



NOVA  **BCU**

Hacia un ecosistema de finanzas abiertas en Uruguay

Agosto 2024



**BANCO CENTRAL
DEL URUGUAY**



BANCO CENTRAL
DEL URUGUAY

Importante

El contenido de este documento no tiene por finalidad transmitir una versión simplificada de la normativa aplicable a las instituciones supervisadas. Los interesados en conocer la regulación vigente aplicable a su actividad deberán remitirse a la información publicada en la sección normativa de la página web del BCU (www.bcu.gub.uy).



Contenido

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES.....	5
2. FINANZAS ABIERTAS COMO INSTRUMENTO PARA LA INTRODUCCIÓN DE MEJORAS EN EL SISTEMA FINANCIERO Y DE PAGOS.....	7
3. OBJETIVO Y ALCANCE DE ESTE DOCUMENTO.....	8
4. ECOSISTEMA DE FINANZAS ABIERTAS	8
4.1. FUNDAMENTOS PARA FINANZAS ABIERTAS	8
4.2. PARTICIPANTES.....	9
4.3. TIPOS DE PARTICIPACIÓN.....	11
4.4. DATOS Y SERVICIOS A PROVEER	12
4.5. ROL DEL BCU	13
4.6. CONSENTIMIENTO.....	14
4.7. GOBERNANZA.....	16
4.8. MONETIZACIÓN.....	18
4.9. RIESGOS Y CONTROLES ASOCIADOS.....	19
4.10. NORMATIVA Y ASPECTOS REGULATORIOS	21
4.11. ASPECTOS TÉCNICOS.....	22
5. ABORDAJE Y PRÓXIMOS PASOS.....	24
5.1. HITOS PARA EL 2024.....	24
5.2. CICLO DE DESARROLLO DEL ECOSISTEMA DE FINANZAS ABIERTAS.....	24
5.3. PRINCIPALES ACTIVIDADES POR ETAPA.....	26



Glosario

AGESIC: Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento.

API: Una Interfaz de Programación de Aplicaciones (del inglés “application programming interface”) es un conjunto de definiciones y protocolos que facilitan la comunicación entre diferentes componentes de software. Proporciona un medio estandarizado para que las aplicaciones accedan a funciones y datos de otras aplicaciones o servicios, sin necesidad de conocer los detalles internos de su implementación.

BCU: Banco Central del Uruguay.

Consentimiento: Según Ley 18.331, consentimiento se define como “toda manifestación de voluntad, libre, inequívoca, específica e informada, mediante la cual el titular consienta el tratamiento de datos personales que le concierne”. En el contexto de Finanzas Abiertas, esto implica que el consentimiento debe ser otorgado de manera consciente y voluntaria por el Usuario Final (titular de los datos), quien debe tener pleno conocimiento de la finalidad y alcance del tratamiento que harán los *Terceros Proveedores de Servicios* de sus datos personales (necesarios para procesos de conocimiento de clientes y sobre sus transacciones financieras).

Dato personal: Según ley 18.331, dato personal se define como “información de cualquier tipo referida a personas físicas o jurídicas determinadas o determinables”.

Finanzas embebidas: Refiere a la integración de servicios financieros (como pagos, transferencias, inversiones o préstamos) en plataformas o aplicaciones de servicios no financieros. Alguna configuración de estos acuerdos podría llegar a calificar como tercerización de servicios según normativa del BCU.

IDE: Instrumento de dinero electrónico.

IEDE: Institución emisora de dinero electrónico.

Invocación a API: Cuando un programa o aplicación necesita utilizar las funciones proporcionadas por otra aplicación o servicio a través de su API, realiza una invocación a ésta. En este documento se usarán indistintamente los términos invocar, llamar o consultar a APIs.

Screen scraping: También conocido como web scraping o simplemente scraping, es un mecanismo de obtención de datos a partir de recopilación de información visible en la interfaz de usuario de aplicaciones o sitios web.

Transacción financiera: Operación individual tanto activa como pasiva realizada con sujetos integrantes del Sistema Nacional de Pagos o del Sistema Financiero. Por ejemplo, un pago con tarjeta por una compra en un comercio, el cobro automático de facturas, las transferencias entre personas, o hasta la adquisición de un préstamo bancario.



1. Introducción y antecedentes

El término Finanzas Abiertas se asocia a iniciativas implementadas para facilitar el acceso a datos bancarios, financieros, y de pagos a través de interfaces de acceso automatizado¹ (en general APIs, del inglés “Application Programming Interface”), a participantes debidamente autorizados, siempre y cuando se cuente con el consentimiento de los usuarios.

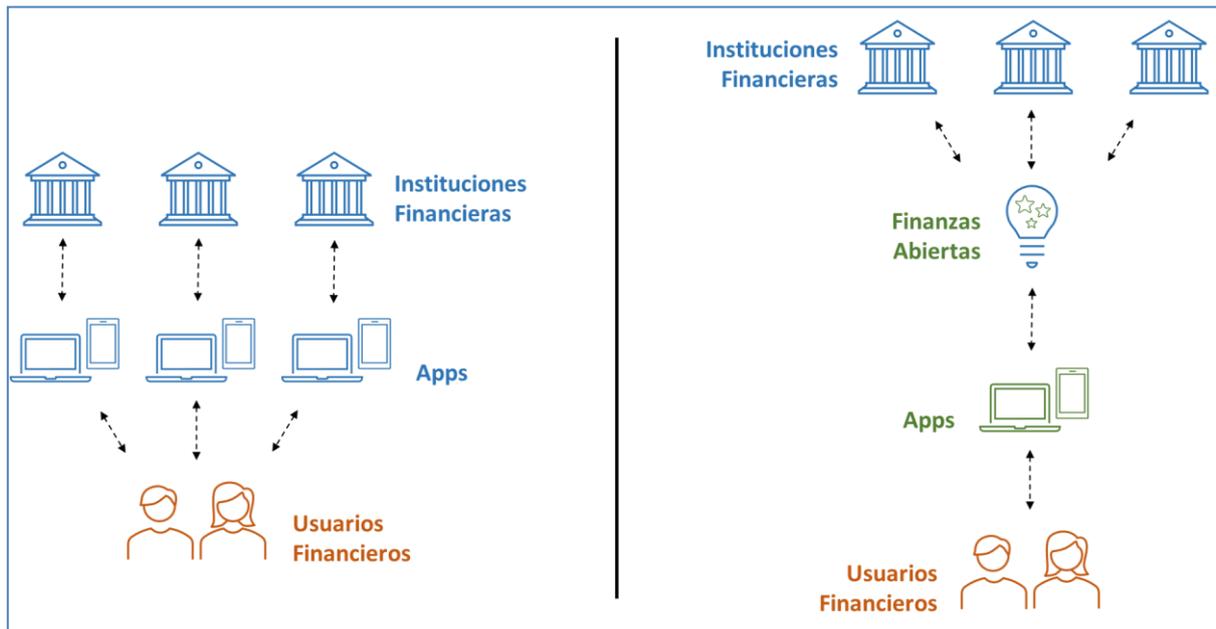


Ilustración 1. Funcionamiento simplificado de las Finanzas Abiertas.

En cuanto a la terminología utilizada habitualmente, suele hablarse de Banca Abierta, Finanzas Abiertas y Datos Abiertos. Estos conceptos, si bien están emparentados, difieren entre sí: Banca Abierta implica que los datos que se comparten son únicamente bancarios, mientras que en Finanzas Abiertas los datos compartidos son de carácter financiero, no exclusivamente bancarios. Por otro lado, Datos Abiertos se extiende a datos por fuera del ámbito financiero.

¹ En adelante se referenciará como “interfaz de acceso”.



Ilustración 2. Banca Abierta, Finanzas Abiertas y Datos Abiertos

Las iniciativas de Banca Abierta (como paso inicial a las Finanzas Abiertas) han venido surgiendo desde hace años alrededor del mundo, desde el Reino Unido y la Unión Europea, hasta el sudeste de Asia y Oceanía.² También es de destacar el impulso que ha tomado en la región de Latinoamérica, especialmente en Brasil, y con países como Colombia y Chile con una marcada agenda para el desarrollo de Finanzas Abiertas en sus respectivas jurisdicciones.³

² Awrey, Dan, and Joshua Macey. "The promise & perils of open finance." *Yale J. on Reg.* 40 (2023): 1.

³ El desarrollo general alrededor del mundo puede verse en reportes o monitores en línea como www.openbankingmap.com o www.kontomatik.com/blog/which-countries-have-open-banking.



Ilustración 3. Panorama internacional de Finanzas Abiertas (o Banca Abierta)

Localmente, el Banco Central del Uruguay (BCU) ha abordado la temática desde distintas perspectivas, realizando instancias de análisis y trabajo junto a la industria. En el último período, un grupo de trabajo interno a la institución realizó un pormenorizado estudio, cuyos resultados se reflejan en este documento alineado a la estrategia establecida por el Directorio del BCU. La presentación de este documento contribuye a avanzar en la Hoja de Ruta del Sistema de Pagos en Uruguay hasta 2025⁴, específicamente en la tarea de *promover la elaboración de un marco jurídico e inicio del funcionamiento de un sistema de finanzas abiertas*.

2. Finanzas Abiertas como instrumento para la introducción de mejoras en el Sistema Financiero y de Pagos

Finanzas Abiertas parte de la premisa de que el usuario es el propietario de los datos que genera a través de sus transacciones, y busca empoderarlo para que obtenga un mayor valor a partir de ellos, estableciendo canales seguros de intercambio de información bajo su consentimiento.

El desarrollo de un ecosistema adecuadamente normado, con reglas claras, y presentando un terreno nivelado para todos los participantes, ofrece beneficios para la sociedad respecto a la competencia, inclusión, innovación y estabilidad.

Finanzas Abiertas permitirá nuevas opciones de productos financieros personalizados a las necesidades de los usuarios, y que sus transacciones sean más accesibles, seguras y eficientes, fomentando la inclusión financiera. Es importante destacar que estos beneficios alcanzan tanto a la ciudadanía, a los comercios, empresas y otras personas jurídicas.

Desde el punto de vista de los incumbentes, Finanzas Abiertas permite disponibilizar nuevos servicios, así como hacer más accesibles productos existentes. Asimismo, existe la posibilidad de fidelizar y llegar a nuevos clientes, monetizar la invocación a ciertas interfaces de acceso y generar oportunidades para nuevos negocios y alianzas.

⁴ www.bcu.gub.uy/Sistema-de-Pagos/Documents/Sistema%20de%20Pagos-hoja-de-ruta-2025.pdf



Por otro lado, el acceso estandarizado a información de los usuarios puede beneficiar tanto a los incumbentes como a nuevos participantes a tener un mejor conocimiento de sus clientes, permitiéndoles mejorar su evaluación de riesgos, así como ofrecer servicios más segmentados.

Consecuentemente, y en línea con los artículos 3 y 7 de la Carta Orgánica del BCU⁵, se identifica que el desarrollo de un ecosistema de Finanzas Abiertas comprende una serie de servicios, reglas y procesos que revisten beneficios para el sistema financiero y de pagos, los cuales se buscarán alcanzar siguiendo la visión planteada en este documento.

3. Objetivo y alcance de este documento

El objetivo de este trabajo es compartir con la industria y el público en general, la visión para el diseño del ecosistema de Finanzas Abiertas, elaborado tras un análisis transversal realizado por el BCU. Se espera que el lector pueda reflexionar sobre los puntos tratados en este documento y realice los comentarios que entienda necesarios, los cuales serán recibidos por la institución⁶ en la casilla de correo electrónico de la Oficina de Innovación (innova@bcu.gub.uy).

Cabe destacar que lo presentado en este documento constituye una visión preliminar del ecosistema y sus reglas, con el fin de implantar un diseño de Finanzas Abiertas confiable, sostenible, atractivo para los usuarios financieros, y alineado con los objetivos institucionales. No debe interpretarse como una propuesta regulatoria ni como una versión final de implementación de Finanzas Abiertas, la cual necesariamente deberá pasar por procesos normativos y de intercambio con la industria.

Asimismo, y como lo prueban los desarrollos en otras jurisdicciones, el ecosistema de Finanzas Abiertas y sus reglas se encuentran en constante actualización y evolución, siendo necesarios ajustes y mejoras constantes en los aspectos operativos, tecnológicos, de gobernanza, normativos, económicos, entre otros.

El resto del documento se estructura de la siguiente manera:

En primer lugar, en la Sección 4 se presenta el diseño del ecosistema de Finanzas Abiertas. En la Subsección 4.1, se especifican los fundamentos para el mismo. Luego, en la Subsección 4.2 se detallan los participantes de dicho ecosistema, indicándose en la Subsección 4.3 el tipo de participación para cada uno. Posteriormente, en la Subsección 4.4 se especifica cuáles son los datos a ser provistos, pudiendo ser públicos o personales, así como los servicios a disponibilizar. La Subsección 4.5 se ocupa del rol del BCU, mientras que, a continuación, la Subsección 4.6 refiere al consentimiento. Los lineamientos y la estructura de la gobernanza se discuten en la Subsección 4.7. Los aspectos referidos a la monetización se presentan en la Subsección 4.8, mientras que en la Subsección 4.9 se detallan los principales riesgos del ecosistema con sus respectivos controles asociados. La Subsección 4.10 trata sobre la normativa y aspectos regulatorios, incluyendo el proceso de registro y autorización de los participantes del ecosistema, y en la Subsección 4.11 se especifican, a grandes rasgos, aspectos técnicos de las interfaces de acceso.

Finalmente, en la Sección 5 se discute el abordaje y los pasos a seguir para la implementación del ecosistema de Finanzas Abiertas. Particularmente, en la Subsección 5.1 se establecen los hitos para el 2024, mientras que en la Subsección 5.2 se describe el ciclo de desarrollo del ecosistema de Finanzas Abiertas. Por último, en la Subsección 5.3 se listan las actividades correspondientes a cada una de las etapas del ciclo.

4. Ecosistema de Finanzas Abiertas

Un ecosistema de Finanzas Abiertas está compuesto, en su mínimo, por participantes (incluyendo a los *Usuarios Financieros*), datos accedidos, consentimientos otorgados, reglas claras de participación, estructura para acuerdos y gobernanza, y beneficios para todas las partes interesadas.

4.1. Fundamentos para Finanzas Abiertas

⁵ www.impo.com.uy/bases/leyes/16696-1995

⁶ Estos comentarios serán analizados sin perjuicio de que los mismos serán considerados como no vinculantes.

Con la creación de un ecosistema de Finanzas Abiertas, se busca generar beneficios para el sistema financiero desde varios puntos de vista.

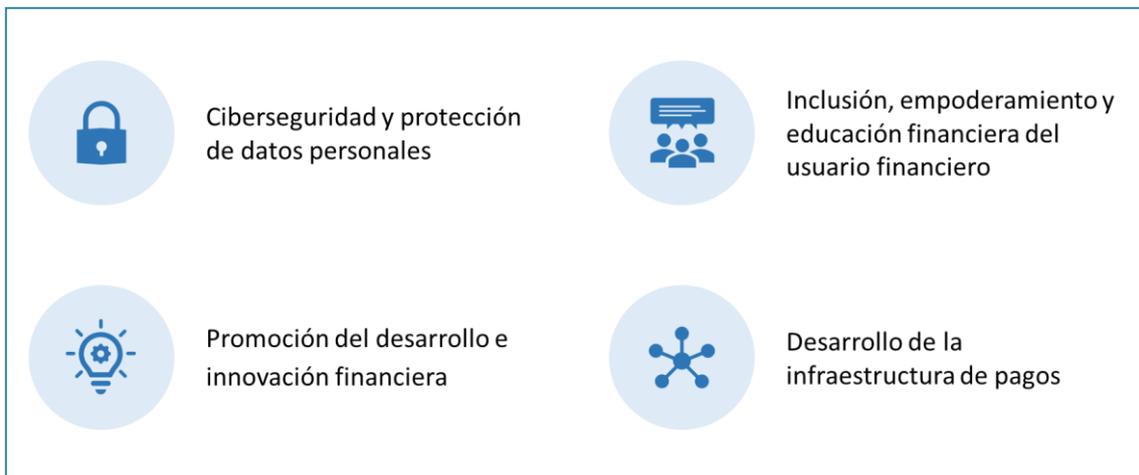


Ilustración 4. Beneficios de Finanzas Abiertas

En términos de **ciberseguridad y protección de datos personales**, la implementación de interfaces de acceso estandarizadas implica un salto en calidad en la seguridad de la información, y tiene el potencial de robustecer el control de acceso a los datos que es realizado por terceras partes, así como el consentimiento brindado por los *Usuarios Financieros*. Asimismo, esto contribuiría directamente a una mejor privacidad y protección de datos personales dentro del sistema financiero.

Las Finanzas Abiertas buscan establecer nuevos mecanismos de **acceso y transmisión de datos, en especial pertenecientes a los *Usuarios Financieros*, quienes empoderados brindan su consentimiento para se compartan de manera sencilla, automática y segura**. En la creación de un ecosistema de Finanzas Abiertas, se buscará generar valor agregado al sistema financiero a través del uso efectivo de los datos, la creación de nuevos canales y alianzas, y el desarrollo de productos y servicios centrados en los *Usuarios Financieros*, buscando aumentar la inclusión, confianza y la participación activa de estos en el sistema financiero. De modo complementario, dichos servicios pueden contribuir a la educación financiera de la ciudadanía.

Otro de los beneficios identificados es la **promoción del desarrollo del sistema financiero y el sistema de pagos**, en la medida que Finanzas Abiertas es una herramienta que dinamiza a participantes ya establecidos y a nuevos proveedores de servicios. Asimismo, puede ser una opción para contribuir en la reducción de costos y tiempos, para el establecimiento de reglas claras de participación, y para que el uso de datos en el sistema se mantenga dentro del marco legal vigente.

Finalmente, el diseño e implementación de una arquitectura cuya naturaleza apunta a seguir estándares de alta calidad, representa un beneficio directo de Finanzas Abiertas para la **infraestructura de pagos**. Los esquemas de Finanzas Abiertas, muy vinculados con los pagos digitales, se construyen utilizando herramientas que ofrecen mayores seguridades al *Usuario Financiero*, a la vez que fomentan un sistema de pagos interoperable, pudiendo interactuar fácilmente con otras infraestructuras. Así, Finanzas Abiertas puede desarrollarse como herramienta complementaria a otros canales para potenciar el sistema en su conjunto.

4.2. Participantes

En términos generales pueden definirse tres tipos de participantes dentro de un ecosistema de Finanzas Abiertas: los *Proveedores de Acceso a Información*, los *Terceros Proveedores de Servicios* y los *Usuarios Financieros*.

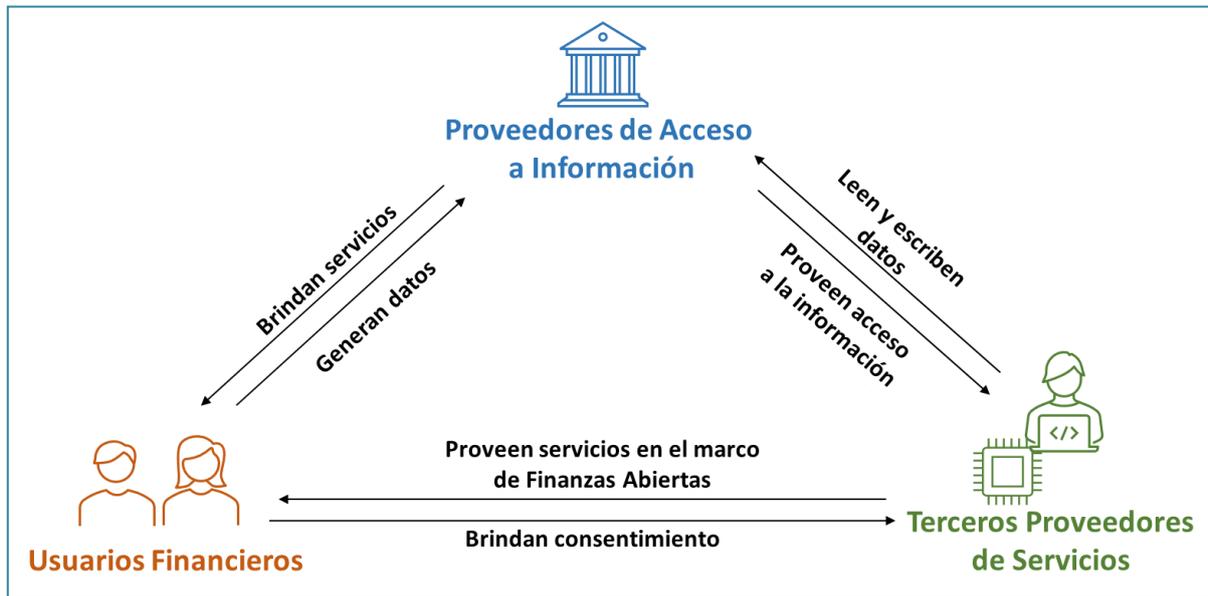


Ilustración 5. Participantes y modelo de servicios financieros y de pagos en el ecosistema de Finanzas Abiertas

Proveedores de Acceso a Información

En una primera instancia, serán las instituciones de intermediación financiera e instituciones emisoras de dinero electrónico (IEDEs). Estas entidades estarán a cargo de proveer interfaces de acceso para invocaciones de lectura y escritura de datos a los *Terceros Proveedores de Servicios*. Se clasifican en las siguientes categorías que no son mutuamente exclusivas:

- **Proveedor de Datos:** Proveen interfaces de acceso para invocaciones de lectura de datos públicos suyos, datos financieros de sus clientes, y potencialmente datos personales de estos clientes que puedan ser de utilidad en el sistema financiero.
- **Proveedor de Cuentas e IDEs:** Proveen interfaces de acceso para invocaciones de escritura y lectura sobre cuentas financieras, cuentas utilizadas en el sistema de pagos, e instrumentos de dinero electrónico (IDEs), utilizados en el inicio de pagos y en servicios de finanzas embebidas.

Terceros Proveedores de Servicios

Son las entidades que proveen nuevos servicios financieros o de pagos a través del acceso a las interfaces provistas por los *Proveedores de Acceso a Información*. Inicialmente, sus servicios pueden clasificarse en tres categorías que tampoco son mutuamente exclusivas:

- **Servicios Basados en Datos:** Realizan invocaciones a interfaces de acceso establecidas por los *Proveedores de Datos* para dar servicios de agregación de cuentas, asesoría financiera, administración de gastos, entre otros. No realizan cambios en las fuentes de datos que reciben, no ejecutan transacciones y no adquieren productos en nombre de los *Usuarios Financieros* (es decir, son invocaciones de lectura a las interfaces de acceso).
- **Servicios de Iniciación:** Realizan invocaciones a interfaces de acceso establecidas por los *Proveedores de Cuentas e IDEs*, para iniciar pagos o adquirir productos en nombre de los clientes (accesos de escritura).
- **Otros Servicios Asociados a Finanzas Abiertas:** Realizan invocaciones a interfaces de acceso establecidas por los *Proveedores de Acceso a Información*, para otros casos de uso, que gradualmente puedan irse desarrollándose a medida que madura el ecosistema, como, por ejemplo, la apertura de cuentas.

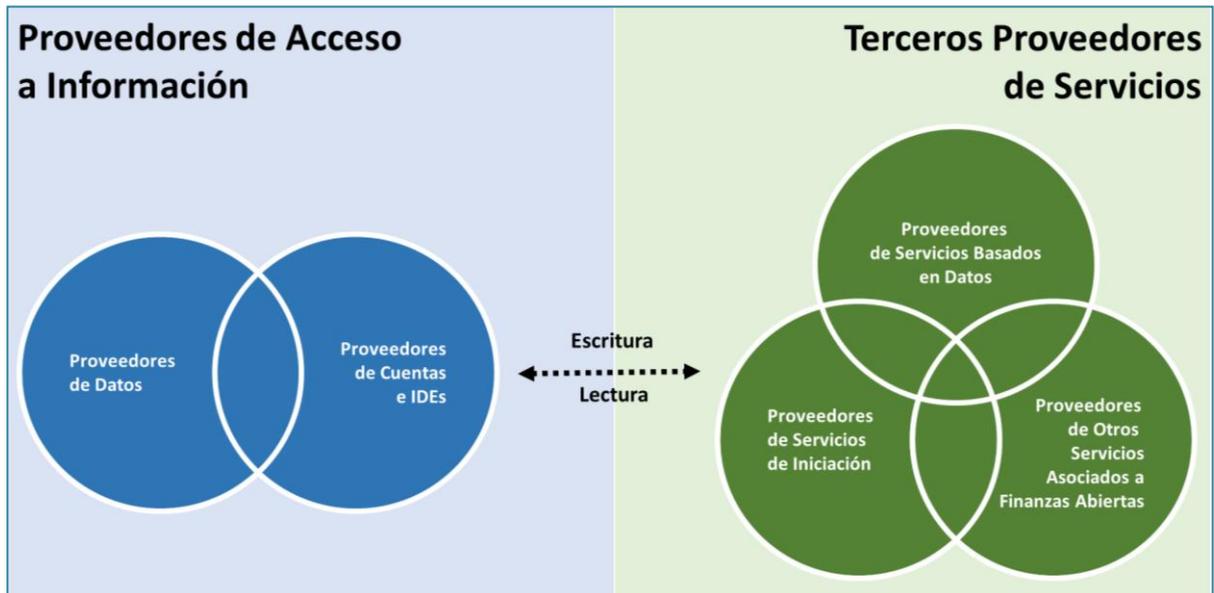


Ilustración 6. Proveedores de Acceso a Información y Terceros Proveedores de Servicios

Usuarios Financieros

Los *Usuarios Financieros* son los titulares de los datos y las cuentas financieras y de pagos. En este contexto, otorgan su consentimiento explícito para que un *Proveedor de Acceso a Información* comparta ciertos datos de su titularidad con un *Tercero Proveedor de Servicios*, así como para que este *Tercero Proveedor de Servicios* pueda iniciar transacciones a su nombre.

4.3. Tipos de participación

Tomando en cuenta los roles previamente descritos y la experiencia internacional, puede resultar conveniente establecer un esquema en el que la participación de ciertos *Proveedores de Acceso a Información* en la implementación de las interfaces de acceso sea obligatoria. Esta puede ser planteada en etapas graduales siguiendo una lógica incremental.

Se prevé la participación obligatoria de los bancos y IEDEs que tengan un volumen de negocios por encima de un umbral a definirse, mientras que la participación de otras entidades podrá ser voluntaria y bajo la conformidad del regulador.

Respecto a los *Terceros Proveedores de Servicios*, podrán formar parte del ecosistema de Finanzas Abiertas las figuras previamente definidas, siempre y cuando hayan pasado por un proceso de registro, autorización o similar que deberá ser oportunamente establecido.

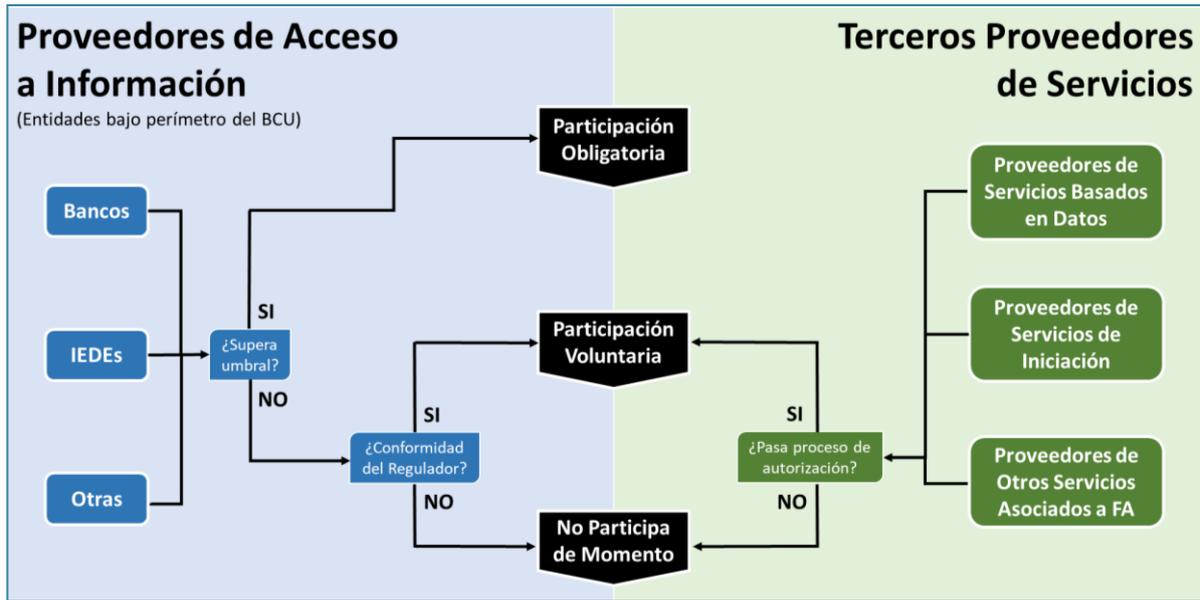


Ilustración 7. Propuesta de esquema de participación.

4.4. Datos y servicios a proveer

Los *Proveedores de Acceso a Información* proveerán sus interfaces en dos categorías: interfaces de acceso para la lectura a datos, e interfaces de acceso para escritura de nueva información o cambios en esta información referente a los *Usuarios Financieros*.

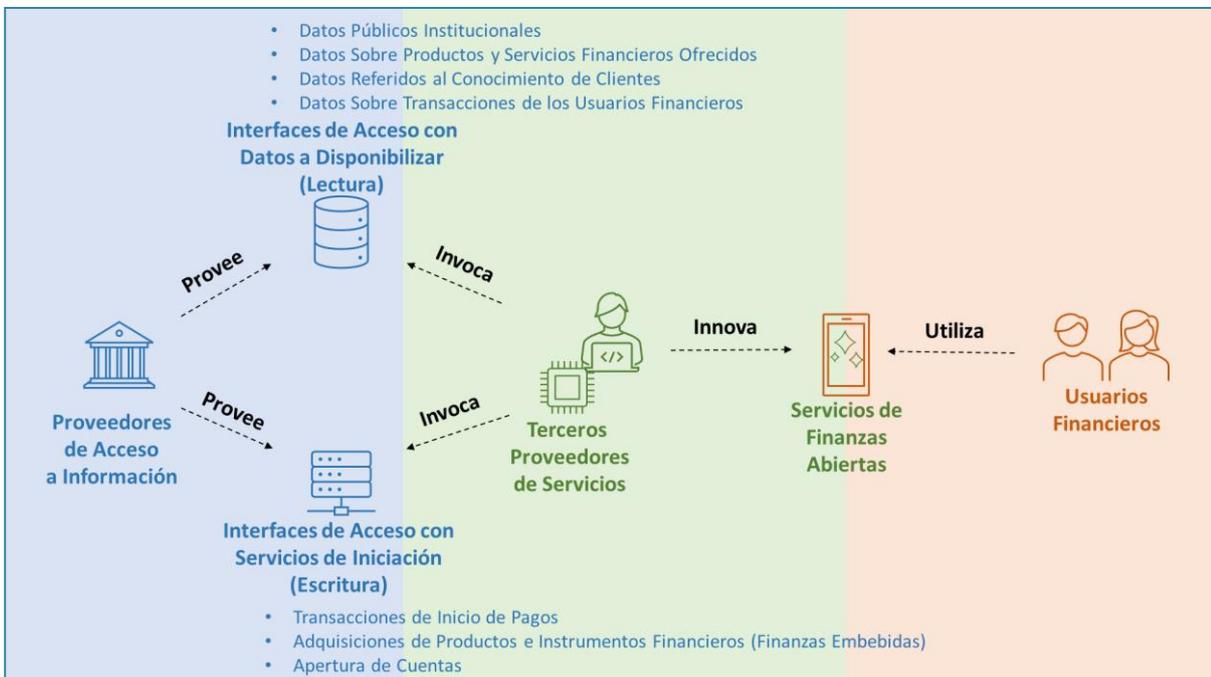


Ilustración 8. Diagrama ejemplo de interfaces de acceso para los datos y servicios a proveer

A continuación, se brindan más detalles sobre estos datos y servicios.



Datos a disponibilizar para su acceso

En el proceso de implementación del ecosistema de Finanzas Abiertas, sería adecuado promover gradualmente el acceso a los siguientes datos para que sean utilizados a través de *Terceros Proveedores de Servicios*.

Datos Públicos

- **Datos institucionales**
 - Ubicación.
 - Horarios de canales de atención a clientes.
 - Otra información relativa a la atención a clientes.
- **Datos sobre productos y servicios financieros ofrecidos**
 - Tipos de cuentas.
 - Tarjetas e instrumentos de dinero electrónico.
 - Tarifario, tasas de referencia, condiciones y requerimientos de los productos.
 - Instrumentos financieros ofrecidos.
 - Cotizaciones diarias e históricas.

Datos Personales

- **Datos referidos al conocimiento de clientes**
 - Datos obtenidos por la institución en el marco de la debida diligencia de sus clientes.
- **Datos sobre transacciones de los clientes financieros**
 - Transacciones de cuentas o instrumentos de dinero electrónico.
 - Operaciones con instrumentos financieros.

Servicios de iniciación a disponibilizar

Asimismo, se estima que adicionalmente a la prestación de servicios generados a través de explotación de información, la implementación de Finanzas Abiertas permitiría que los *Terceros Proveedores de Servicios* puedan acceder a la iniciación de ciertos servicios financieros y de pagos en las instituciones *Proveedoras de Acceso a Información* a nombre del *Usuario Financiero*, siempre contando con su debido consentimiento. Ejemplos de estos servicios son:

- **Transacciones de inicio de pagos**
 - Pagos y transferencias.
 - Extensión a otros tipos de transacciones, con la autorización del *Usuario Financiero*.
- **Adquisición de productos e instrumentos financieros (finanzas embebidas)**
 - Préstamos y créditos.
 - Valores y otros instrumentos regulados.
- **Apertura de cuentas**
 - A través de procesos digitales no presenciales.

Tanto los datos como los servicios a disponibilizar deberían ser desplegados según sus características, en fases progresivas a determinar.

4.5. Rol del BCU

En el contexto de los servicios y participantes involucrados, el BCU puede llegar a desempeñar un papel fundamental como agente catalizador de la iniciativa, estableciendo un marco regulatorio y operativo adecuado, asegurando un terreno nivelado entre los participantes, y velando por la protección de los *Usuarios Financieros*.

Inicialmente, se contemplan las siguientes actividades que el BCU podría llevar a cabo:

- Formalización de los mecanismos para la gobernanza.
- Establecimiento de requerimientos respecto a la interoperabilidad, neutralidad, seguridad y protección de los datos, entre otros aplicables.



- Definición de requerimientos normativos para los participantes del ecosistema.
- Creación y administración del repositorio de participantes.
- Velar por el cumplimiento normativo y accionar ante instancias de incumplimiento, según lo establecido en el marco legal.

Sin perjuicio de que pueden existir aspectos fuera de la órbita del BCU que deberían ser considerados por los reguladores pertinentes.

4.6. Consentimiento

Como ha sido destacado previamente, uno de los pilares fundamentales para el funcionamiento de un ecosistema de Finanzas Abiertas es el consentimiento por parte del *Usuario Financiero* a que sus datos personales que se encuentran en un *Proveedores de Acceso a Información* sean puestos a disposición para que *Terceros Proveedores de Servicios* puedan accederlos de manera automatizada.

Se entiende necesario seguir un enfoque de consentimiento activo, es decir que el *Usuario Financiero* exprese su aceptación de manera oportuna para que sus datos sean accedidos y procesados por terceros. El consentimiento otorgado por el *Usuario Financiero* determinará los *Terceros Proveedores de Servicios* que podrán acceder a la información, el alcance de los datos a los que se les permitirá acceder, así como la finalidad para la cual podrán ser utilizados, entre otros aspectos.

Como se mencionará más adelante, se trabajará en la redacción de una propuesta de ley asociada a Finanzas Abiertas. En este sentido, se entiende oportuno alinear allí los requerimientos referidos al consentimiento de los *Usuarios Financieros* con lo establecido por la Ley N° 18.331 (Ley de Protección de Datos Personales). De tal manera, los *Usuarios Financieros* necesariamente brindarán su consentimiento para participar de los servicios de Finanzas Abiertas de manera libre, informada, expresa, específica, revocable y previa.



Ilustración 9. Características del consentimiento definidas en Ley 18.331

A modo de ejemplo, los *Usuarios Financieros* otorgarían su consentimiento a los *Terceros Proveedores de Servicios* que accedan a su información financiera, o a quienes establezcan bases de datos donde se almacene esta información. Quienes realicen estas actividades, deberán seguir los principios de legalidad, veracidad, finalidad, previo consentimiento informado, seguridad de datos, reserva y responsabilidad.



Ilustración 10. Principios a los que deberán ajustarse quienes manejen datos personales de terceros, según Ley 18.331

Todo el ciclo de vida del consentimiento, desde que se otorga hasta que expira o se revoca, deberá ajustarse a las mejores prácticas en materia de experiencia de usuario. Desde un punto de vista operativo, se requerirá que se establezcan los mecanismos adecuados para que el Usuario Financiero pueda brindar, administrar y revocar su consentimiento de manera informada, y siendo este íntegro, auténtico y acorde a sus necesidades.

En esta línea, algunos de los aspectos sobre los cuales será necesario establecer definiciones son:

- El canal por el que se brinda el consentimiento.
- El tiempo de validez del consentimiento y las condiciones para prorrogarlo.
- Los mecanismos de corrección y revocación del consentimiento.
- La visualización del estado de sus consentimientos por parte de los *Usuarios Financieros*.

Algunos de los aspectos sobre los cuales un Usuario Financiero debería poder consultar son: el historial de los consentimientos que otorgó, el estado de dichos consentimientos (si están activos o no), su expiración, los tipos de datos consentidos a ser accedidos, quiénes son los *Proveedores de Acceso a Información*, y los accesos realizados por el Tercero Proveedor de Servicios autorizado.

Finalmente, existen varias alternativas posibles de modelos de consentimiento a seguir desde el punto de vista tecnológico. Podría implementarse de una manera descentralizada siguiendo mecanismos de redireccionamiento, tal y como es implementando en jurisdicciones como Brasil y el Reino Unido. El beneficio de este modelo es que se siguen estándares y prácticas ya establecidas internacionalmente. Sin embargo, existe la opción de seguir un enfoque más centralizado, quizás a través de, por ejemplo, los Prestadores de Servicios de Confianza establecidos en Ley N° 18.600, quienes podrían llegar a mostrar interés en tomar el rol de centralizador de consentimientos. En este caso, el beneficio radicaría en que se utilizaría infraestructura de identificación y firma digital ya probada, normada y en funcionamiento a nivel nacional. Además, puede ser una mejora en la experiencia del usuario administrar sus consentimientos desde una plataforma centralizada.

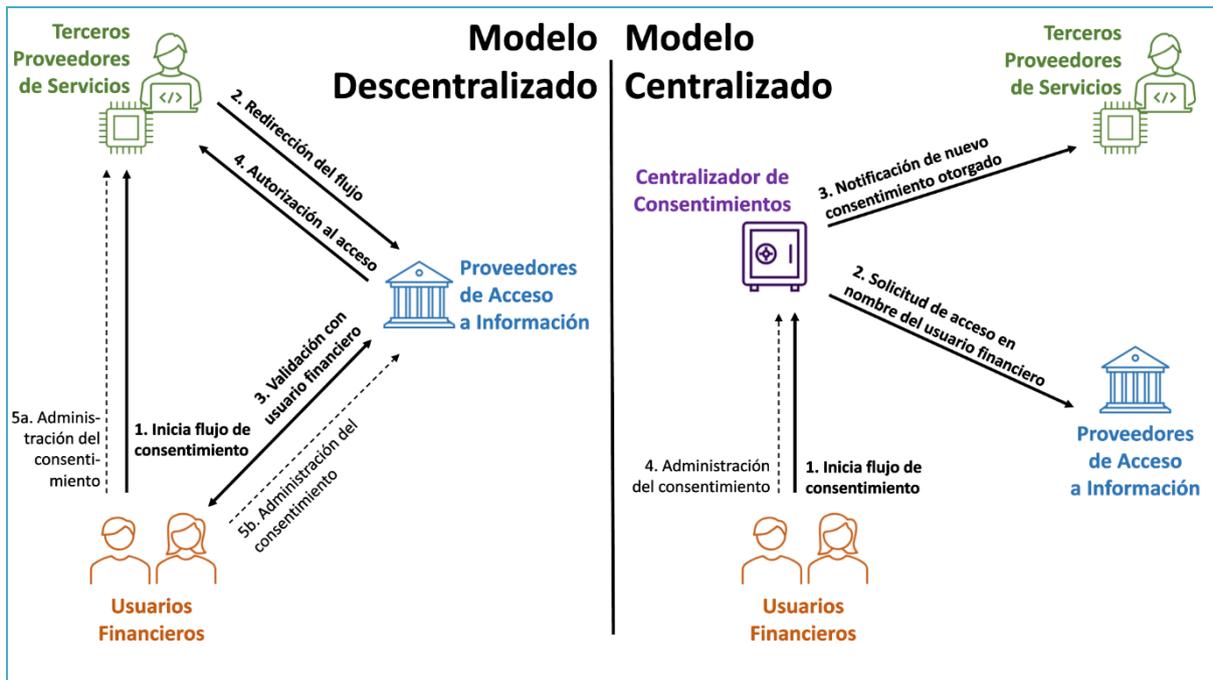


Ilustración 11. Alternativas en alto nivel para el consentimiento de personas físicas

¿Cuáles son otros aspectos operativos del consentimiento que deberían definirse en el marco de las Finanzas Abiertas?

A su parecer, ¿cuáles son los canales más adecuados para que el *Usuario Financiero* brinde su consentimiento? ¿Qué características deberían cumplir dichos canales?

¿Cuáles son los modelos de consentimiento que, a su parecer, resultarían más adecuados para la implementación de las Finanzas Abiertas?

4.7. Gobernanza

La atribución de un rol central al BCU para regular el ecosistema implica que el mismo esté a cargo de definir los requerimientos normativos. Además, podrá definir principios, mecanismos de acuerdo, y objetivos para que la industria adopte. Por otra parte, los participantes de la industria designados para participar deberán abordar las responsabilidades que les sean establecidas.

El BCU puede llegar a tomar, de ser necesario, un rol de promotor y catalizador, generando un ámbito adecuado para que la industria pueda cumplir con sus responsabilidades, incluyendo la de establecer los acuerdos necesarios entre las partes participantes.

Para la etapa de diseño del ecosistema, la cual incluye la estandarización de las interfaces de acceso, trabajarán junto al BCU los representantes de la industria que este mandate, más aquellos que deseen hacerlo de manera voluntaria y cuenten con el visto bueno del regulador, según la normativa que se establezca.

En relación a los recursos necesarios, cada participante, ya sea el regulador o la industria, asumirá los costos que le involucrasen las actividades del ecosistema de Finanzas Abiertas. Podría usar personal propio o tercerizar aspectos que entiendan convenientes, siempre y cuando cuenten con el visto bueno del regulador.



Estructura para la Gobernanza

En virtud de las experiencias transitadas por otras jurisdicciones, el contexto de nuestro sistema financiero, y la visión diseñada para Finanzas Abiertas en nuestro mercado, se considera oportuno establecer una dinámica de trabajo que contemple el siguiente esquema de gobernanza.

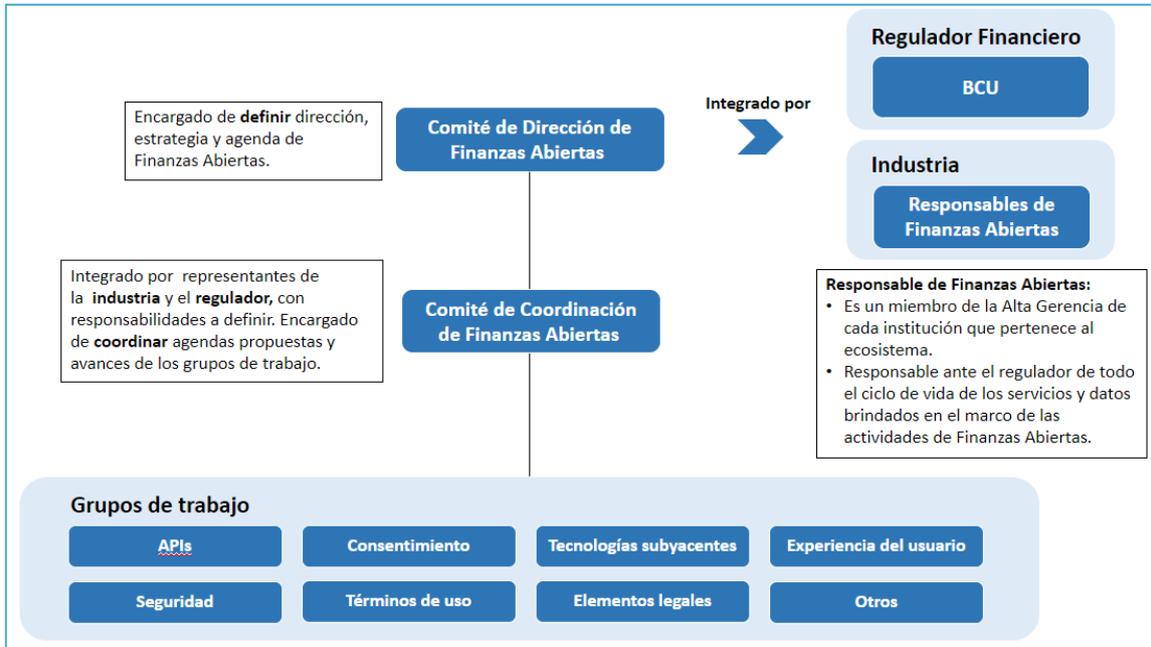


Ilustración 11. Esquema para la gobernanza del ecosistema de Finanzas Abiertas

Comité de Dirección de Finanzas Abiertas

Integrado por los responsables de Finanzas Abiertas de los participantes de la industria, más representantes a nivel de supervisión o dirección del regulador. Los *Terceros Proveedores de Servicios* podrían definir un número de representantes para que participen del comité. Las responsabilidades de este órgano incluirían la definición de la dirección, estrategia y agenda de Finanzas Abiertas, alineadas a los requerimientos establecidos por el regulador.

Responsable de Finanzas Abiertas

Se visualiza como alternativa más viable que cada institución participante del ecosistema defina un "Responsable de Finanzas Abiertas", que pertenezca a la Alta Gerencia de la institución (o a quien este delegue) y que sea la figura responsable ante el regulador de todo el ciclo de vida de los servicios y datos provistos en el marco de las actividades de Finanzas Abiertas.

Comité de Coordinación de Finanzas Abiertas

Integrado por representantes de las partes previamente mencionadas, pero por miembros que asuman la responsabilidad de coordinación de las agendas propuestas para el desarrollo del ecosistema de Finanzas Abiertas, y de los avances de los grupos de trabajo a continuación descritos en un rol de gestor de proyectos.

Grupos de Trabajo

Diferentes grupos de trabajo deberán ser desplegados para analizar, diseñar, implementar, probar, implantar, mantener y mejorar distintos aspectos del ecosistema de Finanzas Abiertas que requieran de acuerdos de estandarización, unificación e interoperabilidad de las interfaces entre los participantes. Por ejemplo, aspectos de definición de las interfaces de acceso, tecnologías subyacentes, estándares a seguir, requerimientos e implementaciones referentes a seguridad y consentimiento, experiencia del usuario, elementos legales, términos de uso, entre otros. Sus avances deberán ser gestionados por el Comité de Coordinación de Finanzas Abiertas. Se visualiza que pueden tener un alto grado de interacción en instancias iniciales.



¿Qué fortalezas, debilidades y riesgos identifica para este esquema de gobernanza del ecosistema?

Distribución de responsabilidades en la gobernanza

Con el fin de explorar las responsabilidades a asumir entre los participantes de la gobernanza, se consideran inicialmente los siguientes apartados:

- Estándares, plataformas, marcos de trabajo, herramientas y otros aspectos tecnológicos y operativos.
- Estandarización de datos y servicios en el marco de Finanzas Abiertas.
- Canalización de reclamos de los *Usuarios Financieros*.
- Resolución de disputa entre participantes.
- Acuerdos de pagos y comisiones entre participantes.
- Administración de los participantes.
- Obligaciones y derechos de los participantes.
- Campañas de difusión, educación, concientización y comunicación general a los *Usuarios Financieros*.

Sobre el cumplimiento de estas responsabilidades, los participantes estarían bajo el perímetro regulatorio del BCU, y potencialmente otros organismos reguladores, según lo que sea establecido en el marco legal que finalmente será aplicable.

¿Cómo entiende conveniente llevar a cabo la segregación de estas responsabilidades entre los reguladores y la industria?

¿Hay algún rol de relevancia que entiende que no quedó definido en este documento, ya sea para la gobernanza o para la operativa del ecosistema?

4.8. Monetización

Se entiende adecuado que los costos relacionados a las interfaces automáticas de acceso a ser ofrecidas por los *Proveedores de Acceso a Información* puedan ser cubiertos a través del cobro de comisiones en sus invocaciones. Esto puede contribuir a generar incentivos en los *Proveedores de Acceso a Información*, sería una manera de lograr un sistema sostenible, y fomentaría la creación de nuevos servicios y oportunidades de negocio para todos los participantes.

De seguirse la opción de utilizar comisiones en el ecosistema, se estima conveniente que éstas sean establecidas por el mercado dentro de la estructura de gobernanza, en función de un marco legal que establezca lineamientos para sus valores. Por ejemplo, indicando que estos valores deben ser en base al dato o servicio provisto y no dependiendo de quién invoca a la interfaz. Asimismo, se considera adecuado que el costo de las invocaciones no sea linealmente trasladado desde los *Proveedores de Acceso a Información* a los *Usuarios Financieros*.

De requerirse, el BCU podrá controlar que estas tarifas se ajusten a los lineamientos definidos en el marco legal. Sin perjuicio de lo anterior, puede resultar conveniente establecer umbrales de gratuidad para ciertos servicios, con el fin de promover el uso y garantizar el desarrollo del ecosistema.

En un principio, se entiende adecuado que los costos estén directamente relacionados con las invocaciones a las interfaces de acceso. De todos modos, los *Proveedores de Acceso a Información* podrían llegar a implementar otros esquemas de monetización, siempre que estos no resulten en obstáculos para el acceso a las interfaces.

Como fue mencionado previamente, con el fin de promover el desarrollo del ecosistema y de acercar los servicios esenciales a los *Usuarios Financieros*, las siguientes invocaciones a interfaces de acceso podrían ser ofrecidas gratuitamente:

- Información pública del *Proveedores de Acceso a Información* (como ubicación de sucursales, cajeros automáticos, productos, servicios, tarifas, entre otros).
- Inicios de pagos dentro del Sistema de Pagos Interbancarios (puede considerarse cota superior mensual de cantidad de invocaciones).



- Hasta cierto umbral para invocaciones de lectura de datos de registro por mes, por método de interfaz de acceso, y *Usuario Financiero*.
- Hasta cierto umbral para invocaciones de lectura de datos financieros por mes, por método de interfaz de acceso, y *Usuario Financiero*.

¿Entiende conveniente una cota superior para la cantidad de invocaciones sin costo asociadas a la iniciación de pagos por *Usuario Financiero* por mes?

¿Qué umbrales consideraría óptimos para las invocaciones sin costo relacionadas a datos de registro y financieros por mes, método y *Usuario Financiero*?

Con respecto a la estandarización y neutralidad en las comisiones, se considera que estas deberán regirse por el principio de la promoción de la competencia, y podrán estar bajo la vigilancia del BCU. Para tal fin, se podrán establecer reglas que garanticen la interoperabilidad y la prohibición de prácticas que limiten la competencia o que sean directamente anticompetitivas.

4.9. Riesgos y controles asociados

El desarrollo y mantenimiento del ecosistema de Finanzas Abiertas, con todo lo que esto conlleva para sus participantes, no estará exento de riesgos. A continuación, se presenta una identificación preliminar de los mismos y sus potenciales controles, el cual no busca ser un análisis exhaustivo ni taxativo.

Inconvenientes en el desarrollo del ecosistema, la creación de valor y su sostenibilidad

Existe el riesgo de que los nuevos servicios de Finanzas Abiertas no colmen las expectativas de los *Usuarios Financieros*, lo que podría ser una barrera para la dinamización y sostenibilidad del ecosistema. Además, si los *Proveedores de Acceso a Información* no tienen suficientes incentivos para disponibilizar y mantener interfaces de acceso con la seguridad y privacidad requerida, el ecosistema no podría evolucionar óptimamente. La sostenibilidad del ecosistema también dependerá de la capacidad de los participantes para establecer nuevos servicios y modelos de negocio económicamente viables, dentro de un marco de sana competencia e inclusión, donde los costos asociados a las invocaciones a las interfaces de acceso sean distribuidos equitativamente. Es fundamental mantener el foco en el *Usuario Financiero* con el fin de identificar y desplegar servicios atractivos y con costos operativos y de acceso razonables.

Riesgo legal

El marco normativo relevante para Finanzas Abiertas deberá ser ajustado y actualizado cuando sea necesario, de manera de acompañar las iniciativas y desarrollos del sistema. Esto requerirá de cierto grado de agilidad y recursos por parte del regulador para acompañar a la industria.

Obstáculos en el funcionamiento de la gobernanza

El esquema de gobernanza considerado requiere del involucramiento de los participantes, así como del regulador. Sin embargo, existe el riesgo de no lograr los consensos necesarios para la toma de decisiones clave. Esto podría generar retrasos en la implementación de las distintas etapas que fuesen planificadas. Acuerdos formalizados y potestades adecuadas para el regulador contribuirían en asegurar estos compromisos.

Descoordinación en los participantes

Este riesgo puede surgir de los distintos niveles de compromiso, involucramiento y recursos dedicados por los participantes. Como consecuencia, podría haber dificultades para alcanzarse los acuerdos necesarios en materia de estándares técnicos o esquemas de monetización, por ejemplo. Más allá de compromisos, el tener una agenda clara y transparente, en conjunto con una adecuada planificación, facilitarían al desarrollo coordinado entre todas las partes.

Riesgo operativo

Este riesgo podría surgir de posibles fallos tecnológicos en las implementaciones de Finanzas Abiertas. Se debe tener en cuenta la posible disparidad en la madurez tecnológica de las instituciones participantes tanto al proveer como al consumir interfaces de acceso automático. Asimismo, es fundamental establecer un marco normativo proporcional a los riesgos identificados, el cual se encuentre alineado a estándares internacionales y a las mejores prácticas en la materia.



Riesgo de interdependencias

Algunos de los servicios a ser provistos por participantes dentro del ecosistema podrán quedar enmarcados en *Infraestructuras del Mercado Financiero*⁷ existentes, a modo de ejemplo, la iniciación de pagos. Por consiguiente, estos participantes deberán implementar las medidas necesarias para gestionar adecuadamente los riesgos que estas interdependencias puedan generar.

Desinformación en la ciudadanía

La ciudadanía podría no comprender los beneficios de los servicios ofrecidos en Finanzas Abiertas ni las implicaciones que conlleva compartir sus datos con terceros, lo que aumentaría el riesgo de otorgamiento de consentimientos desinformados. Dicha falta de comprensión podría erosionar la confianza del *Usuario Financiero* y representar una barrera significativa para su participación en el ecosistema. La educación adecuada de estos, junto con la transparencia en los procesos de obtención y revocación de consentimientos, son elementos fundamentales que deberán abordarse para garantizar una participación informada y segura.

Privacidad de la información

Este riesgo se podría manifestar ante la posibilidad de que la información transmitida a terceros en el contexto de las Finanzas Abiertas fuese utilizada de manera no autorizada o para fines distintos a los consentidos por los *Usuarios Financieros*. Esto puede incluir la divulgación indebida de datos, el acceso no autorizado por parte de terceros, la manipulación de la información para obtener beneficios indebidos o el uso de los datos de manera inconsistente con el marco normativo y la voluntad del *Usuario Financiero*. Este riesgo podría traer consecuencias negativas para los *Usuarios Financieros*, para el desarrollo del ecosistema de Finanzas Abiertas, así como también para el sistema financiero y de pagos en general, si los problemas por el uso indebido de datos son de amplio alcance.

Ciberseguridad

Los nuevos servicios a ser provistos en el ecosistema de Finanzas Abiertas serán facilitados a través de desarrollos informáticos e infraestructura tecnológica. Esto incluye desde las interfaces de acceso automático hasta las aplicaciones en los dispositivos de los *Usuarios Financieros*, pasando por los diferentes sistemas, las bases de datos necesarias para procesar y almacenar los datos transmitidos entre las partes, y la comunicación de estos datos entre sistemas. Consecuentemente, todos estos elementos deberán estar adecuadamente protegidos y ser monitoreados desde el punto de vista de la ciberseguridad, ya que cualquier filtración de datos o ataque cibernético podría llegar a socavar la confianza de los *Usuarios Financieros* en el ecosistema, sus servicios y los participantes. Asimismo, todos los participantes deberán tener procedimientos establecidos para solucionar cualquier incidente de ciberseguridad que puedan sufrir. Se considera necesario que, en lo referente a ciberseguridad, se adopten estándares y las mejores prácticas internacionales que estén vigentes.

Manipulación y fraude

La creación de nuevos canales de acceso a datos financieros puede abrir la oportunidad para posibles fraudes y manipulaciones indebidas. Los *Usuarios Financieros* podrían verse más expuestos a prácticas fraudulentas y maniobras de ingeniería social, las cuales vienen creciendo en los últimos años a nivel nacional. Como consecuencia, los usuarios del sistema financiero podrían sufrir pérdidas económicas y perder confianza en el ecosistema, obstaculizando de esta manera su desarrollo. Por tanto, es necesario que todos los participantes presenten mecanismos adecuados para prevenir y mitigar intentos de fraude, y que los *Usuarios Financieros* tengan el conocimiento necesario para usar de manera segura estos nuevos canales tecnológicos.

Riesgo de exclusión

El acceso a datos en el contexto de Finanzas Abiertas puede dar lugar a un perfilamiento detallado de potenciales clientes. Si no se maneja adecuadamente, es posible que los *Terceros Proveedores de Servicios*

⁷ Una Infraestructura del Mercado financiero se define como un sistema multilateral que reúne a las instituciones participantes, incluido el operador del sistema, utilizado con la finalidad de compensar, liquidar o registrar pagos, valores, derivados u otras operaciones financieras.



utilicen estos perfiles para identificar a los *Usuarios Financieros* menos rentables o más riesgosos y, en consecuencia, excluyan a estos grupos del acceso a ciertos productos o servicios financieros. Esto podría tener un impacto significativo sobre los segmentos más vulnerables de la población y contrarrestar objetivos establecidos de inclusión financiera.

Riesgo reputacional

Un manejo inadecuado de los datos financieros, o cualquier otro incidente de importancia que surja del contexto de los servicios de Finanzas Abiertas, podría llegar a dañar la reputación de las instituciones financieras y de los proveedores de servicios en general. Esto podría resultar en una importante pérdida de confianza por parte de los usuarios del sistema financiero y afectar el sano desarrollo del ecosistema. Asimismo, este impacto reputacional negativo podría incluso trasladarse al sistema financiero como un todo, incluyéndose al BCU también en su rol de catalizador de Finanzas Abiertas y regulador del sistema.

¿Usted visualiza algún otro riesgo relevante?

4.10. Normativa y aspectos regulatorios

Todo participante del ecosistema de Finanzas Abiertas deberá cumplir con la normativa que fuese aplicable a sus actividades.

Uno de los puntos más importantes a considerar es que se entienden pertinentes cambios legales que establezcan las debidas potestades al regulador, y que den un marco formal al acceso y transmisión de datos en el sistema financiero en general. Ante tal necesidad, se requerirá redactar un borrador de anteproyecto de ley, que luego pasará al Ministerio de Economía y Finanzas para su consideración.

Las modificaciones a proponerse podrían contemplar la incorporación de nuevos participantes al perímetro de actuación del BCU. Para que esta incorporación sea armónica, se requerirá de un trabajo coordinado entre las distintas Líneas de Reporte del BCU.

Asimismo, se destaca el requerimiento de cumplimiento en todo aspecto legal ya establecido relacionado con la defensa del consumidor, conductas de mercado, protección de datos personales, y el trato no discriminatorio tanto entre participantes como para los *Usuarios Financieros*.

La normativa aplicable deberá establecer claramente las responsabilidades de cada parte, incluyendo a *Proveedores de Acceso a Información, Terceros Proveedores de Servicios, y Usuarios Financieros*. Las responsabilidades normativas del BCU en el contexto de Finanzas Abiertas se limitarán a las instituciones que se encuentran bajo su perímetro.

Autorización o registro de participantes

Se visualiza como alternativa más viable para nuestro sistema, que los *Terceros Proveedores de Servicios* completen un proceso de registro y autorización⁸ para proveer servicios en el marco del ecosistema de Finanzas Abiertas.

El proceso de autorización podrá involucrar una etapa ante la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC), en virtud de los requerimientos establecidos en la Ley 18.331, así como ante el BCU.

Los requerimientos a cumplir y la información a presentar ante el BCU para la autorización serán oportunamente establecidos en la regulación de cada una de las nuevas figuras previamente comentadas. En caso de entidades ya autorizadas a prestar servicios financieros o de pagos en nuestro mercado, se especificarán según el caso los requerimientos complementarios y la información a ser presentada, así como los métodos de licenciamiento a aplicar.

Si el proceso de autorización ante el BCU es satisfactorio, se permitiría al participante proveer servicios dentro del ecosistema de Finanzas Abiertas.

⁸ Cuyo nivel de requerimientos se definirá oportunamente.



Los sujetos autorizados a participar como *Terceros Proveedores de Servicios* no podrán ser impedidos de realizar invocaciones a los canales de acceso a la información formalmente establecidos por los *Proveedores de Acceso a Información*, si cuentan con el consentimiento de los *Usuarios Financieros* para acceder a datos de estos.

Asimismo, se considera oportuno que el listado de entidades autorizadas pueda ser visualizado en un directorio público de participantes, detallando información relevante como nombre, datos y servicios provistos, información accedida, entre otros puntos.

Por otra parte, se entiende conveniente realizar validaciones periódicas para asegurar que los *Proveedores de Acceso a Información* hayan puesto a disposición sus interfaces de acceso de acuerdo con los requisitos establecidos y que estas se encuentran actualizadas. A estos efectos, se podrá emplear evidencia documental, validaciones, auditorías o certificaciones realizadas por terceros.

4.11. Aspectos técnicos

Diseño de interfaces de acceso

La estrategia para el desarrollo de Finanzas Abiertas buscará promover la estandarización de interfaces de acceso a la información, con el fin de lograr un desarrollo uniforme, interoperable y alineado entre todos los participantes. En ese sentido, se considera como alternativa más viable que el BCU determine a grandes rasgos los requerimientos principales, y que sea la industria la responsable de llevar a cabo esta estandarización.

Las implementaciones que diseñe y desarrolle la industria deberán alinearse con las mejores prácticas y estándares reconocidos internacionales vigentes sobre especificación, seguridad, protocolos de transmisión, gobernanza de datos, administración de servicios, continuidad operativa, auditoría, gestión de proyectos, entre otros.

Desde el punto de vista de la transparencia del ecosistema, se entiende conveniente que las instituciones *Proveedores de Acceso a Información* informen de manera periódica al BCU la disponibilidad de sus interfaces de acceso, y la cantidad de invocaciones recibidas. A medida que el ecosistema incrementa su madurez, podría evaluarse la posibilidad de ampliar la información a reportar al regulador. Esta podría contemplar, por ejemplo, estadísticas y métricas por casos de uso o tipos de datos, diferenciando a su vez entre invocaciones con respuestas válidas o erróneas, tiempos de respuesta, entre otros parámetros a definir.

¿Qué información considera necesaria reportar por parte de los *Proveedores de Acceso a Información* y los *Terceros Proveedores de Servicios* al BCU?

Adicionalmente, en el marco de una adecuada gestión del servicio de las interfaces de acceso, quienes las provean deberían establecer los canales y procedimientos necesarios para poder brindar atención y solución de problemas a cualquier participante que esté autorizado a consumirlas en el ecosistema de Finanzas Abiertas.

Finalmente, la administración de cambios de las interfaces de acceso debería realizarse siguiendo las mejores prácticas de gestión en la materia, de manera ordenada y coordinada entre los *Proveedores de Acceso a Información* de ser necesario, y comunicándolo de manera previa a quienes se puedan ver afectados por estos cambios, en especial a los *Terceros Proveedores de Servicios*.

¿Cuáles son para usted otros aspectos técnicos que deberían ser tratados prioritariamente?



Canales alternativos

En referencia a canales alternativos de acceso a la información, como el “*screen scraping*” o la invocación sin autorización a APIs provistas fuera del alcance de Finanzas Abiertas, se entiende necesario restringir esta práctica con el fin de proteger a todos los participantes del sistema. Se visualiza como alternativa más viable que la misma se limite a los escenarios en que se cumplan simultáneamente las siguientes condiciones:

- Que no involucre el uso de credenciales de acceso de los *Usuarios Financieros*. Específicamente que estos no deban comunicar sus contraseñas, PIN, segundo factor de autenticación, o similar, a los *Terceros Proveedores de Servicios* y que estos (o quienes estos permitan) no procesen estas credenciales para procesos de autenticación frente a los *Proveedores de Acceso a Información*.
- Que exista expresa autorización del proveedor del canal para que sea accedido a través de este mecanismo, es decir, que el *Proveedores de Acceso a Información* permita utilizar este canal alternativo para que se acceda a la información.
- De ser necesario, que se pueda identificar correctamente al participante que está realizando la invocación a este canal alternativo, cada vez que lo utiliza y a qué información accede.
- Que sea utilizado como una solución temporal y circunstancial previo a la implementación de las interfaces de acceso formalmente acordadas y estandarizadas.

¿Comparte usted la estrategia para abordar canales alternativos de acceso a los datos?

Marco de confianza

El marco de confianza en el ecosistema de Finanzas Abiertas se considera un pilar fundamental: sin la confianza de los *Usuarios Financieros*, no existirá demanda de servicios de Finanzas Abiertas. Por lo tanto, es fundamental que esta confianza no se vea afectada por incidentes. El desarrollo de los servicios de Finanzas Abiertas deberá centrarse en el *Usuario Financiero*, velando siempre por su protección.

Consecuentemente, las invocaciones a las interfaces de acceso deberán cumplir con ciertos requerimientos que permitan una transmisión segura de la información, cumpliéndose con todo requisito normativo respecto a protección de datos (como fue mencionado previamente en este documento) y las mejores prácticas en materia de ciberseguridad.

Dada la sensibilidad de la información que será transmitida y procesada a través de las interfaces de acceso, deberán establecerse requisitos técnicos generales para que todos los participantes adopten, incluyéndose los siguientes aspectos:

- Confidencialidad en la transmisión de datos.
- Integridad de la información provista.
- Identificación del *Tercero Proveedor de Servicios*.
- Identificación del *Usuario Financiero*.
- Autenticación del *Tercero Proveedor de Servicios*.
- Autenticación reforzada del *Usuario Financiero* a nivel del *Tercero Proveedor de Servicios*.
- Autorización del *Tercero Proveedor de Servicios*.
- Auditoría de las invocaciones.
- Alta disponibilidad y contingencia, asegurando la continuidad de los servicios.
- No obstaculización y neutralidad.
- Ambientes de prueba para participantes.
- Cumplimiento de estandarizaciones.

Asimismo, se estima oportuno que las entidades participantes reporten al BCU indicadores y métricas que permitan al regulador monitorear el sano desarrollo del ecosistema, y que el mismo mantenga adecuados niveles de prestación de servicios.



5. Abordaje y próximos pasos

5.1. Hitos para el 2024

En la Hoja de Ruta del Sistema de Pagos en Uruguay al 2025⁹ se estableció como uno de los objetivos dentro de la agenda “*Promover la elaboración de un marco jurídico e inicio del funcionamiento de un sistema de finanzas abiertas*”.

De esta manera, los próximos hitos para el desarrollo del ecosistema de Finanzas Abiertas en nuestro mercado comprenden:

- Publicación e intercambio con la industria en referencia a este documento, segundo semestre del 2024.
- Elaboración de propuesta de modificaciones legales, segundo semestre del 2024.
- Abordaje inicial junto a la industria.

5.2. Ciclo de desarrollo del ecosistema de Finanzas Abiertas

Desde el BCU, se entiende que el desarrollo de Finanzas Abiertas incluye iniciativas de oferta y demanda de servicios basados en datos para el sistema financiero en constante evolución, desde la tecnología utilizada como soporte, hasta los servicios que son ofrecidos a los *Usuarios Financieros*, incluyéndose la variedad de datos e interfaces de acceso que se disponibilizan. Por eso mismo, es común ver el despliegue de Finanzas Abiertas en otras jurisdicciones en una serie consecutiva de fases de implementación.

Para acompañar este desarrollo de manera ágil, se considera oportuno remarcar la importante carga de trabajo que también recaerá en el regulador. Este trabajo comprenderá desde lo regulatorio hasta lo operativo, ya que no solo se necesitará la labor normativa (anteproyecto de ley, regulación y comunicaciones y circulares frecuentes a medida que avanza el ecosistema), sino que además será necesario abordar todo el apartado de mantenimiento y soporte para las responsabilidades que termine asumiendo el BCU (directorío de participantes, publicaciones periódicas, autorizaciones, relevamiento de métricas, entre otras). Esto deberá ser evaluado y compatibilizado con las agendas, recursos y cargas actuales de trabajo del banco.

Por otro lado, también es necesario destacar el esfuerzo e inversión que será necesario realizar por parte de todos los participantes. Por ejemplo, ya sea en la dedicación de horas en los trabajos relacionados a la gobernanza y los acuerdos del ecosistema; en la atención de reclamos, quejas y denuncias que puedan darse cuando el ecosistema esté operativo; en los aspectos de promoción y comunicación; en los controles de acceso; y en la generación, procesamiento y publicación de estadísticas, indicadores y métricas.

Esto sin contar todo el apartado tecnológico que será necesario poner a punto para poder ofrecer un soporte a la operativa que mantenga los mejores niveles de confiabilidad, calidad, disponibilidad, resiliencia, confidencialidad, interoperabilidad, experiencia de usuario, neutralidad, protección de datos y cumplimiento. En definitiva, con el fin de comprender mejor las cargas de trabajo e inversión de recursos de todas las partes, se propone conceptualmente hacer un abordaje de Finanzas Abiertas en cuatro etapas (para cada fase de implementación), ilustradas en la siguiente figura:

⁹ www.bcu.gub.uy/Sistema-de-Pagos/Documents/Sistema%20de%20Pagos-hoja-de-ruta-2025.pdf



Ilustración 12. Proceso macro para el Desarrollo del ecosistema de Finanzas Abiertas

- **Etapa de Análisis:** En esta etapa, se llevaría a cabo la investigación previa al comienzo del trabajo para cada fase de maduración del ecosistema. Se hace una comunicación y contacto inicial con las partes, y, de requerirse, se hacen cambios normativos legales de fondo.
- **Etapa de Diseño:** En esta etapa, mientras el regulador hace los cambios regulatorios necesarios y lleva a cabo la gestión del proyecto, la industria establecería los acuerdos necesarios para el diseño del ecosistema abordando aspectos de estrategia, tecnología, operaciones y comerciales.
- **Etapa de Implementación:** En esta etapa, se realizarían las implementaciones según lo establecido entre las partes en la etapa anterior. No sólo de las interfaces de acceso, sino también de toda la tecnología que sea necesaria para dar soporte a los servicios de Finanzas Abiertas, en todos los participantes involucrados.
- **Etapa de Mantenimiento:** En esta etapa, establecida una vez que las interfaces de acceso coordinadas para cierta fase son puestas en producción, se llevan a cabo las actividades de mantenimiento operativo de los servicios, la autorización de participantes, la actualización y mejora continua tecnológica, y otros procedimientos que permitan al ecosistema operar de manera segura, agregando valor constantemente a los *Usuarios Financieros*. Asimismo, se deberán realizar tareas relacionadas con la identificación de posibles futuras fases en la evolución del alcance de Finanzas Abiertas.

Las etapas deben ser vistas como un ciclo continuo, pasándose de la Etapa de Mantenimiento a la Etapa de Análisis con el fin de iterar incrementalmente en el alcance del ecosistema de Finanzas Abiertas. Un claro ejemplo de esto sería al momento de desarrollar el ecosistema fase tras fase, incrementado de esta manera su alcance, datos, servicios y participantes, en una manera controlada y coordinada.



5.3. Principales actividades por etapa

A continuación, se destacan las principales actividades a abordar en las etapas previamente descritas:

- **Etapa de Análisis**
 - Elaboración de visión y dirección para el ecosistema de Finanzas Abiertas.
 - Redacción de cambios normativos de fondo.
 - Convergencia inicial entre participantes.
 - Comunicaciones iniciales de las iniciativas bajo el alcance.
 - Evaluación de riesgos.

- **Etapa de Diseño**
 - Desarrollo regulatorio específico.
 - Acuerdos estratégicos, operativos y comerciales.
 - Acuerdos tecnológicos, estandarización, interoperabilidad.
 - Gestión del cronograma de la fase.

- **Etapa de Implementación**
 - Implementación de interfaces de acceso.
 - Implementación de otros componentes tecnológicos para dar soporte a la operativa.
 - Puesta en marcha de gestión de servicios.
 - Pruebas de tecnologías.
 - Gestión del cronograma de la fase.

- **Etapa de Mantenimiento**
 - Registro y autorización de participantes.
 - Entornos de prueba entre participantes.
 - Mejora continua de las interfaces de acceso.
 - Reglamentaciones normativas complementarias.
 - Acuerdos comerciales específicos.
 - Vigilancia y cumplimiento.
 - Auditorías y certificaciones.
 - Comunicación, educación y concientización para los *Usuarios Financieros*.
 - Resolución de conflictos, controversias y disputas.
 - Monitoreo y mejora continua del ecosistema.

¿Coincide usted con el enfoque en etapas previamente presentado?

¿Entiende usted necesario abordar otros elementos o realizar otras actividades a las mencionadas?