de facilitar que las recomendaciones se lleven a la práctica, las explicaciones se apoyan en herramientas y calculadoras. En tal sentido, se incorporaron los simuladores virtuales sobre diversos aspectos relacionados con la protección del consumidor y la toma de decisiones, tales como el cálculo de tasas de interés.
- Cotidiano versus académico. El lenguaje y el tono, en general es sencillo. Se intenta evitar la jerga económica, poniendo el énfasis en el carácter cotidiano y personal de las decisiones económicas y financieras.

Finalmente, cabe destacar, en lo que refiere a la elaboración de contenidos, la inclusión de dos herramientas interactivas que demandaron un gran esfuerzo de ejecución en cuanto a diseño de instrumentos eficaces y novedosos para la protección del consumidor: las consultas y denuncias online. En ambos casos, el Portal contiene un vínculo directo al sistema interno de gestión de documentos electrónicos de la Institución (APIA), de modo que el interesado puede ingresar directamente en forma electrónica su consulta (la cual será contestada por esa vía) o realizar una denuncia, movilizándolo en este último caso la labor de contralor específico de la Superintendencia de Servicios Financieros sobre los hechos denunciados. Las consultas se responden de inmediato,



mientras que en el caso de las denuncias, las mismas se tramitan por vía del procedimiento administrativo electrónico, según corresponde. En ambos casos, se valoró especialmente el respeto de principios que constituyen garantías fundamentales del administrado en general y de los usuarios financieros en particular: la transparencia y la ausencia de ritualismos.<sup>3</sup>

La tramitación de las consultas y denuncias presentadas on-line a través del Portal del Usuario Financiero puede resumirse de la siguiente manera:

- **Consultas:** las consultas se contestan en un plazo máximo de 24 horas, aunque si el grado de complejidad lo permite, son contestadas muchas veces en el mismo día de planteadas. Ingresando en el ícono “Formulario para realizar consultas”, que se encuentra en el margen derecho de la página de “consultas, reclamos y denuncias” del Portal, el usuario accede directamente al sistema de gestión de documentos electrónicos interno del BCU (APIA), generando una nota electrónica de consulta. Allí se prevé, además de la identificación del consultante (a quien se solicita el ingreso de los datos de contacto –correo electrónico, domicilio, teléfono, etc.-, para brindarle oportuna y rápida respuesta), un espacio para plantear el motivo de la consulta con todos los fundamentos que entendiere del caso plantear, así como la posibilidad de ingresar documentos electrónicos que respalden la misma, si así lo desea. Luego el Departamento de Información y Atención al Usuario del Sistema analiza la consulta, evacua la misma y da respuesta inmediata al usuario por el medio de contacto solicitado por éste, generalmente correo electrónico. Se cumple así con otra de las garantías fundamentales que hacen a la transparencia, como es la ausencia de ritualismos.<sup>4</sup>
- **Denuncias:** las denuncias son tramitadas en el ámbito de la Superintendencia de Servicios Financieros, impulsadas por el Departamento de Información y Atención al Usuario del Sistema y culminan, luego de su análisis por el servicio que corresponda y la recopilación de toda la probanza correspondiente, en una resolución de la SSF adoptando, si correspondiere, las medidas pertinentes e instruyendo su cumplimiento a la entidad financiera de que se trate. A veces el análisis de una denuncia requiere de la consulta a la Asesoría Jurídica. El análisis de cada denuncia se culmina con una resolución del Superintendente de Servicios Financieros o del Intendente de Regulación Financiera. Al igual que en el caso de las consultas, los interesados pueden ingresar en el ícono “Formulario

---

<sup>3</sup>Cfm. DELPIAZZO, Carlos, “Eficacia aplicativa de los principios generales de derecho en la contratación administrativa”, Anuario de Derecho Administrativo, Tomo XIII, Año 2005, pág. 65 y ss.

<sup>4</sup> El Portal del Usuario Financiero cumple en este sentido con el Principio de Ausencia de Ritualismo, tanto en su formulación “negativa” como “positiva”. En efecto, dicho Principio se ha definido en forma “negativa” como “la falta de exigencias monocordes y carentes de significado en los trámites, requisitos, etc., de cuya utilidad o sentido nadie se pregunta. Es una devoción por la forma y no por la sustancia, limitándose a cumplir procedimientos aunque los mismos sean funcionales o carentes de sentido finalista” (Cfm. José Pini y Alberto Sayagués en “Desburocratización y desestatización, en A.A.V.V., “Gestión del Estado y desburocratización”, ONSC e ILPES, Montevideo, 1989, pág. 216). A su vez, el Principio de Ausencia de Ritualismo ha sido caracterizado en forma “positiva” como la concepción de “la forma como un medio y no un fin en sí misma, eliminándose trámites o recaudos innecesarios o arbitrarios que compliquen o dificulten el desenvolvimiento de cualquier actuación” (Cfm. Héctor Fugone Schiavone, en “Principios de procedimiento administrativo”, en A.A.V.V. “El nuevo procedimiento administrativo”, Pronade, Montevideo, 1991, págs. 31 y 40. En suma, resultan ilustrativas las palabras de Carlos Delpiazco resumiendo el alcance del Principio: “En su proyección práctica, la aplicación de este principio conduce a descartar soluciones apegadas a viejas prácticas rituales –porque “siempre se hizo así”- que desnaturalizan el quehacer administrativo y opacan la relación entre las partes, que debe ser de colaboración y no de confrontación, máxime cuando ésta está determinada por ritos carentes de sustancia o significación” (en “Eficacia Aplicativa de los Principios...” cit, pág. 68.



# BCU

para realizar denuncias”, que se encuentra en el margen derecho de la página de “consultas, reclamos y denuncias” del Portal, a través del cual el usuario accede directamente al sistema de gestión de documentos electrónicos interno del BCU (APIA), generando una nota electrónica de denuncia que pasa directamente a su tramitación interna en la Institución. Allí se prevé, además de la identificación del denunciante y sus datos de contacto, un espacio para describir el motivo de la consulta con todos los fundamentos que entendiere del caso plantear, la descripción de las gestiones ya realizadas ante la Institución -si las hubiere- y la solicitud concreta que se plantea. También se cuenta con la posibilidad de ingresar documentos electrónicos que respalden la denuncia, si así lo desea el denunciante. Luego de adoptada la resolución que correspondiere según el caso, la misma es notificada a la entidad denunciada y al denunciante, en este último caso por el medio que el denunciante hubiere solicitado (correo electrónico, nota a domicilio, etc.).

En definitiva, el diseño de los contenidos del Portal se basó en una labor de investigación cuyos resultados confirmaron la pertinencia de continuar procurando el objetivo trazado inicialmente, esto es, cubrir la necesidad de contar con un importante espacio a disposición del usuario financiero que le provea de información, sugerencias y advertencias sobre riesgos, posibilitando así que las personas tomen decisiones informadas en materia financiera.

### **III.7) Adaptación del diseño del Portal a la plataforma del sitio web institucional, armado e instalación.**

Luego de culminado el diseño de los contenidos, tarea que por su naturaleza estuvo prioritariamente a cargo de la Superintendencia de Servicios Financieros, se ingresó en una etapa típicamente transversal, que consistió en la labor conjunta de dicha Superintendencia y el Departamento de Comunicación Institucional, para la implantación definitiva del Portal y sus contenidos en la plataforma del sitio web institucional, lo que se denomina su “armado” y en consecuencia, la instalación definitiva en el ambiente web, respetando los diseños institucionales.

Cuando las pruebas al respecto resultaron exitosas y se culminaron todos los ajustes pertinentes, el Portal quedó en condiciones de ser publicado.

### **III.8) Publicación y lanzamiento del Portal.**

Como se expresó al inicio del presente trabajo, el Portal del Usuario Financiero se encuentra publicado y disponible a partir del 30 de diciembre de 2011 en el sitio web institucional del Banco Central del Uruguay. La SSF aprobó la publicación del Portal del Usuario Financiero mediante memorándum interno 2011/1195(Anexo 13)

A su vez, en abril de 2012 se realizó un lanzamiento público del Proyecto junto al programa “BCU educa”, confeccionándose y exhibiéndose un video explicativo de sus contenidos y alcance (Anexo 9).

En consecuencia, el presente documento refiere a un proyecto culminado e implantado, sin perjuicio de su medición y seguimiento, así como de las importantes oportunidades de mejora que ofrece hacia el futuro y de los procesos permanentes de mejora continua que forman parte de su propia esencia.

## **IV) Resultado: Estructura y Contenidos del Portal.**

Sin perjuicio de todo lo ya adelantado respecto de los contenidos del Portal al referirnos a la dinámica de su implantación en el capítulo anterior, realizaremos a continuación un resumen para



clarificar sus contenidos e ilustrar los mismos, mediante ejemplos concretos sobre su funcionamiento.

En esta primera etapa de implantación del Portal se brinda la información clasificada por tipo de mercado regulado: bancos, seguros, AFAP y mercado de valores. También se brinda información sobre los principales productos financieros, sugerencias y recomendaciones sobre tasas de interés, sobre cómo poder comparar para decidir la conveniencia entre distintos tipos de préstamos, en distintas monedas (moneda nacional o extranjera) o tasas (fija o variable o indexada, etc.) o la conveniencia entre distintos depósitos, por ejemplo.

La estructura del Portal es la siguiente:

**Página de inicio:**

A la izquierda:

1. productos financieros y un común denominador: *la tasa de interés*.
2. información sobre Mercado de Valores, de Seguros y de AFAP.

En la parte superior:

1. derechos y obligaciones (relativos a cada producto y a cada mercado).
2. consultas y denuncias (indica procedimientos a seguir para consultas o denuncias y contiene hipervínculos para proceder a la consulta o denuncia desde el Portal).
3. fondo de garantía de depósitos.

En la parte inferior:

1. preguntas frecuentes relativas a cada producto y mercado y
2. herramientas (calculadoras para tasas de interés y cuotas de préstamos)

Por ejemplo, para el caso de **depósitos bancarios**, se distingue entre depósitos a plazo y a la vista, brindando las principales características de cada tipo, así como consejos acerca de los casos en que resulta conveniente depositar de una u otra forma.

Cada producto está vinculado a un conjunto de preguntas frecuentes y a otro que señala los principales derechos y obligaciones del usuario financiero que adquiere el producto que se consulta (botones a la derecha)

Ingresando en el ícono “Fondo de Garantía de Depósitos” (parte superior de la pantalla), es posible conocer cómo opera la cobertura del seguro de depósito por persona, por institución depositaria y por moneda.

Para el caso de **créditos y préstamos** se distingue entre una y otra modalidad de operaciones activas, brindando las principales características de cada uno.



# BCU

Luego se abordan las características y diferencias entre préstamos al consumo, hipotecarios y personales, que son los comúnmente disponibles para ser utilizados por una persona física. Cada tipo de préstamo está vinculado a un conjunto de preguntas frecuentes y a otro que señala los principales derechos y obligaciones del usuario financiero que adquiere el producto sobre el que se consulta (íconos a la derecha).

Asimismo, se brindan sugerencias para la toma de decisiones, considerando tasa, plazo y cuota, si la hay.

Un tema útil y relevante, que afecta tanto a quienes solicitan un préstamo como a quienes tienen excedentes financieros que podrían destinar a depositar o invertir, es el de la **tasa de interés**. Con respecto a esta temática, cuando se ingresa a la izquierda de la pantalla en el ícono “tasa de interés”, se podrá apreciar que allí se desarrollan varios aspectos, desde la obligación de informar que tienen las instituciones reguladas hasta ejemplos de aplicación práctica, entre otras cosas, sobre los tipos de tasas de interés. En cuanto a este último aspecto, ingresando a “tipos de tasa de interés”, aparecen a la derecha seis íconos con los diferentes tipos, incluyendo explicaciones: interés fijo y variable, tasas activas y pasivas, interés simple y compuesto, tasa efectiva, otros costos de un crédito y tasa efectiva equivalente en otras monedas. Esto último ayuda a estimar la conveniencia de las distintas opciones para quien debe decidir sobre invertir en moneda nacional o en moneda extranjera o endeudarse en moneda extranjera o en moneda nacional, aspectos sobre los cuales, además del método de cálculo, se brindan sugerencias en las preguntas frecuentes.

Por otra parte, se incluye la temática de tasas de interés simple y compuesto equivalentes en el tiempo. Se proporcionan ejemplos de aplicación, así como calculadoras y herramientas de cálculo, aplicables al cálculo de intereses y también a préstamos pagaderos en cuotas iguales, permitiendo el cálculo de la cuota a partir de la información sobre el plazo, la tasa y el capital sujeto a interés. Adicionalmente, se imparten conocimientos sobre cancelaciones y descuentos, sobre tasas de interés y de descuento, simples, compuestas y sus equivalencias.

Vinculado con el tema tasas de interés, el Portal desarrolla el tópico de la usura y los conocimientos que el usuario financiero necesita tener acerca de la misma. Se incluye la explicación sobre la forma de cálculo de la tasa de interés para determinar si llega o no a los topes legales, considerando el método proporcionado por el anexo de la Ley de usura, en el que se consideran otros conceptos dentro de la tasa de interés.

Otro tema incluido en el Portal es la **banca a distancia**, distinguiendo entre banca on-line, banca por teléfono y cajeros automáticos.

La temática referida al **cheque** ha merecido una consideración especial. Ingresando en este ícono, se encuentra información sobre qué tipos de cheques se pueden librar, las partes intervinientes y formas de librar el cheque, (al portador, a la orden). Se distingue entre cheque común y de pago diferido. Asimismo se desarrolla el tema del endoso y del cruzamiento, los plazos para cobrar cheques, la relación existente entre el librador de un cheque y el banco girado, casos en los que un banco puede negar el pago de un cheque, etc.

Sobre el sistema de **ahorro previsional**, se analizan las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional, se describen sus antecedentes y características, el régimen legal y reglamentario de administración de los Fondos de Ahorro Previsional, la afiliación a una AFAP, aportes jubilatorios, jubilaciones subsidios y pensiones e información al público y afiliados.

En relación con el tema Seguros y Mercado de Valores, ya se han elaborados los contenidos de referencia y se está en proceso de diseñar las características dentro del Portal para su publicación en breve.



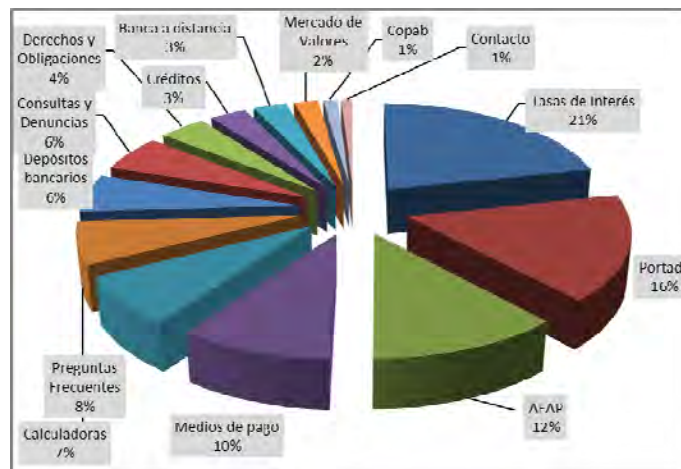
# BCU

## V) Primeras evaluaciones sobre resultados del Proyecto.

Hasta junio de 2012 se podía afirmar que el Portal recibía diariamente un promedio de 73.8 visitantes únicos, pero en el mes de julio dicho promedio ascendió a 106.7 visitantes únicos diarios (115 visitantes únicos diarios si se consideran sólo los días hábiles).



De estos visitantes el 16% sólo accede a la Portada, mientras que los restantes visitantes acceden preferentemente a los siguientes destinos, como indica el gráfico que se expone:



Durante el 2012 se han procesado 256 consultas a través del Portal las que se contestan en un plazo de 24 horas hábiles. En la respuesta de la consulta se promueve entre los usuarios el uso de Portal y sus contenidos.

## VI) Perspectivas futuras.

La implantación del Proyecto en fecha 30 de diciembre de 2011 a través de la publicación del Portal del Usuario Financiero en el sitio web institucional, así como su posterior lanzamiento el 26 de abril de 2012 junto al programa BCU Educa, constituyeron las etapas de culminación del mismo, que en consecuencia adquirió el carácter de implementado.



Sin perjuicio de ello, el Portal constituye una plataforma eficaz para continuar avanzando en el proceso de educación económica y financiera, por lo que en el marco de la dinámica de mejora continua, se encuentran a estudio algunas propuestas de incorporaciones futuras al mismo, que consisten básicamente en:

- incluir información acerca del mercado de valores y del mercado de seguros, otros dos mercados supervisados por el Banco Central del Uruguay y que se espera sea publicada a la brevedad;
- abordar la problemática de administración del dinero y de la planificación para egresos inesperados;
- abundar en la necesidad de “controlar el dinero” como parte de la administración de ingresos y egresos, que incluye, por ejemplo, fomentar el hábito de controlar estados de cuenta bancarias y tarjetas de crédito antes de pagar.
- insistir en la importancia de mantener un buen cumplimiento de las obligaciones, considerando tanto gastos diarios como frecuentes a intervalos (patente del auto, contribución, seguros).
- análisis crítico de la alternativa de endeudamiento para cumplir obligaciones: cómo en muchos casos conduce a dificultades financieras, derivando en las ventajas del ahorro como forma de financiamiento.

Recientemente el Banco Central del Uruguay participó en la XV Reunión de Comunicación de Banca Central organizada por el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) sobre Transparencia Activa y en la cual se realizó, por parte del referente de Transparencia Activa de la Institución, una exposición acerca de “Estructuras de portales corporativos en la Internet y su papel en la transparencia del Banco Central” en la que desarrolló, entre otros temas, el referido al Portal del Usuario Financiero. (Anexo 14)

A su vez, el BCU en función de la mejora continua en su gestión, si bien el Proyecto que es objeto del presente documento pertenece a una meta institucional cumplida correspondiente al año 2011, el tema transparencia sigue vigente como eje conceptual del diseño estratégico institucional, como puede apreciarse en las siguientes iniciativas estratégicas y metas de mejora para 2012:

- Iniciativas estratégicas:

IE 17: Presentar y difundir el Programa BCU educa a nivel nacional con el objetivo de reforzar la imagen corporativa de la institución.

IE 18: Adecuarse a estándares de primer nivel en materia de transparencia.

- Metas de mejora:

MM4: Ampliar y adecuar la difusión de la Base estadística.

MM11: Reordenar la Recopilación de Normas de los cuatro mercados (supervisados por la SSF) en base a la naturaleza de la norma (Autorizaciones, Protección al consumidor, Transparencia y



conductas del mercado, Estabilidad y solvencia, prevención LA/FT, Información y documentación de sanciones).

MM15: Sistematizar la conservación, gestión, archivo y destrucción de documentación.

MM18: Desarrollar acciones transversales internas para la mejora de los procesos de comunicación externa de la Institución.

## VII) Conclusiones

El Portal del Usuario Financiero es un proyecto implementado de Transparencia Activa, cuyo contenido, proceso de diseño e implementación se describen en el presente documento y anexos. Se enmarca, en general, en el cumplimiento de las finalidades constitucional y legalmente asignadas al Banco Central del Uruguay con relación a la estabilidad del sistema financiero y en particular, en el programa de educación económica y financiera de la Institución denominado “BCU educa”. Este último tiene por objeto dotar a los usuarios o consumidores no especializados de servicios financieros, de herramientas para la mejor comprensión de sus derechos y obligaciones, lo que redundará en el incremento de la calidad en la toma de decisiones, contribuyendo así no sólo a la mejor protección de sus derechos individuales sino a la estabilidad del sistema en general.

¿Por qué el Portal de Usuario Financiero forma parte de la Transparencia Activa de la institución Banco Central del Uruguay? Precisamente porque la amplia divulgación de información relativa al sistema financiero que realiza el Banco, no sólo en la cantidad requerida por el cumplimiento de sus obligaciones legales y reglamentarias de transparencia activa sino más allá de las mismas, tiene por objeto dotar a los usuarios financieros, especializados y no especializados, de las herramientas adecuadas para una mejor toma de decisiones. Pero si el usuario no especializado no está en condiciones de comprender y por tanto utilizar dicha información en su provecho y para mejorar su proceso de toma de decisiones, la transparencia a su respecto deja de ser tal, se transforma en una enunciación vacía de contenidos, en el mero cumplimiento ritualista de los mandatos legales y reglamentarios.

Por ello, el Banco Central del Uruguay ha dado un paso más allá de la mera divulgación de información, incorporando a su plan estratégico y a las metas vinculadas a la transparencia activa el diseño e implementación de un sistema de educación para usuarios financieros no especializados que permite llenar de contenidos a su respecto, el importante cúmulo de información sobre el mercado financiero y sus agentes, que recibe de las entidades supervisadas para el cumplimiento de sus cometidos de supervisión y divulga a través de su sitio web.

En caso de no contar con usuarios “financieramente educados”, la divulgación de esta información a través de los mecanismos de transparencia activa existentes (dentro de los que el sitio web puede considerarse el principal), quedaría en los hechos en el ámbito exclusivo de los agentes financieros especializados. Por el contrario, la educación económica y financiera que lleva a cabo el BCU en forma proactiva por medios tecnológicos e interactivos variados, constituye una garantía para dotar de contenidos reales no sólo a la protección de los derechos del consumidor financiero como tal, sino a la estabilidad del sistema financiero en general.

La transparencia activa, la divulgación de información sobre los agentes y el sistema, requiere, como toda forma de comunicación, de un receptor capacitado para comprender e interpretar la información recibida o, dicho en otras palabras, “financieramente alfabetizado”, que otorgue eficacia al mencionado proceso de divulgación y comunicación.



# BCU

La definición de transparencia contenida en el Código de Buenas Prácticas de Transparencia del Fondo Monetario Internacional<sup>5</sup> resulta ilustrativa al respecto, enunciando que “...la transparencia consiste en que se den a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de la política, el marco jurídico, institucional y económico de la misma, las decisiones de política y sus fundamentos, los datos y la información relacionada con las políticas monetarias y financieras y los términos en que los organismos deben rendir cuentas.”

En nuestra doctrina jurídica nacional también se ha profundizado en el concepto de transparencia como un mandato y valor que va más allá de la mera divulgación o publicidad. Expresa al respecto Carlos Delpiazzo que “en su dimensión jurídica, la transparencia supone algo más que la publicidad ya que, cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, “se quiere dar un paso más respecto a la publicidad...como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver: simplemente que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal”<sup>6</sup>

El Portal del Usuario Financiero es entonces una forma de “dejar ver” a los usuarios financieros no especializados, la integralidad de los contenidos y significado de la información divulgada por el BCU en el marco de la transparencia activa, reforzándola y confiriéndole un sentido real y no meramente formal.

Por otra parte, las características del Proyecto implementado, en su dimensión conceptual y tecnológica lo han dotado de consistencia y sostenibilidad temporal, por lo que se espera que constituya una plataforma sobre la que construir en el futuro otros proyectos vinculados a los valores en que se sustenta el Portal del Usuario Financiero.

Julio, 2012

---

<sup>5</sup> Disponible en el sitio web <http://www.imf.org/external/np/mae/mft/code/spa/code2s.pdf>

<sup>6</sup> Carlos Delpiazzo, “La regulación legal del control social y transparencia” en Rev. De Antiguos Alumnos de IEEM, Año 5, N° 1, pág. 29 y ss., “Control social de la Administración y transparencia” en Rev. Ius Publicum (Santiago de Chile, 2003), N° 11, pág. 43 y ss; y “De la publicidad a la transparencia en la gestión administrativa”, en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo (Montevideo 2003), Año II, N° 3, pág. 113 y ss.