

FINANZAS ABIERTAS Y ACCESO A INFRAESTRUCTURA FINANCIERA: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA PROMOVER LA INNOVACIÓN, COMPETENCIA E INCLUSIÓN FINANCIERA EN AMÉRICA LATINA

Ana María Montoya, Rosario Celedon, Valentina Novoa

Finanzas abiertas y Acceso a Infraestructura financiera: Políticas públicas para promover la innovación, competencia e inclusión financiera en América Latina*

Marzo 2022



Ana María Montoya

PhD en Economía Universidad de Barcelona. Magister en Economía Industrial Universidad Carlos III, Madrid. Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Chile. Ingeniero Comercial con mención en Economía, Universidad de Chile. Sus principales temas de investigación son organización industrial, libre competencia y microeconomía.



Rosario Celedón

Rosario Celedón F. Abogada, Universidad de Chile y LL.M., Universidad de Berkeley, California, Estados Unidos. Fue Vicepresidenta de la Comisión para el Mercado Financiero. Previamente se desempeñó en Ministerio de Hacienda y Banco Central y en estudios de abogados Carey y Cia. en Chile y Shearman & Sterling en Nueva York. Es consultora en regulación financiera y finanzas digitales y directora independiente de empresas.



Valentina Novoa

Abogada, Universidad de Chile y LL.M, Competition Law en King's College London. Trabajó en las Divisiones de Litigios y Fusiones de la Fiscalía Nacional Económica. También se ha desempeñado como Asociada en Albagli Zaliasnik y Asociada en Competencia de NLD Abogados. Actualmente es Associate Managing Consultant de Mastercard.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la disrupción digital en el sector financiero se ha acelerado producto de los avances tecnológicos, el uso intensivo de datos y el incremento de modelos basados en plataformas digitales que están transformando la forma en que los servicios financieros se proveen a hogares y empresas, desarrollando nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos y productos por parte de nuevos proveedores de base tecnológica (“FinTechs”) ([Financial Stability Board, 2017](#)) ([Financial Stability Board, 2019](#)). Este fenómeno global ha impactado en los servicios de pago, financiamiento, ahorros, inversiones y seguros, y servicios relacionados a la gestión financiera de personas y empresas, lo que se ha visto amplificado como consecuencia de la digitalización “forzada” generada por la pandemia mundial Covid-19¹.

Este fenómeno trae beneficios concretos para los usuarios, a partir de la creación de nuevos productos financieros, reducción de costos y entrada de nuevos competidores que permiten el acceso a servicios financieros para consumidores subatendidos o no bancarizados. A su vez, los cambios en las preferencias y el mayor acceso a infraestructura digital por parte de los clientes, así como los modelos intensivos en datos para el diseño de productos permiten llevar a los usuarios al centro del negocio financiero ([Scott Morton, et al., 2019](#)) ([Plaitakis & Staschen, 2020](#)) ([Arner, Barberis & Buckley, 2017](#)).

Lo anterior revela el potencial que tiene la disrupción digital para aumentar la diversidad en la oferta de

* Agradecimiento a Matías Reyes por su valioso apoyo como ayudante de investigación.

¹ Reciente estudio *Global Covid-19 FinTech Regulatory Rapid Assessment* muestra un aumento de la actividad FinTech durante Covid y, mayor adopción digital por los consumidores, incluyendo el uso de pagos y remesas digitales, la aparición de bancos digitales y plataformas centradas en el ahorro y el préstamo digital, que ayudan a los usuarios a superar las restricciones derivadas de las cuarentenas y las medidas de distanciamiento social, y el desarrollo de nuevas aplicaciones y soluciones tecnológicas para satisfacer las necesidades urgentes de los hogares y las empresas. (World Bank y CCAF (2020).

servicios y promover un sistema financiero más competitivo, contribuyendo al aumento de la inclusión financiera, la profundización de los mercados financieros y mejoras en acceso a servicios financieros básicos, como los medios de pagos y remesas (OECD, 2020). (World Bank Group, 2018). (Bersch et al., 2021).

Estos son objetivos de gran relevancia para el desarrollo sostenible de la región, considerando la brecha en acceso y uso de productos financieros en América Latina y el papel que han cumplido los servicios FinTech durante la pandemia al proveer soluciones de pagos digitales, facilitar programas de transferencias gubernamentales y proveer liquidez a pymes, así como la contribución que éstas puedan realizar con miras a la reactivación y recuperación económica (World Bank Group, 2020)(Banco Mundial & CCAF, 2020)².

II. INNOVACIÓN FINANCIERA Y ESTRUCTURA DE MERCADO EN AMÉRICA LATINA

a. Contexto de servicios financieros digitales y FinTechs en la región

El surgimiento de las FinTech en América Latina (AL) comenzó con algo de rezago respecto de otras regiones, pero su crecimiento ha sido constante en cantidad de empresas y su madurez, volumen de operaciones, número de clientes y acceso a financiamiento e inversión en este sector³ (Cantú y Ulloa, 2020). Este tipo de firmas se desarrolla principalmente en los modelos de negocio descritos en la tabla [1], aunque fundamentalmente se ha concentrado en soluciones de pago digitales y de financiamiento alternativo (préstamos y crowdfunding).

La progresiva adopción de servicios Fintech por parte de los usuarios responde en buena parte a la penetración masiva de los dispositivos móviles en AL (67 % de la población), las altas tasas de exclusión en el acceso a servicios financieros formales y limitada disponibilidad de crédito para pymes y otros sectores subatendidos (Banco Mundial & CCAF, 2020) (Demirguc-Kunt et al., 2017).

Las actividades Fintech vinculadas a préstamos han crecido constantemente en los últimos años, posicionándose como un alternativa al financiamiento bancario tradicional: se observó un crecimiento del 191% el año 2020 con respecto a 2018 en el ecosistema de financiación alternativa (Tania Ziegler et al., 2021). Asimismo, en la medida en que las transacciones sin efectivo y los pagos digitales han tomado fuerza en la región (con mayor momentum a partir de la pandemia), las FinTech han logrado incorporarse al mercado de servicios de pagos digitales⁴. De manera similar, estas empresas han logrado paulatinamente entrar a los

2 Varios países de América Latina aprovecharon su respuesta a la pandemia de Covid-19 como una oportunidad para promover soluciones FinTech con el objetivo de ampliar la inclusión financiera, masificar los pagos electrónicos y transferencias digitales, reduciendo así el uso de efectivo. (Por ejemplo, en Colombia se implementó "Ingreso Solidario" un nuevo programa de transferencia de dinero en efectivo dirigido a los hogares vulnerables desplegado a través de cuentas digitales y billeteras móviles, ampliando los pagos de transferencia de dinero en efectivo a más de 3 millones de hogares, el 70% de los cuales no estaban previamente bancarizados. En Honduras, se entregaron vouchers para transferencias de dinero a más de 70.000 hogares a través de teléfonos móviles, Brasil permitió a las empresas de crédito directo Fintech emitir tarjetas de crédito y canalizar préstamos con recursos del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil (BNDES) (Gallego et al., 2021).

3 La inversión en Fintech en América Latina ha presentado tasas de crecimiento exponenciales desde 2014 hasta 2018 (la tasa de crecimiento anual promedio fue del 147% para el total de las finanzas alternativas y del 183% para el crédito Fintech)(Cantú y Ulloa, 2020). Solo en el año 2020, la inversión de capital riesgo en FinTech fue de 4.000 millones de dólares, repartidos en 488 transacciones en emprendimientos latinoamericanos, según LAVCA, siendo el sector de las Fintech el que lideró dichas rondas de financiamiento, con el 39% del monto total invertido. Durante el primer semestre de 2021, 5 empresas Fintech latinoamericanas alcanzaron el estatus de unicornio con una valoración superior a 1 billón de dólares: Clip y Bitso en México, dLocal en Uruguay, y C6 y Ebanx en Brasil, y en 2022 Betterfly basada en Chile ya fue calificada como unicornio, lo que ha despertado aún más el interés por la oportunidad de innovar en el sector financiero de América Latina.

4 América Latina ha visto un rápido crecimiento de las empresas Fintech, con mayor actividad en los servicios de pago, ofreciendo, por

servicios de remesas internacionales, en donde predominan históricamente los operadores tradicionales en América Latina⁵ (Alfonso, Tombini y Zampolli, 2020).

En América Latina, el perfil de los usuarios FinTech en soluciones de pago digitales se centra en pagos minoristas, mientras que los usuarios de plataformas de financiamiento alternativo corresponden principalmente a préstamos a empresas, proporcionando acceso al crédito al importante número de PYMES de la región⁶.

En cuanto a la dinámica entre FinTechs e instituciones financieras incumbentes en la región, cabe notar que estas colaboran y compiten entre sí. En escenarios de colaboración, las FinTech acomodan su entrada al mercado, convirtiéndose en proveedores de servicios para las instituciones financieras incumbentes, desarrollando alianzas o negocios conjuntos con ellas, u ofreciendo servicios financieros asociados a sus productos o marketplace a través de la integración con bancos mediante interfaces de programación de aplicaciones (APIs) bajo un modelo de Bank as a Service (BaaS). Por su parte, la dinámica de competencia depende en gran medida de las barreras de entrada existentes y los costos de cambio para los clientes. Esto determina si las FinTech solo se abocan a atender la demanda sub-bancarizada o si pueden desafiar en forma efectiva a los incumbentes por su actual clientela (OECD, 2020).

Según informes del BID con datos de Chile, Colombia, Perú y México, 6 de cada 10 Fintech declaran colaborar con instituciones financieras tradicionales, mientras que el 27 % de estas señalan a las incumbentes como su principal competencia.

Entre las tendencias importantes de Fintech en América Latina, el BID identifica un énfasis en la prestación de servicios para las PYME y los segmentos de la población que hasta la fecha han tendido a ser ignorados por el sistema financiero tradicional (BID y Finnovista, 2018)⁷.

A grandes rasgos, los modelos digitales que irrumpen en el sector financiero de América Latina presentan oportunidades claras para dos objetivos fundamentales en la región: (i.) ampliar el acceso a productos y servicios financieros a segmentos más amplios de la población, incorporando a segmentos excluidos o subatendidos, y (ii.) mejorar los estándares de competencia en el sector financiero.

b. Brechas en inclusión financiera y niveles de competencia en la industria financiera en AL

A 2019, más de la mitad de los latinoamericanos no tenía acceso a ningún tipo de servicio financiero, mientras que para la otra mitad las tarifas y comisiones eran elevadas (Rousset et al., 2021). Además, en general existe una baja penetración bancaria y una subutilización de servicios financieros formales, lo que es coherente

ejemplo, pasarelas de pago, agregadores, billeteras digitales y POS móviles. Además, algunas BigTechs ya han entrado en el mercado (Alfonso, Tombini y Zampolli, 2020).

5 Este mercado presenta serios desafíos especialmente en consideración a su impacto para la población vulnerable/migrantes, ámbito en que la adopción de remesas digitales podría disminuir las comisiones de envío de transferencias transfronterizas, mejorar la transparencia y reducir el tiempo de las transacciones. Hoy en día el promedio de tarifas o comisiones por remesas se mantiene por sobre la meta de 3 % descrita en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (6 dólares para una transferencia de 200 dólares) (Bersch et al., 2021).

6 Con la excepción de Brasil en donde predominan préstamos para consumo.

7 Como informa el BID, la creciente industria Fintech en América Latina está generando alternativas para abordar las barreras que las mujeres enfrentan para acceder a los servicios financieros, tanto por el lado de la oferta (diseño de productos financieros adecuados para los diferentes segmentos del mercado femenino, sesgo de género en las prácticas de las instituciones financieras, deficiencias en la infraestructura financiera) como por el lado de la demanda (limitaciones de tiempo y movilidad de las mujeres debido a las obligaciones relacionadas con el hogar y normas culturales y sociales que limitan los incentivos para demandar servicios financieros). Los servicios Fintech prestados a través de canales digitales, y una mayor comprensión de las necesidades del usuario por parte de las empresas FinTech hacen que estas alternativas puedan ser eficaces para promover una mayor inclusión financiera de las mujeres (BID 2018).

con la prevalencia del uso de efectivo por sobre pagos digitales.

Esto dista de la realidad de países desarrollados, pudiendo atribuirse esa brecha a varios factores: debilidades institucionales, baja competencia que resulta en un alto costo de los servicios, infraestructura inadecuada y baja interoperabilidad, elevada informalidad y bajos conocimientos financieros e incluso regulaciones excesivamente restrictivas. Datos del Global Findex del Banco Mundial muestran esta realidad (ver figuras [1] y [2] en el Anexo).

En América Latina, las FinTech se han concentrado en la población sin acceso a servicios financieros (Herrera et al., 2021). La promoción de este tipo de empresas puede ser una forma rentable de mejorar el desempeño de AL en este aspecto, por la vía de reducir barreras de costo de acceso a servicios financieros (especialmente para grupos de menores ingresos y sectores rurales) y para aliviar fricciones y asimetrías de información (Berkmen et al., 2019). Es importante notar que la inclusión financiera no involucra solamente entregar acceso a productos financieros básicos, sino también dice relación con el uso de tales productos y su adecuación a las necesidades de clientes que necesitan mejorar su salud financiera y lograr resiliencia ante eventuales shocks de ingresos.

Por el lado de la competencia, los indicadores de América Latina son bastante peores que los homólogos de los países que integran la OCDE. Los sistemas bancarios están muy concentrados, lo que se traduce en elevadas comisiones y costos de transacción, procedimientos engorrosos para abrir una cuenta bancaria y altas tasas de interés (Rojas-Suárez, 2016).

Lo anterior, se puede apreciar en los márgenes estables existentes en la industria bancaria en la región y en el aumento del índice de Lerner como margen de beneficio en la región en comparación con los países de la OCDE (Ver Figuras [3] y [4] en el Anexo).

Estos indicadores, sugieren que las altas barreras de entrada en el sector financiero y un entorno normativo restrictivo pueden constituir obstáculos importantes para un mayor desarrollo de las Fintech, que permitan desafiar a los incumbentes actuales y a la vez fomentar mayor inclusión financiera (Herrera et al., 2021).

c. Revisión de barreras de entrada y factores restrictivos

En el sector financiero se presentan las típicas fallas de mercado identificadas en la literatura económica y que justifican la intervención pública, entre ellas, la existencia de asimetrías de información, externalidades y el poder de mercado que se sustenta en características propias de la industria (Goodhart et al., 2013). Las barreras que se describen a continuación, a su vez, fueron identificadas a través de entrevistas realizadas a actores del mercado tanto del sector financiero tradicional como de las FinTechs que operan en América Latina, describiéndose en forma gráfica en el Recuadro del Anexo.

Dentro de estas barreras de entrada se identifican:

- **Barreras estructurales - Factores económicos estructurales del sector financiero.**

Las barreras estructurales que presenta el sector financiero están relacionadas con la función de producción específica del sector y su estructura de costos en el mercado; por ejemplo, la relevancia de la reputación de marca, de la cual carecen empresas que no están reguladas, las economías de escala y de ámbito al proveer diversos productos con la misma inversión en costos fijos y las inversiones hundidas necesarias para operar.

Una falla de mercado estructural muy relevante en el sistema financiero son las asimetrías de información entre los proveedores de servicios financieros, que limitan los beneficios potenciales de las nuevas tecnologías para consumidores ([Plaitakis and Staschen, 2020](#)). Esta barrera implica que las instituciones financieras tradicionales tienen una ventaja informativa frente a los nuevos participantes en el mercado en cuanto a la información de los clientes, por ejemplo, las transacciones en cuentas, nivel de endeudamiento, el comportamiento de los pagos, los ingresos y los gastos, los ahorros, acceso y uso de sus productos financieros. La asimetría afecta a la competencia, provoca la segmentación del mercado y acentúa el riesgo moral y los problemas de selección adversa, ya que tener acceso a información sobre el comportamiento de pago, hábitos de consumo o la disponibilidad de recursos por parte del cliente favorecería una mejor evaluación del riesgo ([Berkmen et al., 2019](#)). El uso de datos alternativos para la evaluación de la solvencia crediticia se ha convertido en un aspecto clave para seguir otorgando acceso al crédito a aquellas personas con historial crediticio acotado o sin historial ([Demirguc-Kunt et al., 2018](#)).

Asimismo, los problemas de asimetrías de información entre consumidores y proveedores, generan costos de búsqueda y cambio significativos en los consumidores donde la falta de información induce a creencias sesgadas que alteran las decisiones financieras óptimas de los consumidores. Por el lado de la demanda, la literatura económica muestra que la existencia de costos de cambio reduce la elasticidad de la demanda y aumenta el poder de mercado de los operadores tradicionales. Estos costos están asociados a los costos de búsqueda de los consumidores y a la relación a largo plazo entre los bancos y los consumidores que afecta a las preferencias. Estos costos no son monótonos en función de los ingresos de los consumidores: para las personas con mayores ingresos, el tiempo es el mayor costo, mientras que para las personas con menores ingresos, el mayor costo se deriva de la menor disponibilidad de información ([Kiser, 2002](#)).

Otra característica relevante de la demanda es la presencia de creencias sesgadas que afectan a los consumidores, evidenciadas en un consumidor ingenuo, exceso de optimismo, falta de educación financiera, sesgo de consumo actual e inercia de consumo que generan sobreendeudamiento. Este tipo de barreras afecta a la competencia en el sistema financiero y puede agravarse cuando afecta a la forma en que los proveedores diseñan los contratos y productos que ofrecen ([Heidhues and Koszegi, 2010](#)); ([Karlan et al., 2012](#)). Las brechas en los conocimientos financieros y las limitadas competencias digitales de determinados segmentos de consumidores también pueden constituir una barrera de entrada o un factor de restricción para una adopción más amplia de los servicios financieros digitales.

Una característica propia de la industria financiera, es que se caracteriza por poseer efectos o externalidades de red propios de mercados que conectan a distintos tipos de usuarios: es decir, mientras más usuarios existan en un lado del mercado, mayor será el valor para esos usuarios; mientras que cuantos más usuarios existan en el otro lado de la plataforma, más aumentará el valor del servicio. Esta es una característica típica de los mercados de pagos minoristas en los que los agentes necesitan poder hacer y recibir sus pagos. Las externalidades de red son también cruciales en el caso de las plataformas o *marketplace* emergentes que están empezando a expandirse

a la prestación de servicios financieros, como las plataformas de financiamiento colectivo, de préstamos, de pagos y de *trading* de inversiones, u otras plataformas que conectan a inversores, prestamistas y proveedores con los consumidores, así como los *marketplaces* que pueden conectar a los usuarios con diferentes proveedores financieros⁸. Por lo tanto, para operar de manera eficiente en los modelos de negocio de plataformas, las empresas necesitan atraer a los consumidores en ambos lados del mercado. Esta característica del mercado, sumada a la barrera de la falta de reputación y las asimetrías de información, genera una desventaja para los nuevos participantes.

Por otro lado, se aprecia el fenómeno de surgimiento de BigTechs, grandes empresas tecnológicas como Amazon, Facebook, Google, entre otros, que comienzan a ampliar su oferta para incorporar servicios financieros asociados a sus *marketplace*. En este tipo de plataformas la acumulación de datos por parte de las empresas genera un aumento en los rendimientos marginales. De ello se deriva que estas compañías carecen de incentivo para dejar de recolectar y acumular nuevos datos, afianzándose de esta manera la posición de los incumbentes con grandes cantidades de data versus los entrantes que poseen pequeños datasets (Scott Morton et al., 2019), lo cual refuerza las externalidades de red y afecta las decisiones de precios de las empresas, lo que plantea riesgos de concentración significativos.

- **Barreras regulatorias- Regulación que afecta o incide en la competencia**

En el sector financiero, es posible identificar barreras regulatorias relacionadas con las exigencias y normas que rigen a las instituciones financieras, que responden a diferentes objetivos regulatorios como regulación prudencial o de solvencia o bien de conducta de mercado, que se traducen en elevados costos fijos que incluyen el proceso de autorización o licencia, requisitos de capital, garantías, exigencias en ámbitos de gestión de riesgos y control interno, exigencias de debido conocimiento del cliente (KYC), los reportes regulatorios y *compliance*, entre otros. El cumplimiento de dicha carga regulatoria puede tener el efecto de inhibir u obstruir la entrada de nuevas empresas si dichos requisitos no son proporcionales a los riesgos de los nuevos modelos de negocio digitales.

También puede configurarse una barrera de entrada en caso que la falta de reconocimiento regulatorio impida a determinados proveedores financieros acceder a la infraestructura financiera relevante, sistemas de pagos y sistemas de información crediticia (World Bank, 2020). Las regulaciones de pagos en América Latina tienden a estar desactualizadas y en ciertos casos no capturan los nuevos desarrollos y proveedores de pagos digitales.

Esto es relevante, ya que el acceso a las infraestructuras de pago puede representar una ventaja competitiva para los bancos, dependiendo del alcance y las características de la propia infraestructura. A esto se le agrega la necesidad de que, para que los nuevos actores desarrollen el uso de sus servicios de pago, estos deben ser interoperables con los operadores tradicionales y entre ellos mismos, lo que requiere tener acceso

⁸ Vives señala que la industria financiera está experimentando una transformación radical y una reestructuración, moviéndose hacia un modelo de plataformas centradas en el cliente. (Vives, 2020).

a una infraestructura de pagos que permita el intercambio de pagos entre diferentes proveedores de servicios de pago.

Para la prestación de servicios financieros intensivos en tecnología, muchos proveedores necesitan tener acceso a servicios eficientes de cuentas bancarias y cámaras de compensación de bajo costo para liquidar pagos y transferir fondos entre cuentas por instrucción del cliente o por proveedores de servicios de iniciación de pagos autorizados. Teniendo en cuenta la relevancia de las externalidades de red en los medios de pago, la falta de interoperabilidad de la infraestructura con los nuevos métodos de pago y los entrantes digitales se limita la competencia y facilita la ejecución de prácticas anticompetitivas.

- **Barreras conductuales – Conductas o prácticas exclusionarias**

Entre estas se incluyen comportamientos estratégicos de los incumbentes que inhiben, impiden o dificultan la entrada de nuevas empresas, incluyendo la existencia de costos de cambio, el empaquetamiento estratégico de productos, las asimetrías de información, entre otros. Algunos casos problemáticos para el desarrollo del ecosistema FinTech, como la falta de acceso a infraestructuras financieras, pueden estar provocados por la falta de incentivo en otorgar acceso a terceros por parte de los incumbentes facilitadas por la integración vertical, que en América Latina está permitida entre bancos e infraestructura de pagos.

De acuerdo a la revisión de evidencia comparada se identifican algunas fricciones entre los nuevos participantes y los bancos e instituciones financieras tradicionales: por ejemplo en procesos de autenticación de clientes, interoperabilidad entre proveedores y dificultad para acceder a información de clientes necesaria para la prestación de servicios, falta de acceso fluido a datos de transacciones de cuentas bancarias propias y otra información relevante para evaluar el comportamiento o capacidad de pago de los clientes, así como conductas de suspensión o cierre unilateral de cuentas bancarias de FinTech por parte de bancos, y estructuras integradas verticales entre operadores de redes y servicios móviles que pueden ser utilizadas para incurrir en estas prácticas anticompetitivas.

En ese sentido, resulta útil revisar la experiencia de otras jurisdicciones en la que fricciones o problemas surgidos entre los incumbentes y los nuevos entrantes en relación con el acceso a la información dieron lugar a disputas entre las FinTechs y las entidades financieras ante tribunales o Autoridades de Defensa de la Libre Competencia, dando lugar finalmente a ajustes en el marco regulatorio para incorporar expresamente salvaguardas que eviten el riesgo de prácticas anticompetitivas (Ver Cuadro 1: Barreras de entrada. Jurisprudencia Fricciones entre FinTechs y Entidades Financieras en el Anexo, Caso GuiaBolso en Brasil (2020), Caso Sofort en Alemania (2016), Caso Khipu y otros en Chile (2021), Safaricom and M-Pesa in Kenya).

d. Revisión de literatura empírica

El desarrollo del ecosistema FinTech y sus impactos sobre consumidores y hogares, y también sobre la competencia ha ganado bastante interés recientemente por parte de la comunidad académica y los responsables del diseño de políticas públicas. Sin embargo, esta literatura es limitada y está actualmente en desarrollo. Esto se explica no solo porque las FinTech están en una fase inicial, sino también por dos elementos importantes: (i.) la mayoría de estas empresas actúan fuera del perímetro regulatorio, y, en consecuencia, (ii.) hay escasez de datos para el análisis.

La escasa literatura disponible se centra en la interacción de las FinTechs en los mercados financieros en que operan y en cómo reaccionan los operadores tradicionales ante la aparición de estos nuevos actores, así como en los efectos del uso de los nuevos productos financieros que ofrecen las FinTechs en el bienestar de los usuarios. Además, es importante notar que los datos y estudios están concentrados geográficamente. Mientras la mayoría de los estudios relacionados con la competencia en sector financiero se refieren a Estados Unidos, la mayoría de los trabajos que discuten los efectos de las FinTech en términos de desarrollo humano e inclusión financiera utilizan datos de países de África. A la fecha los estudios enfocados en América Latina son escasos.

Los estudios acerca de la efectividad de las FinTech para mejorar el bienestar de consumidores estuvieron influenciados inicialmente por la introducción del sistema M-Pesa en Kenia en 2007, un monedero digital que ofrecía la posibilidad de enviar y recibir dinero utilizando los teléfonos móviles (Mbiti and Weil, 2013) y muestran que este sistema es más seguro, más barato y mucho más rápido que la banca tradicional.

A partir del éxito de M-Pesa, una serie de otros autores ha analizado tanto la experiencia de M-Pesa como de otras tecnologías similares en otros países de África, obteniendo alentadores resultados con respecto a dimensiones tan diversas como propensión a ahorrar, resiliencia, pobreza, consumo, e indicadores laborales. Una síntesis de los principales estudios en este tópico se encuentra en las tablas [2] y [3].

Este conjunto de experimentos y trabajos se ha realizado exclusivamente en el continente africano y los tratamientos se centran en el dinero móvil o monederos electrónicos, y no incluyen otros modelos de negocio Fintech, con lo cual existe un espacio para seguir aportando a la medición del impacto en inclusión financiera de modelos de negocios Fintech.

Por su parte, los estudios de competencia se han enfocado en diversos aspectos de las actividades y operaciones de las FinTech en un sistema que convive con la industria financiera tradicional. Dentro de estos, el identificar qué segmentos de la demanda por servicios financieros captan las Fintech, cómo han aumentado su cuota de mercado, cómo el uso intensivo de nuevas tecnologías de *machine learning* permite identificar, calificar y predecir el comportamiento de los deudores, cómo varía el nivel de competencia en distintas zonas geográficas considerando la presencia o concentración del sector financiero tradicional en la misma, sus efectos en distintos tipos de productos y en los diversos sectores económicos (por ejemplo, en mercados hipotecarios), así como el rol de las FinTech en provisión de financiamiento a pymes durante la pandemia. Una síntesis de las conclusiones de estos estudios puede encontrarse en la tabla [4].

Una gran parte de la literatura ha demostrado un interés en comprender si los servicios financieros tradicionales y las FinTech son sustitutos o complementarios, encontrando evidencia mixta dependiendo de los tipos de servicios y los marcos regulatorios de los países. Por ejemplo, Jagtiani and Lemieux, 2018, han mostrado que el monto de los créditos otorgados por las plataformas FinTech crece más rápidamente en las zonas geográficas que están desatendidas por los bancos tradicionales, lo que entrega motivos para la hipótesis de sustitución. Este fenómeno también se observó en las zonas más afectadas por la pandemia Erel and Liebersohn, 2020. Por otro lado, Tang, 2019, sugiere que las FinTech que operan en los mercados de crédito entre pares (P2P) pueden ser un sustituto para los deudores infra marginales (para los bancos), pero también pueden ser complementos para los préstamos tradicionales de montos acotados, pasando el umbral marginal y operando como colateral.

Este conjunto de estudios se ha llevado a cabo principalmente en EE.UU. y se centra en los modelos de negocio Fintech relacionados con las plataformas de préstamo y ahorro (ver en la Tabla 4), existiendo un amplio margen para seguir investigando en esta área, tanto en otros países como en otros servicios que las Fintech proveen.

Otro tema relevante estudiado recientemente utilizando los datos de la encuesta del Índice de Adopción Global de Fintech de EY (2019), (Shin et al., 2021) informa de que todavía existe una “brecha de género en Fintech”: cerca del 29% de los hombres utilizan productos Fintech, mientras que el 21% de las mujeres los utilizan. La brecha de 8 puntos porcentuales se explicaría en parte por las características específicas de cada país y los controles individuales, y la mitad de la brecha restante se debería a las diferencias de género en la disposición a utilizar nuevos productos financieros. Esto sería coherente con el hecho de que las mujeres presentan mayor aversión al riesgo que los hombres, como se afirma en Croson & Gneezy (2009). El estudio plantea que en la medida que los productos Fintech alcancen una adopción generalizada y se encuentren regulados, la brecha podría reducirse con el tiempo.

V. POLÍTICAS PÚBLICAS HABILITADORAS PARA PROMOVER LA INNOVACIÓN FINANCIERA

Para las economías emergentes y en desarrollo es especialmente relevante generar ecosistemas digitales que fomenten la entrada de nuevos actores de forma sostenible. En este sentido, para que se materialice la promesa de la disrupción digital y las FinTechs, se necesita superar las barreras de entrada existentes en la industria financiera y los obstáculos que pueden limitar los beneficios potenciales para los consumidores (Vives, 2019).

Hasta ahora, a pesar de su potencial, las FinTechs han tenido un impacto moderado en América Latina. Ante ello, es importante poner en marcha políticas públicas que aborden esas barreras y restricciones que actualmente enfrentan las FinTech, adecuando los marcos regulatorios para generar inclusión financiera y a poder adaptarse y responder oportunamente al ritmo de innovación del sector. Aunque la regulación no es el motor que da lugar a la innovación (de hecho, el paso acelerado de la innovación tecnológica tiende a superar la velocidad los cambios regulatorios), sí puede ser un factor de impulso o fomento o, a la inversa, puede constituirse en un impedimento o inhibidor, dependiendo del enfoque regulatorio hacia la competencia en innovación y la mitigación de riesgos.

En este contexto, es especialmente relevante implementar políticas públicas que aborden esos desafíos, y, en particular, los relacionados con las asimetrías en el acceso a la información financiera de los clientes que resulta relevante para competir y diseñar productos y servicios idóneos, así como el acceso a las infraestructuras financieras necesarias para la prestación de servicios financieros.

(a.) Finanzas abiertas: Acceso o Portabilidad de Datos Financieros para abordar las asimetrías de información y riesgo de barreras conductuales.

En el contexto actual de la economía digital, los datos cumplen un rol esencial en el diseño de productos y servicios financieros que se ajusten a las necesidades de los consumidores. Por ello, uno de los pilares básicos para promover la innovación en los servicios financieros es reconocer la capacidad de los usuarios para permitir el intercambio de sus datos e información financiera con otras instituciones financieras y terceros.

La experiencia internacional muestra que un número relevante de jurisdicciones en el mundo (incluyendo países desarrollados y emergentes) están desarrollando iniciativas destinadas a promover una arquitectura financiera abierta (conocida como banca abierta, *open banking* o finanzas abiertas) como condición habilitadora para la innovación financiera y el desarrollo de nuevas aplicaciones y servicios financieros digitales en línea con las necesidades de los clientes (Ehrentraud et al., 2020).

En términos simples, la banca abierta o finanzas abiertas es el proceso que promueve que los proveedores de servicios financieros compartan los datos de sus clientes (previa su autorización) con otras instituciones financieras o terceros autorizados, con el objetivo de aumentar y mejorar la oferta de productos financieros.

Un sistema de finanzas abiertas proporciona una forma ágil y segura para que los clientes financieros puedan dar acceso a su información financiera (actualmente en poder de los bancos y las instituciones financieras) a nuevos proveedores de su elección, para facilitar así la entrega de productos y servicios financieros ajustados a sus preferencias y necesidades. Esto facilita a los clientes financieros la posibilidad de portar o compartir su información con nuevos proveedores (incluyendo instituciones financieras, FinTechs y otros), que luego pueden utilizar estos datos para (i) diseñar y ofrecer una gama más amplia de productos y servicios financieros o (ii) proporcionar servicios de iniciación de pagos (como una solución alternativa de pago digital) o ejecución de otro tipo de transacciones financieras por instrucción del cliente, siempre basado en interfaces seguras.

El sistema de finanzas abiertas parte de la noción de que los clientes son dueños de sus datos y por lo tanto los principales beneficios provienen de dar a estos mayor autonomía y control sobre su información financiera. Las finanzas abiertas tienen el potencial de crear nuevas infraestructuras de intercambio de datos, fomentando una gama muy amplia de servicios en el sector financiero y otros.

Algunos ejemplos de estos servicios o casos de uso de un esquema de finanzas abiertas son: (a) **Pagos**: iniciación de pagos a través de terceros proveedores autorizados, fomentando un proceso más rápido, sencillo y transparente; (b) **Evaluación crediticia y Scoring**: acceso de terceros a la información básica de los clientes, como el historial financiero, los saldos de las cuentas, etc., con el fin de ofrecerles productos y servicios adaptados a sus necesidades y a su capacidad de pago; (c) **Interfaz del cliente**: visualización de los datos financieros e interacción con las instituciones financieras a través de plataformas unificadas; y (d) **Verificación de la identidad**: validación de la información de las cuentas y estandarización de los procesos de autenticación, evitando el fraude (PwC, 2018). (e) **Vinculación inteligente** (smart onboarding): Verificación de cuentas, identidad, autorrelleno de formularios, verificación de ingresos y capacidad de pago; (f) **Gestión de finanzas personales** (PFM) Panel de control de ingresos-gastos, herramientas de planeación financiera, control y planificación de ahorro; y (g) **Finanzas para pymes**: agregación de cuentas, contabilidad automatizada, capacidad de pago y endeudamiento (CAF, 2022).

Un esquema de finanzas abiertas puede generar importantes beneficios para los usuarios, en términos de facilitar el acceso a mejores alternativas de productos y servicios, reducir los costos de búsqueda y mejorar su capacidad de comparar diferentes soluciones y proveedores. Al mismo tiempo, un acceso flexible y seguro a los datos completos de los consumidores permitirá a los nuevos participantes, como las FinTech, desplegar su potencial en la prestación de servicios financieros. También puede motivar a las instituciones financieras tradicionales a ampliar su oferta de productos y servicios para satisfacer las necesidades de sus clientes, facilitando potencialmente el desarrollo de alianzas o acuerdos comerciales conjuntos con este fin.

La apertura de las API públicas por parte de los bancos y las instituciones financieras podría permitir nuevos modelos de negocio en el sector, como la banca como servicio (*Bank as a Service*), que permite a los agentes no bancarios ofrecer servicios financieros a sus clientes integrándose con los bancos y otras instituciones financieras reguladas a través de las API y desarrollando productos sobre la infraestructura bancaria tradicional.

Examen comparado de los esquemas de finanzas abiertas en el mundo

Más de 50 países en el mundo están aplicando o considerando implementar sistemas de banca o finanzas

abiertas, bajo diversos modelos regulatorios. Los tópicos más relevantes a la hora de definir y diseñar un sistema de portabilidad de datos en el sistema financiero son: (i.) objetivo de la política pública que se persigue, (ii.) alcance de instituciones participantes, (iii.) alcance de datos a compartir, (iv.) definición de mecanismos de intercambio de datos y nivel de estandarización, y (v.) criterios de distribución de costos⁹.

En una buena parte, es el objetivo de la política pública lo que determina el modelo que se adopta en cada jurisdicción. En ese sentido, un sistema en el que la participación en el esquema de finanzas abiertas es obligatoria o prescriptiva (como en Australia, México, la Unión Europea, Brasil y el Reino Unido) tiende a ser más indicativo de una política orientada a promover la inclusión financiera y/o a aumentar la competencia en el sector financiero, mientras que la participación voluntaria en los esquemas de finanzas abiertas es más indicativa de políticas públicas destinadas primordialmente a estimular la innovación y el desarrollo de modelos de negocio FinTech (Singapur, Hong Kong).

Un examen de las jurisdicciones con un enfoque mandatorio para el desarrollo de sistemas de finanzas abiertas revela una tendencia a centrarse o comenzar la implementación con los bancos con una mayor cuota de mercado, a los que se les exige compartir información con terceros proveedores en base a la autorización de sus clientes. En aquellos países en los que el principal objetivo de estas iniciativas es mejorar la competencia en el mercado de la industria financiera, esta es una condición lógica para reducir la concentración del mercado en estos actores.

En los casos en los que el sistema de finanzas abierta se implementó bajo un modelo obligatorio, se designa una autoridad que se encarga de la regulación y control del cumplimiento de los requisitos y normas establecidas y de la supervisión del funcionamiento del sistema.

En cuanto al alcance y el tipo de instituciones que participan en los sistemas financieros abiertos, existen dos enfoques principales: (i.) un alcance específico centrado en los bancos y servicios de pago (Reino Unido, Europa, Hong Kong); y (ii.) un alcance amplio que abarca muchos tipos de servicios financieros, incluidos el crédito y seguros (Australia, Brasil, India, Japón, México y Singapur). En los ejemplos más recientes de diseño e implementación en América Latina, predominan los regímenes de finanzas abiertas de amplio alcance, haciendo obligatoria la participación de un amplio universo de instituciones financieras y con amplia cobertura de productos y servicios financieros acorde a la realidad local (México, Brasil)¹⁰.

En cuanto al tipo de datos que pueden compartirse y al tipo de productos financieros cubiertos por el modelo de finanzas abiertas, cuanto más variado y amplio sea el espectro, más fácil será para los agentes

9 En el Anexo se incluye un cuadro resumen de los marcos regulatorios de Banca Abierta o Finanzas Abiertas de principales jurisdicciones analizadas. Para una revisión reciente y detallada de la experiencia comparada se puede consultar el reporte “Lineamientos para el Desarrollo de un Marco de Finanzas Abiertas en Chile, con Enfoque en Competencia e Inclusión Financiera” publicado por el Ministerio de Hacienda de Chile. www.hacienda.cl <https://hacienda.cl/noticias-y-eventos/noticias/ministerio-de-hacienda-anuncia-el-ingreso-del-proyecto-de-ley-de-innovacion/lineamientos-para-el-desarrollo-de-un-marco-de-finanzas-abiertas-en-chile-con> (Montoya y Celedón, 2021).

10 En el caso de Chile, el marco regulatorio de finanzas abiertas propuesto en el Proyecto de Ley para promover la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financiero (Boletín 14570.05), establece en forma mandatoria la obligación de determinadas instituciones financieras de disponer las interfaces necesarias para el intercambio ágil y seguro de información financiera de clientes con terceros proveedores autorizados por los dueños de esa información. Atendiendo a las condiciones de mercado local, en cuanto a asimetrías de información, barreras de entrada, brechas de inclusión financiera y margo regulatorio e institucional, se propone un esquema de finanzas abiertas de amplio alcance en cuanto a instituciones proveedoras de información, tipos de productos y servicios financieros cubiertos (incluyendo iniciación de pagos) y datos que deberán intercambiar con otros prestadores de servicios, con el consentimiento de clientes. Se encomienda a la Comisión para el Mercado Financiero la regulación y supervisión del funcionamiento e implementación gradual y progresiva del sistema, definiendo los estándares técnicos comunes que faciliten la interoperabilidad en cuanto a intercambio de datos, autenticación de participantes y consentimiento del cliente, bajo un régimen claro de responsabilidad de los participantes en ámbitos de seguridad de información, privacidad, fraude y protección de clientes.

del mercado desarrollar y diseñar nuevos servicios para satisfacer las necesidades de los consumidores no bancarizados (Plaitakis and Staschen, 2020).

En la mayoría de los países, los sistemas de finanzas abiertas suelen considerar los siguientes tipos de datos: (i.) datos genéricos sobre la oferta de servicios financieros; (ii.) datos de los clientes: información de los clientes proporcionada para la apertura de productos y con fines administrativos, incluidos los datos de registro o de conocimiento del cliente (KYC); y (iii.) datos de transacciones financieras con productos contratados, requiriendo el consentimiento explícito del cliente para compartir datos sobre cuentas y transacciones.

También es importante considerar que en la mayoría de los países, independientemente del objetivo de política pública que se persiga, se promueve la inclusión de servicios de iniciación de pagos para reforzar el acceso de los usuarios a pagos electrónicos más asequibles, como es el caso de Brasil, Japón, Reino Unido, Singapur, la Unión Europea, Japón y Hong Kong.

La tendencia general en los distintos países es que, además de los actores que están obligados a compartir los datos de sus clientes, hay instituciones que pueden participar voluntariamente en el esquema de finanzas abiertas, para lo cual deben estar registradas o acreditadas ante el regulador respectivo y dar cumplimiento a determinados requisitos o normas de seguridad. Por ejemplo, este podría ser el caso de las FinTechs que están interesadas en acceder a la información de los clientes que actualmente tiene la industria financiera tradicional, contando con la autorización de los clientes respectivos.

En general, las entidades autorizadas a acceder a los datos pueden ser entidades financieras (que a su vez también son proveedores de información) o pueden ser otro tipo de actores o terceros proveedores, en cuyo caso suelen estar sujetos a un marco de licencias o autorizaciones o, como mínimo, a estándares técnicos y de seguridad obligatorios. Las regulaciones de finanzas abiertas distinguen entre proveedores de datos y usuarios de datos para salvaguardar un objetivo de competencia, para dar acceso a los proveedores con asimetrías de información y menor poder de negociación (como las FinTech y otros terceros proveedores).

Otra cuestión que debe definirse en los sistemas obligatorios de finanzas abiertas es si la obligación de compartir información (con el consentimiento del cliente) debe ser recíproca entre las instituciones que participan en el sistema. En México y Brasil, la mayoría de los participantes son, en cierta medida, tanto proveedores como usuarios de datos, por lo que existe “reciprocidad de datos” entre los participantes. Este tema ha sido discutido en el caso de Europa, que no considera la reciprocidad, pero opera bajo una legislación de protección de datos que permitiría a los clientes acceder a sus datos a través del ejercicio de sus derechos de portabilidad regulados en la Directiva de Protección de Datos.

Otro tema que se discute en la literatura es la importancia de especificar los mecanismos a través de los cuales se compartirán los datos, donde, la regulación establece unos estándares mínimos o define un modelo único de interfaz o API a utilizar por todas las instituciones que participan en el sistema, o bien se deja la cuestión abierta para que los actores del mercado lleguen a un acuerdo sobre estos mecanismos. La experiencia internacional muestra que algunos países estipulan el uso de APIs estandarizadas (Australia, México, Reino Unido, India y Singapur), mientras que otros permiten o requieren que los actores del sector financiero lleguen a un acuerdo sobre el mecanismo de intercambio de información (Brasil, Hong Kong, Japón y la Unión Europea).

Adicionalmente, otro aspecto a abordar son los criterios para distribuir los posibles costos de la implementación del sistema, el desarrollo e instalación de la infraestructura de intercambio de datos (API) y su mantenimiento. Esto es relevante puesto que puede utilizarse como barrera de entrada por los incumbentes.

Una característica importante que se encuentra en la mayoría de las jurisdicciones que han implementado

esquemas de banca abierta o finanzas abiertas es la exigencia del consentimiento del cliente para compartir información, en consonancia con la legislación de protección de datos. Para abordar las cuestiones relacionadas con privacidad, algunas jurisdicciones han introducido una nueva legislación marco sobre finanzas abiertas o han modificado los requisitos de privacidad existentes para garantizar que el consentimiento del consumidor sea significativo y esté bien informado, y para instar a los participantes en el mercado a adoptar políticas, procedimientos y controles adecuados para resguardar la protección de los datos del cliente.

Por último, los países que han desarrollado regímenes de banca o finanzas abiertas han tenido que definir el ritmo de la implementación por fases, ya sea por tipo de datos o productos o por tipo de institución que debe compartir datos, con horizontes de implementación que varían entre dos y cuatro años.

Evidencia sobre impacto de esquemas de Finanzas Abiertas

En cuanto al impacto de los sistemas de finanzas abiertas, dado que este tipo de políticas públicas son relativamente recientes, hasta el momento existe información limitada y no existen análisis exhaustivos o revisiones empíricas sobre los efectos en la competencia, la inclusión financiera y el crecimiento de los ecosistemas Fintech.

Reino Unido, que comenzó a implementar su sistema de *open banking* en 2018, es el régimen más antiguo, por lo que existe evidencia cuantitativa para medir los impactos a corto y mediano plazo de la política pública en este país. En cuanto al uso del sistema de finanzas abiertas, hasta la fecha hay más de 4 millones de usuarios en el Reino Unido, entre consumidores y empresas, que son usuarios activos de productos habilitados para la banca abierta, con más de 300 terceros proveedores incluidos en el directorio que lleva la autoridad (OBIE, 2020). La Entidad de Implementación de Banca Abierta (OBIE) estima que aproximadamente el 25% de estos usuarios son pymes. En 2021, más de 200 terceros proveedores autorizados y proveedores de cuentas se han unido voluntariamente al sistema como participantes. OBIE estima que los beneficios anuales ascendieron a 12.000 millones de libras para los consumidores y 6.000 millones de libras para las pymes en 2019.

En el Reino Unido, las métricas indican que la banca abierta está creciendo rápidamente, ya sea medido por el número de llamadas de información a la API, el número de terceros proveedores, la gama de propuestas de productos habilitados por *open banking* o el número de usuarios. La mayor parte de la actividad está relacionada con la actividad de consulta de datos; no obstante, la actividad de iniciación de pagos está creciendo considerablemente. El informe más reciente publicado por el OBIE informa de un crecimiento significativo de las aplicaciones y los servicios centrados en el uso por parte de los consumidores y las pymes, con el objetivo de (i) mejorar la toma de decisiones financieras, (ii) aumentar el acceso al asesoramiento y la orientación, (iii) mejorar el acceso y condiciones de los préstamos, (iv) aumentar los ahorros y las inversiones, (v) ampliar las opciones de pago, (v) aumentar la portabilidad o cambio de proveedor.

En cuanto al impacto de la banca abierta en las empresas, el informe anual de la OBIE indica que muchas pequeñas empresas recurrieron a soluciones de banca abierta en 2020, incluyendo la contabilidad en la nube y la previsión del flujo de caja para ayudarlas a obtener más claridad y control sobre sus finanzas. En cuanto a los costos de cambio para las pymes, una encuesta de la OBIE en 2021 muestra que el 10% de las empresas cambiaron sus proveedores de cuentas bancarias, en comparación con el 4% informado por la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) en 2016. Si se tienen en cuenta solo las empresas que utilizan el sistema de banca abierta, el porcentaje se eleva al 17 %. (OBIE, 2020)

Un informe reciente sobre Reino Unido muestra que la banca abierta también ha tenido un impacto en la inclusión financiera, evidenciando que las personas calificadas como “marginadas” (que no tienen una cuenta o sólo tienen una cuenta básica) probablemente pagarán menores comisiones en un sistema de

banca abierta, con un ahorro equivalente al 0,8 % de sus ingresos. En el caso de personas calificadas como “agobiadas” (que tienen una o más cuenta y están muy endeudados), la banca abierta les permite ahorrar el equivalente al 2,5 % de sus ingresos (Reynolds and Chidley, 2019).

En cuanto al impacto de las iniciativas de finanzas abiertas en los mercados de pagos, la evidencia comparativa disponible muestra que el reconocimiento y el uso de iniciadores de pagos puede resultar en una reducción del uso de efectivo al facilitar el uso de cuentas como medio de pago directo, lo que lleva a una mayor inclusión financiera y a un mayor uso de medios de pago electrónicos. Por ejemplo, en la India, la iniciación de pagos contribuyó al crecimiento de la población bancarizada, que pasó del 53 % al 80 % entre 2014 y 2017 (AFI, 2020).

Teniendo en cuenta el contexto actual de la pandemia, los países que tienen un marco de finanzas abiertas en operación, como el Reino Unido, registraron un aumento en el uso de medios de pago basados en API de aproximadamente un 800 % entre marzo y julio de 2020 (FT Partners Fintech Industry Research, 2021). En el Reino Unido, se realizaron 300.000 pagos a través del sistema de banca abierta utilizando iniciadores de pagos en 2019, frente a 3,4 millones en 2020. En 2021, se realizaron un millón de pagos solo en enero. Un informe de la consultora Oliver Wyman sugiere que este tipo de sistema de pago podría captar potencialmente el 20% del gasto actual de los clientes en tarjetas de pago, generando un ahorro de unos 3.000 millones de euros por la reducción de los costos de transacción. Además, permitiría a los comerciantes ofrecer esta alternativa de pago, mediante transferencias de cuentas, con la misma facilidad que una tarjeta de débito o crédito, pero sin tener que utilizar los esquemas tradicionales de tarjetas (Wyman, 2021).

En resumen, un marco regulatorio de las finanzas abiertas puede contribuir a reducir el poder de mercado derivado de la ventaja informacional de las instituciones financieras tradicionales, proporcionar a los clientes el control de sus datos financieros reduciendo los costos de búsqueda y de cambio, y aumentar la seguridad y la estabilidad en el intercambio de datos entre proveedores estableciendo normas técnicas de seguridad comunes (reduciendo la fricción y las posibles prácticas anticompetitivas).

(b.) Acceso Abierto a Infraestructura financiera como facilidad esencial para nuevos entrantes y acceso a infraestructura digital por usuarios

Una de las barreras de entrada que afectan a la innovación financiera está relacionada con el acceso a infraestructuras relevantes que son necesarias para la prestación de servicios financieros, desde el punto de vista de la oferta, o necesarias para la adopción de soluciones digitales por parte de los usuarios, desde la perspectiva de la demanda. Ambos elementos son necesarios para lograr las externalidades de red descritas anteriormente.

Acceso a infraestructura por parte de los usuarios

Desde el punto de vista de los usuarios, un elemento clave para la adopción extendida de los servicios financieros digitales es el acceso de los consumidores a la infraestructura digital necesaria: incluyendo telefonía móvil, Internet de alta velocidad y mecanismos de identidad digital; así como la alfabetización financiera y digital. Particularmente en América Latina, un factor que ha impulsado el auge de las soluciones Fintech es la alta penetración de los *smartphones* en la región, que se sitúa en torno al 67% (GSM Association, 2019).

Los datos relativos al acceso a la telefonía móvil y uso de Internet en América Latina muestran que algunos países han alcanzado niveles equivalentes a los de países desarrollados, que están aplicando políticas públicas como la banca abierta para promover la innovación financiera. Aunque es relevante señalar que existe una importante heterogeneidad intrarregional y dentro de cada país (Rousset et al., 2021) (Herrera et al., 2021).

En este escenario, aún existe un segmento de la población en la región que no ha logrado acceder a los servicios financieros digitales, en gran parte debido a los bajos niveles de alfabetización y educación financiera y a las limitaciones en las habilidades digitales, así como a la insuficiente cobertura móvil y de internet. Por lo tanto, para aprovechar el alto potencial de las Fintech para cerrar las brechas en la inclusión financiera, es importante desarrollar políticas públicas y esfuerzos de los actores del mercado dirigidos a lograr las siguientes condiciones: (i.) Acceso equitativo a la infraestructura digital necesaria; (ii.) mejorar la educación financiera y digital; (iii.) mantener y robustecer la regulación y supervisión en ámbitos de protección del consumidor y privacidad, integridad financiera, ciberseguridad¹¹.

Acceso a infraestructura por parte de los nuevos proveedores financieros

En términos generales, las infraestructuras de los mercados financieros desempeñan un papel fundamental en la estabilidad y solidez del mercado financiero, ya que permiten el registro, la compensación y la liquidación de las transacciones monetarias y de valores. El problema que subyace aquí es que la falta de acceso a tiempo y en una escala suficiente a infraestructuras financieras que pueden constituirse como facilidades esenciales, se plantea como un obstáculo importante para la eficacia del sistema y para la entrada de nuevos actores¹².

Por ello, diversos organismos internacionales destacan la importancia de fortalecer las condiciones de competencia y acceso al mercado para garantizar condiciones justas, promover la innovación, la adopción exitosa y a gran escala de la tecnología, en aras de generar más opciones para los consumidores y el acceso a servicios financieros de alta calidad. Esto subraya la importancia de diseñar políticas públicas que creen incentivos para la estandarización, la interoperabilidad y el acceso justo y transparente a las infraestructuras clave y aborden los riesgos de concentración del mercado (World Bank Group, 2018).

Eso resulta relevante dado que cualquier agente del mercado que desee ofrecer servicios de pago debe tener acceso a una infraestructura operativa de pagos acordada para la liquidación de obligaciones entre instituciones financieras interconectadas ((Systems y Commissions, 2012) (The Netherlands Authority for Consumers & Markets, 2017)). El costo de replicar estas infraestructuras es demasiado elevado por lo que no es rentable para las FinTech, por lo que no existen otras alternativas económicamente viables para ellas, ni existen restricciones técnicas que impidan a los operadores tradicionales permitir la interoperabilidad con estos nuevos actores. En efecto, la estructura de red de los mercados de pago, especialmente en el mercado minorista, hace que las infraestructuras de pago de bajo valor (incluidas las cámaras de compensación) sean una facilidad esencial cuyo acceso debe concederse a los nuevos competidores.

Aunque en América Latina los mercados de pagos minoristas siguen primordialmente concentrados en los bancos, en los últimos años han aparecido nuevos proveedores de servicios de pago y modelos de negocio

11 De ahí la relevancia de las iniciativas destinadas a mejorar la conectividad en la región para superar estos obstáculos, que las autoridades están abordando invirtiendo en la mejora del acceso a la telefonía móvil y a Internet (por ejemplo, la creación de “zonas digitales” con acceso gratuito a Internet), facilitando el acceso a las redes de telecomunicaciones que podrían fomentar el desarrollo de modelos de negocio iniciados por empresas de telecomunicaciones como MPesa en zonas rurales con escasa presencia bancaria, y desarrollando programas de educación financiera (Rousset et al., 2021).

12 Desde el punto de vista de la competencia en el mercado financiero, es importante analizar la necesidad de que los entrantes accedan a una determinada infraestructura financiera para competir en el mercado y cuáles son las condiciones efectivas de acceso existentes, para determinar si constituyen facilidades esenciales y si es necesario establecer una obligación de proporcionar acceso a su respecto. La Comisión Europea ha clasificado los sistemas de pago como facilidades esenciales cuando la participación en ellos es necesaria para que los bancos o las instituciones financieras compitan en el mercado pertinente (European Commission, 1995). Se han sugerido los siguientes criterios para determinar la existencia de una facilidad esencial, (i) que su uso sea indispensable para que los proveedores participen en el mercado relevante; (ii) que la infraestructura en cuestión no sea replicable o su replicación no sea técnicamente factible o dada su naturaleza costosa, (iii) que no existan otras alternativas económicamente viables para los competidores y (iv) que no existan restricciones técnicas o de capacidad para compartir el insumo esencial por parte de su propietario. Foro Latinoamericano de Competencia de la OCDE, Principios de Competencia, 2010.

(incluyendo proveedores de dinero electrónico, billeteras digitales o emisores de prepago, proveedores de servicios de pago, proveedores de servicios de iniciación de pagos)¹³, para los cuales el acceso a los sistemas de pago y a la infraestructura (ya sea gestionada por los bancos centrales o por el sector privado) es crucial, para asegurar que sus usuarios puedan realizar pagos a un mayor número de contrapartes con cuentas residentes en otros proveedores.

Una política pública habilitadora destinada a garantizar el acceso abierto a la infraestructura por parte de los nuevos proveedores de pagos digitales debería considerar los siguientes elementos: criterios de acceso objetivos, transparentes, no discriminatorios y basados en el riesgo, ya sea el acceso directo o indirecto a través de una institución participante, así como una cuestión clave para garantizar la competencia y la inclusión financiera en los sistemas de pago con múltiples actores: promover la interoperabilidad entre las plataformas o la infraestructura necesaria (para evitar la limitación o desalentar su uso por parte de los consumidores/comercios) (BIS, 2020).

Para que los entrantes puedan contribuir a masificar el uso de medios de pagos electrónicos, deben ser interoperables con los operadores tradicionales y entre ellos, lo que requiere tener acceso a una infraestructura de pagos que permita el intercambio de pagos entre diferentes proveedores de servicios. En efecto, la falta de acceso o interoperabilidad entre infraestructuras de incumbentes y nuevos entrantes puede traducirse en imposibilidad de realizar operaciones, altos costos para la realización de las mismas, un mayor tiempo para procesar una transacción, lo que limita la competencia entre los proveedores de servicios de pagos y puede desincentivar el uso por parte de los consumidores que prefieren un medio de pago que les permita interactuar con la mayor cantidad posible de contrapartes. Lo anterior, puede afectar negativamente la competencia y la inclusión financiera por la cual la interoperabilidad entre los oferentes pasa a ser hoy en día una condición necesaria.

Una cuestión relevante que deben vigilar las autoridades es el riesgo de prácticas exclusorias por parte de los operadores tradicionales, facilitadas por la integración vertical entre las instituciones financieras y la infraestructura financiera, que puede suponer un reto importante para los mercados de pagos, por ejemplo, la integración vertical entre las cámaras de compensación de pagos y los bancos en el mercado de las transferencias electrónicas.

A nivel mundial hemos vistos casos que reflejan la relevancia de la interoperabilidad. Así, en Kenia (2017) se verificaron conductas anticompetitivas en el caso de la billetera electrónica M-Pesa que actúa como proveedor de servicio de pago estando integrado con la red de telecomunicaciones de Safari.com, ya que este último limitaba el uso de su red para transferencia cuenta a cuenta de terceros. Por su parte, en un caso reciente contra Apple en Alemania (2020) la autoridad de competencia estaba solicitando abrir el acceso para efectuar pagos a comercios a través de teléfonos móviles por diversos medios de pago digitales sin restringir la conexión al uso de su propia billetera móvil, materia que en definitiva fue resuelta por vía legislativa, estableciendo el derecho para los proveedores de servicios de pago y emisores de dinero electrónico de acceder a la infraestructura tecnológica necesaria para la prestación de servicios de pago digitales¹⁴.

13 El BIS señala que las iniciativas de banca abierta pueden utilizarse para facilitar la iniciación de pagos instantáneos o de transferencias tradicionales y sostiene que, para que este tipo de servicios se amplíe, el reconocimiento legal de los iniciadores de pagos debe ir acompañado del acceso, por parte de los distintos emisores de instrumentos de pago, a la infraestructura necesaria para compensar y liquidar las transferencias entre cuentas de distintos proveedores, en condiciones no discriminatorias (BIS, 2020).

14 El artículo 58a de la Ley alemana de supervisión de los servicios de pago establece el derecho de los proveedores de servicios de pago y los emisores de dinero electrónico a acceder a la infraestructura tecnológica que contribuye a los servicios de pago móviles y basados en Internet. Su derecho de acceso tiene por objeto promover la innovación tecnológica y la competencia en interés de los consumidores para tener una amplia gama de opciones entre los servicios de pago. Este cambio legal que algunos han denominado “Lex Apple Pay”, ya que parece haber estado motivada por el objetivo de otorgar a los proveedores de servicios de pago el derecho de acceso directo a las

Por último, es pertinente abordar la cuestión del acceso a las cuentas bancarias por parte de los nuevos proveedores de servicios financieros digitales, para quienes el acceso a los servicios bancarios se califica como un insumo esencial para la prestación de sus servicios a los usuarios finales. Las implicancias de un adecuado acceso a servicios de cuenta bancaria inciden en la capacidad de gestionar los fondos propios de las Fintech, para pagar y recibir dinero de sus clientes, así como en algunas jurisdicciones el contar con una cuenta en un banco es un requisito para acceder a las funciones de los sistemas de pagos interbancarios, en particular los sistemas de compensación y liquidación de pagos (The Netherlands Authority for Consumers Markets, 2017).

En este sentido, una política pública habilitante para promover el surgimiento de nuevos proveedores digitales es facilitar el acceso a las cuentas ofrecidas por las entidades bancarias u otras entidades de depósito a las Fintech autorizadas y sujetas a supervisión, que requieran dicho acceso para la prestación de servicios financieros a sus clientes. Ello, en línea con experiencias internacionales como la PSD2 en Europa para evitar que se convierta en una barrera de entrada que pueda dar lugar a prácticas anticompetitivas.

(c.) Regulación básica o fundacional para abordar mitigación de riesgos asociados a nuevas tecnologías

Para que la innovación financiera produzca los beneficios esperados es crucial abordar los posibles riesgos asociados a la adopción de nuevas tecnologías. Si bien no se trata de riesgos nuevos o diversos a los que ya deben gestionar las instituciones financieras, en el contexto de la digitalización de los servicios financieros estos riesgos se han ido complejizando.

Los riesgos más relevantes que pueden incidir en la implementación de un esquema de finanzas abiertas o de acceso abierto a la infraestructura financiera como políticas regulatorias habilitantes están relacionados con los riesgos operacionales, la ciberseguridad, la privacidad de los datos, la protección del cliente financiero, las prácticas anticompetitivas y el riesgo de concentración y de integridad financiera, todos los cuales deben ser abordados en la regulación, pero sin impedir el desarrollo del mercado y la innovación.

Las principales fuentes de riesgo en un modelo de finanzas abiertas se derivan, por un lado, del aumento del flujo de datos y de las mayores transacciones e interacciones entre las entidades participantes y, por otro, del contexto de digitalización y creciente uso intensivo de datos en las prestaciones de servicios financieros. Por lo tanto, estas áreas deben ser abordadas por el marco de regulación y supervisión para promover una adecuada gestión y mitigación de riesgos por parte de los proveedores de servicios financieros involucrados.

Entre los riesgos que podrían aumentar en un sistema financiero abierto se encuentran los relacionados con la privacidad y la protección de los datos personales de los clientes¹⁵. Es importante contar con normas y estándares adecuados de protección de la información e incorporar resguardos que garanticen el consentimiento explícito del cliente y la plena comprensión del alcance de la autorización dada a terceros para acceder a su información.

interfaces NFC de los dispositivos móviles de Apple, se ha anticipado a la conclusión de la investigación en curso de la Comisión Europea respecto de Apple Pay, así como la reforma pendiente de la Ley de Competencia alemana, que está dirigida precisamente a los operadores de plataformas tecnológicas, que disfrutaban de una posición de guardián o gatekeeper. Franck, Jens-Uwe and Linardatos, Dimitrios, Germany's 'Lex Apple Pay': Payment Services Regulation Overtakes Competition Enforcement (June 1, 2020). CRC TR 224 Discussion Paper Series 2020, final version JECLAP 12 (2021) 68-81, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3634484>.

15 En tal sentido, el IIF identifica las siguientes áreas como de mayor riesgo potencial en ecosistemas de open banking: a) Riesgos de Brechas de seguridad: Fugas de información accidentales o ataques externos que pueden generar riesgo de exposición de la información sensible de los consumidores, como transacciones financieras, número de cuentas, credenciales, entre otros, que pueden desencadenar en pérdidas para estos, b) Riesgos de Pagos no autorizados: Transacciones ocasionadas sin el permiso de los consumidores, pueden ser resultado por una brecha de seguridad o errores en el funcionamiento de los servicios que inician los pagos, como la autenticación deficiente de los clientes., c) Riesgo de Pagos erróneos: Acciones iniciadas por los clientes, pero procesados de forma errónea por las terceras partes, ocasionando pérdidas para los consumidores. Institute of International Finance (2018). Liability and Consumer protection in Open banking.

También hay mayores riesgos potenciales en las áreas de ciberseguridad y seguridad de la información. La interacción entre proveedores con el fin de compartir información a través de plataformas tecnológicas o interfaces y el mayor flujo de datos puede aumentar los riesgos operacionales y de ciberseguridad, debido a la ampliación del área sujeta al riesgo de ataques que podrían comprometer la seguridad de la información y la seguridad de los sistemas de los participantes (Comité de Supervisión de Basilea, 2019).

Un alto grado de interconexión o dependencia de terceros proveedores de tecnología podría incluso provocar un riesgo de contagio. Por ello, en los últimos años, tanto las autoridades como las entidades financieras han centrado y priorizado los temas de ciberseguridad y han invertido importantes recursos en el diseño y mantenimiento de sistemas cibernéticos resilientes para hacer frente a los nuevos riesgos que surgen en el contexto de la economía digital.

Desde otra perspectiva, en cierta medida, un esquema de finanzas abiertas podría contribuir a aumentar los niveles de seguridad y protección de datos en los intercambios de información que actualmente tienen lugar entre proveedores de servicios financieros, al definir mediante la regulación un estándar seguro y estable para acceder a información de los clientes, con su consentimiento, así como regímenes de responsabilidad aplicables a las entidades participantes.

Desde el punto de vista de la protección del consumidor, el aumento del intercambio de datos en los sistemas de finanzas abiertas y los procesos de iniciación de pagos puede aumentar el riesgo de fraude, estafas y errores de los clientes, lo que podría traducirse en transacciones no autorizadas (Plaitakis and Staschen, 2020). Por lo tanto, es importante que el diseño de un marco de finanzas abiertas tenga en cuenta la disponibilidad de un servicio de atención al cliente adecuado y de mecanismos de resolución de conflictos para los usuarios, así como la asignación clara de la responsabilidad en caso de transacciones erróneas o fraudulentas (CGAP, 2020).

En cuanto a las preocupaciones competitivas en la economía digital, una cuestión relevante son los efectos que podría tener la entrada de las BigTechs en el mercado financiero y su acceso a la información financiera de los clientes y eventuales riesgos de concentración.

Las BigTechs (grandes empresas de base tecnológica como Amazon, Facebook, Google y Apple, que integran los servicios de pago en sus plataformas de comercio electrónico o de redes sociales) ya tienen una ventaja en los datos, con acceso a información muy detallada sobre las preferencias, hábitos y comportamientos de los consumidores. Por lo tanto, existe un riesgo potencial de concentración en la medida en que podrían acceder a los datos de los clientes en poder de las instituciones financieras.

Esta incursión de las BigTech en la provisión de servicios financieros podría beneficiar a los consumidores al aumentar la competencia en diferentes áreas del sector financiero, como los pagos, el acceso al crédito, los seguros, etc. Sin embargo, dado que estas empresas tienen una importante escala de clientes, podrían beneficiarse de forma desproporcionada, pudiendo incluso llegar a monopolizar el origen y distribución de préstamos a consumidores o empresas. Dado que las grandes empresas digitales disponen de un importante volumen de datos de clientes al que sólo ellas tienen acceso, la combinación con múltiples fuentes de datos de servicios financieros podría aumentar el riesgo de prácticas anticompetitivas, transfiriendo el poder de mercado entre sus diferentes líneas de negocio. Esto limitaría la competencia y favorecería la cautividad de los clientes, lo que afectaría a la competencia, reduciría el bienestar de los consumidores, y potencialmente incluso elevaría el riesgo de inestabilidad financiera (Padilla y de la Mano, 2018).

En lo que concierne a riesgos vinculados al acceso abierto a infraestructura financiera, estos se centran en aspectos de riesgo operacional y de la interconexión entre los agentes del mercado que tienen acceso directo o indirecto a la infraestructura. Dado que los sistemas de pago pueden ser un canal de transmisión de los efectos de las disrupciones tecnológicas, operativas y financieras, las autoridades financieras han adoptado una postura cautelosa en cuanto a sus políticas de acceso a las infraestructuras financieras, estableciendo requisitos estrictos en materia de gestión de riesgos, control interno, continuidad del negocio, resiliencia cibernética, entre otros requisitos que los participantes deben cumplir, los cuales deben basarse en un criterio de proporcionalidad basado en el riesgo.

VI. RECOMENDACIONES SOBRE ENFOQUES REGULATORIOS PARA DESARROLLAR UN ECOSISTEMA DE ACCESO O PORTABILIDAD DE DATOS FINANCIEROS Y ACCESO ABIERTO A INFRAESTRUCTURAS COMO CONDICIÓN HABILITADORA DE LA INNOVACIÓN FINANCIERA

En base al análisis presentado, es posible formular recomendaciones sobre políticas públicas orientadas a abordar dos principales barreras de entrada que enfrentan las Fintech y los nuevos servicios financieros digitales, que operan como factores limitantes para su potencial contribución a mejorar la competencia y ampliar la inclusión financiera en América Latina. Estas son: (i.) las asimetrías respecto a la información financiera de los clientes que es relevante para competir y diseñar productos y servicios financieros adecuados, y (ii.) el acceso a la infraestructura financiera y digital que se requiere para la prestación fluida de los servicios financieros.

En ese sentido, y teniendo en cuenta el crecimiento exponencial, la consolidación y la diversificación del ecosistema FinTech en América Latina anteriormente descrito, sería recomendable que las autoridades de la región continúen con sus esfuerzos para actualizar y establecer un marco regulatorio y de supervisión sólido para las empresas que prestan servicios financieros utilizando modelos de negocio basados en tecnología (FinTech), bajo principios de proporcionalidad, neutralidad tecnológica y flexibilidad y un enfoque basado en el riesgo.

Este marco normativo debiera formularse en torno a las dos políticas públicas descritas en detalle en la sección anterior: (i.) esquema de finanzas abiertas y (ii.) acceso abierto a infraestructura financiera y digital, teniendo en cuenta la realidad de los mercados financieros en América Latina (y la heterogeneidad entre y dentro de los países) y los modelos de negocio FinTech que se están desarrollando. Asimismo, se tienen en cuenta también la diversidad del marco institucional y regulatorio y la heterogeneidad en capacidades en los distintos países de la región, aspectos que deben ser cuidadosamente considerados a efectos del diseño y la implementación de este tipo de políticas públicas.

(a.) Marco normativo para promover y desarrollar los esquemas de finanzas abiertas

Dada la realidad de los sistemas financieros en América Latina, la promoción de una mayor competencia, la inclusión e innovación financiera debieran ser los objetivos primordiales de política pública de un sistema de finanzas abiertas. En este sentido, la autoridad reguladora debe tener un rol activo tanto en el diseño como en la implementación de esta política pública, para considerar todos los resguardos necesarios para asegurar que el sistema cumpla con estos objetivos.

Para esto, es relevante reconocer que desde la perspectiva del consumidor, el acceso a los servicios financieros digitales es una condición necesaria para que la innovación financiera y las FinTechs desplieguen

sus beneficios. Por lo tanto, este tipo de política pública debiera establecerse en los países de la región donde el consumidor alcance una tasa significativa de penetración en el uso de la telefonía móvil y el acceso a Internet. En la mayor parte de los países de la región, sería importante desarrollar también políticas públicas y esfuerzos de los actores del mercado dirigidos a mejorar la conectividad, lograr un acceso igualitario a la infraestructura digital necesaria y mejorar la alfabetización financiera y digital.

Considerando las características comunes de los mercados financieros en América Latina, las barreras de entrada y fricciones identificadas, el nivel de concentración y las asimetrías de información entre los proveedores financieros, así como la ausencia de iniciativas e incentivos amplios a nivel de los actores del mercado en este ámbito, resulta pertinente que las autoridades lideren y promuevan el desarrollo de un sistema financiero abierto.

Para ello, el marco **regulatorio de finanzas abiertas debería establecer explícitamente la obligatoriedad** de que determinadas entidades financieras establezcan las interfaces necesarias para compartir de forma ágil y segura la información financiera de los clientes con terceros proveedores, previa autorización del cliente, quien es el propietario de dicha información. Esto es así porque las asimetrías de información existentes entre los actores del mercado financiero y las ventajas competitivas derivadas del acceso a la información no garantizan los incentivos adecuados para que los distintos participantes acuerden voluntariamente un sistema.

Para cumplir con el objetivo de promover la competencia en el sector financiero, el diseño del sistema financiero abierto debe considerar cuales instituciones o entidades financieras compartirán información financiera, previo consentimiento de los clientes (comenzando por aquellas con mayor cuota de mercado y concentración de información de clientes), si habrá reciprocidad en el intercambio de información, y el ritmo de implementación, así como considerar las salvaguardas de competencia para evitar prácticas anticompetitivas relacionadas con el acceso a la información y la interoperabilidad.

Dadas las barreras de entrada existentes en el sector financiero para el desarrollo de modelos de negocio intensivos en datos y basados en la tecnología, resulta necesario un marco regulador de las finanzas abiertas que defina claramente las normas aplicables para compartir información, así como los requisitos técnicos y de seguridad que deben cumplir las instituciones participantes y las normas sobre responsabilidad.

A su vez, para promover la inclusión financiera de un segmento más amplio de la población, incluyendo aquellos no bancarizados o subatendidos por los sectores financieros, en el diseño de un sistema financiero abierto es importante **considerar las brechas existentes en el acceso y el acceso de productos y servicios financieros para determinar qué tipo de proveedores y productos financieros deben ser cubiertos**, capturar la realidad del mercado local en términos de proveedores financieros, para que los diferentes consumidores puedan aprovechar el sistema, incluyendo mujeres, inmigrantes y clientes de bajos ingresos que son potencialmente excluidos del sistema.

Para reforzar el papel de fomento de la inclusión financiera, es esencial tener en cuenta los siguientes factores en el diseño del sistema: (i) marco de intercambio de datos con un amplio alcance, en términos de instituciones participantes y tipos de datos, para lograr escala y diversidad en los nuevos servicios que podrían ofrecerse, (ii) mecanismos eficientes para la gestión de la autorización y el consentimiento de los consumidores, considerando los niveles de educación financiera y digital de los usuarios del sistema financiero, (iii) facilitación de mecanismos de iniciación de pagos para permitir a los clientes utilizar sus cuentas de manera más efectiva como medio de pago; y (iv) claridad sobre la responsabilidad y las responsabilidades de las instituciones participantes, en términos de protección del consumidor y de las autoridades responsables de supervisar su cumplimiento.

Teniendo en cuenta la estructura de los mercados financieros en América Latina y la diversidad de proveedores que atienden a diferentes segmentos de la población, es recomendable adoptar un **modelo de amplio alcance en cuanto a las instituciones financieras participantes y los productos y servicios financieros cubiertos** (como información de cuentas, préstamos, pagos y, en el futuro, seguros, inversiones y ahorros).

En cuanto al tipo de información que puede compartirse en un sistema de finanzas abiertas, teniendo en cuenta la experiencia internacional y los beneficios potenciales del sistema en el mercado financiero, sería recomendable incorporar inicialmente (i.) datos abiertos sobre productos y servicios financieros y canales de atención al cliente; (ii.) información de registro de clientes; (iii.) datos transaccionales sobre el uso de productos financieros; y (iv.) acceso a la información necesaria para la prestación de servicios de iniciación de pagos.

El marco regulatorio debe dar la suficiente **flexibilidad para establecer requisitos diferenciados o proporcionales para los terceros proveedores que accederán a la información del cliente y/o iniciarán pagos o transacciones** en su nombre, en función del riesgo asociado al tipo de productos o servicios financieros que ofrecerán o al tipo de datos o información a la que tendrán acceso.

Además, un marco regulatorio de las finanzas abiertas definido por la autoridad puede establecer **normas mínimas sobre aspectos clave del funcionamiento del sistema**, como los requisitos de autenticación y consentimiento de clientes, estándares aplicables a los interfaces para comunicación e intercambio seguro de datos, la seguridad de la información, la protección de los datos y la protección del consumidor, e incorporar así las salvaguardias necesarias para mitigar los riesgos derivados del aumento de datos asociado a este tipo de sistemas. Así, más que representar una amenaza, estos riesgos pueden abordarse y mitigarse estableciendo normas estandarizadas aplicables a todos los participantes en el sistema.

Adicionalmente, dado el objetivo de política pública de incrementar la competencia a través de un sistema de finanzas abiertas, tiene un beneficio potencial pero es importante reconocer el riesgo potencial de monopolización de las BigTechs y facilitar la colusión tácita, resulta recomendable considerar una instancia de coordinación regulatoria entre las autoridades encargadas de la implementación del esquema de finanzas abiertas y las autoridades de competencia¹⁶.

En cuanto a la reciprocidad en el intercambio de datos entre los participantes, es importante considerar que, de acuerdo con el diseño propuesto, la definición de los proveedores de datos está ligada al tipo de productos financieros cubiertos por el sistema de finanzas abiertas. Así, la compartición de esta información, en caso de que el cliente lo autorice, debería ser obligatoria tanto para las entidades financieras tradicionales como para los nuevos actores FinTech o BigTechs que se regulen como proveedores de este tipo de servicios, comenzando por las entidades tradicionales y bancos para reducir paulatinamente las asimetrías de información.

En torno a la distribución de costos y tarifas cobradas entre los proveedores financieros por el intercambio de datos, es relevante considerar que los cargos o comisiones por las llamadas de datos individuales en un sistema financiero abierto aumentaría los costos para los terceros proveedores, lo que podría actuar como una barrera de entrada para nuevos actores, manteniendo así el poder de mercado de los incumbentes. Dependiendo del nivel de las tarifas que se cobren a los usuarios de los datos, esto podría comprometer

¹⁶ En este sentido, será necesario que en forma coordinada ambas autoridades determinen si existen las condiciones suficientes para que las BigTechs compartan la información de otros rubros con usuarios comerciales con consentimiento del cliente, no sólo de sus productos financieros sino de otros sectores en los que participa. Lo anterior, en línea con lo propuesto en la *Digital Market Act*, por la Comisión Europea o bien prohibir la combinación de información recopilada en distintos mercados que no esté disponible al público y que las BigTechs hayan recopilado por el uso que empresas y usuarios finales hacen de sus servicios o plataforma. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en.

su capacidad para aprovechar las reducciones de costos y las ganancias de eficiencia, socavando el objetivo de inclusión financiera. Esta cuestión debe analizarse cuidadosamente teniendo en cuenta los incentivos de las partes involucradas, pareciendo razonable que cada uno deba asumir los costos vinculados a la implementación y mantención de las interfaces necesarias para el intercambio de información, pero resultando pertinente permitir la compensación entre proveedores, pero sólo para reembolsar a las instituciones financieras que deben proporcionar datos a terceros proveedores por los costos incrementales incurridos, derivados del aumento de las llamadas de datos bajo la interfaz financiera abierta en relación con un umbral establecido por la autoridad financiera, en línea con el modelo implementado en Brasil.

A partir de lo expuesto en este informe y de la revisión de la experiencia internacional, podemos concluir que la implementación de un sistema de finanzas abiertas supone un importante cambio de paradigma en el funcionamiento actual del sistema financiero. Por lo tanto, el proceso de implementación presenta desafíos en términos de coordinación, interacción e interoperabilidad entre múltiples actores, lo que hace aconsejable considerar una implementación gradual y progresiva, que internalice y mitigue los riesgos asociados a la protección de datos y promueva programas de educación financiera digital.

(b.) Marco normativo para promover el acceso abierto a las infraestructuras.

El análisis anterior muestra que la innovación tecnológica requiere que las infraestructuras financieras (y en particular las relacionadas con los servicios de pago) revisen continuamente sus políticas de diseño y acceso, y los requisitos aplicables a sus participantes para asegurar que apoyan adecuadamente la provisión de soluciones financieras y de pago digitales innovadoras.

Los nuevos actores que desarrollen soluciones de pago digitales, que faciliten su adopción o se dirijan al mercado desatendido y ofrezcan alternativas más baratas y rápidas para pagos, transferencias de fondos o remesas transfronterizas, necesitan ser interoperables con los operadores tradicionales y entre ellos mismos, lo que requiere tener acceso a infraestructuras de pagos que permitan el intercambio de pagos entre diferentes proveedores de servicios de pago.

Independientemente de que la o las infraestructuras de pagos sean gestionadas por entidades públicas, como bancos centrales, o por bancos comerciales o instituciones privadas, como muchas cámaras de compensación en América Latina, es necesario garantizar un acceso abierto y no discriminatorio –ya sea un acceso directo o indirecto a través de una institución participante– y la interoperabilidad entre los diferentes proveedores, plataformas de pago y cámaras existentes para permitir que los nuevos proveedores emergentes estimulen la competencia¹⁷.

En efecto, la falta de acceso o interoperabilidad entre infraestructuras de incumbentes y entrantes puede traducirse en imposibilidad de realizar operaciones, lo que limita la competencia y puede desincentivar el uso

17 En el caso de Chile, el Banco Central emitió recientemente una nueva regulación que autoriza la creación y reglamenta el funcionamiento de las Cámaras de Compensación para Pagos de Bajo Valor, que busca diversificar los medios de pago disponibles en el sistema financiero, permitiendo la compensación de transacciones de pago originadas en distintas plataformas, incluyendo pagos con tarjetas y transferencias electrónicas de fondos, disminuyendo el riesgo de liquidación de este tipo de medios de pago y otorgando acceso bajo condiciones objetivas y no discriminatorias a distintos oferentes bajo condiciones de interoperabilidad. Al efecto, la normativa contempla requerimientos proporcionales para actores y modelos de funcionamiento diversos, bajo esquemas de participación directa o indirecta, y buscando fomentar la interoperabilidad entre los distintos medios de pago, para lo cual se establece que las Cámaras deberán crear reglas de acceso que sean objetivas, transparentes y no discriminatorias. Asimismo, la normativa contempla la posibilidad de que se establezcan diversas cámaras de compensación, resaltando la relevancia de lograr interoperabilidad entre ellas. “Banco Central publica nueva regulación que autoriza la creación y reglamenta el funcionamiento de las Cámaras de Compensación para Pagos de Bajo Valor” - Banco Central de Chile (bcentral.cl).

por parte de los consumidores que prefieren un medio de pago que les permita realizar y recibir pagos en forma eficiente con la mayor cantidad posible de contrapartes, incluyendo personas, comercios e incluso el Estado.

Al igual que lo descrito para el sistema de finanzas abiertas, se recomienda potenciar la **colaboración entre los reguladores financieros y autoridades de competencia**, para vigilar las condiciones de uso de las infraestructuras financieras y el riesgo de prácticas de exclusión por parte de los incumbentes posibilitadas por la integración vertical entre las entidades e infraestructuras financieras.

En el mismo sentido, una política pública habilitante para promover el surgimiento de nuevos proveedores digitales es **facilitar el acceso a las cuentas ofrecidas por los bancos u otras entidades de depósito a las FinTech** que cuenten con licencia y estén sujetas a supervisión, que requieran de dicho acceso para la prestación de servicios financieros a sus clientes, en línea con experiencias internacionales como la PSD2 en Europa. En este sentido, la regulación puede solicitar a los bancos y otros proveedores de cuentas de depósito que establezcan condiciones públicas, objetivas y no discriminatorias para la contratación de cuentas por parte de las Fintech reguladas (incluyendo los requisitos de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo), y en caso de rechazo de la solicitud o cierre de la cuenta que informen al solicitante y a las autoridades pertinentes de las razones objetivas que justifican una medida de denegación de apertura, suspensión o cierre unilateral¹⁸.

(c.) Políticas públicas para afrontar y mitigar potenciales riesgos

Por último, es relevante considerar los riesgos asociados a la incorporación de las nuevas tecnologías en el sistema financiero, debido a la desagregación de servicios, nuevos canales, mayor interconexión y flujo de datos entre los actores del mercado y la dependencia de terceros proveedores de tecnología.

Por ello, es fundamental que junto con la adopción de políticas públicas –como las indicadas– en cuanto a finanzas abiertas y acceso abierto a infraestructura, las autoridades de los países de la región continúen sus esfuerzos para reforzar la regulación y supervisión en materia de protección del consumidor financiero, protección de datos, integridad financiera, riesgo operacional y ciberseguridad por parte de los proveedores de servicios financieros, así como vigilar el riesgo de concentración y de prácticas contrarias a la libre competencia; potenciando la coordinación entre autoridades financieras y otros organismos encargados de velar por la competencia, protección del consumidor y protección de datos, según sea el caso.

Al mismo tiempo, para aprovechar el alto potencial de las Fintech para cerrar las brechas en la inclusión financiera, es importante desarrollar políticas públicas y esfuerzos de los actores del mercado dirigidos a mejorar la alfabetización financiera y digital.

¹⁸ Una medida de este tipo se ha propuesta en Chile en el Proyecto de Ley sobre Innovación Financiera, actualmente en discusión en el Congreso Nacional.

VII. ANEXOS

Tabla 1: Principales modelos de negocio FinTech

- (1.) Pagos y transferencias
 - (2.) Gestión de finanzas personales y empresariales
 - (3.) Asesorías de inversión
 - (4.) Prestamos y financiamiento
 - (5.) Plataformas de financiamiento colectivo
 - (6.) Evaluación del riesgo y puntaje de crédito
 - (7.) Insurtech
 - (8.) Servicios en ámbitos de seguridad de la información, autenticación y prevención del fraude.
 - (9.) Soluciones tecnológicas y de infraestructura
-

Tabla 2: Literatura sobre impacto en desarrollo e inclusión (2)

Autores	Mercado/Producto	País	Efectos en Inclusión Financiera
Mbiti y Weil, AER	Pagos Móviles	Kenya	M-Pesa. Reduce el uso de mecanismos de ahorro informales y aumenta la propensión a ahorrar a través de cuentas bancarias formales.
Wieser et al., WB WP 2019, Munyegera & Matsumoto, WD 2016, Munyegera & Matsumoto, RDE 2018, Riley, WP 2019	Pagos móviles y remesas	Uganda	RCT de los agentes de dinero móvil en el área rural muestra aumentos significativos en las transacciones de remesas y el empleo no agrícola. Evidencia cuasi experimental señala que hogares con dinero móvil aumentan la probabilidad de ahorrar, pedir préstamos y recibir remesas. El uso de dinero móvil para préstamos (en vez de canales tradicionales), mejora los retornos de capital de las mujeres, sugiriendo que entrega más control.
(Jagtiani & Lemieux, 2018b), (Jagtiani & Lemieux, 2018a)	Plataforma de préstamos	Estados Unidos	Uso de datos alternativos permitió a los deudores que habrían sido clasificados como subprime por los criterios tradicionales de evaluación de riesgo calificar como "mejores pagadores" y obtener mejores condiciones de precios. Ante mismo riesgo de incumplimiento, los consumidores pagan diferenciales de tasas menores en préstamos otorgados en la plataforma Fintech respecto de los préstamos tradicionales de tarjetas de crédito.
Jack and Suri, AER 2014	Plataforma de préstamos móviles	Kenia	El acceso a M-Pesa permite aumentar el consumo per cápita, reducir la pobreza. Resiliencia a los shocks negativos sobre los ingresos.

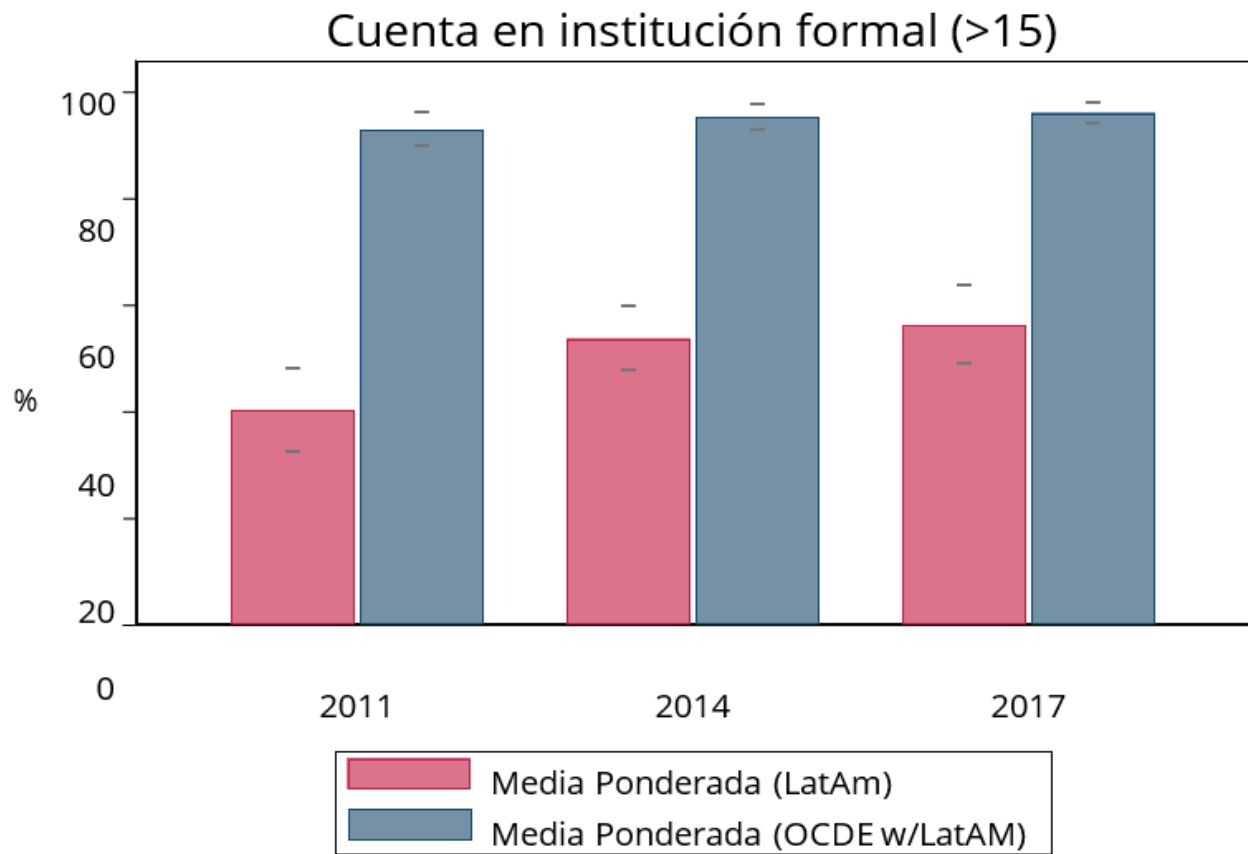
Tabla 3: Literatura sobre impacto en desarrollo e inclusión (2)

Autores	Mercado/Producto	País	Efectos en Inclusión Financiera
Jack and Suri, Science 2016, Jack and Suri, AER 2014, Kikulwe et.al., Plos-One 2014	Dinero electrónico	Kenia	Reducción de la pobreza, aumento del consumo, resiliencia a los shocks negativos sobre los ingresos, beneficios para los pequeños agricultores rurales.
Batista y Vicente, WP 2021, Aggarwal et. al., AER PP 2020, Patnam and Yao, IMF WP 2020)	Dinero electrónico	Mozambique, Malawi, India	Estudios de Experimentos controlados /RCT/ basados en la entrega/capacitación aleatoria sobre el uso de la plataforma de dinero móvil similar a M-PESA.
Karlan, Morten, y Zinman (2012)	Plataforma de gestión de Finanzas personales	Filipinas	Recordatorios y avisos enviados a través de mensajes de texto pueden tener impactos positivos en el pago oportuno de créditos y en ahorros.
Frost et al., (2019)	Evaluación de riesgo de crédito/Scoring	China	Modelos basados en el aprendizaje automático y los datos no tradicionales utilizados por Fintech son más capaces de predecir pérdidas e incumplimientos que los modelos tradicionales.

Tabla 4: Literatura en Competencia

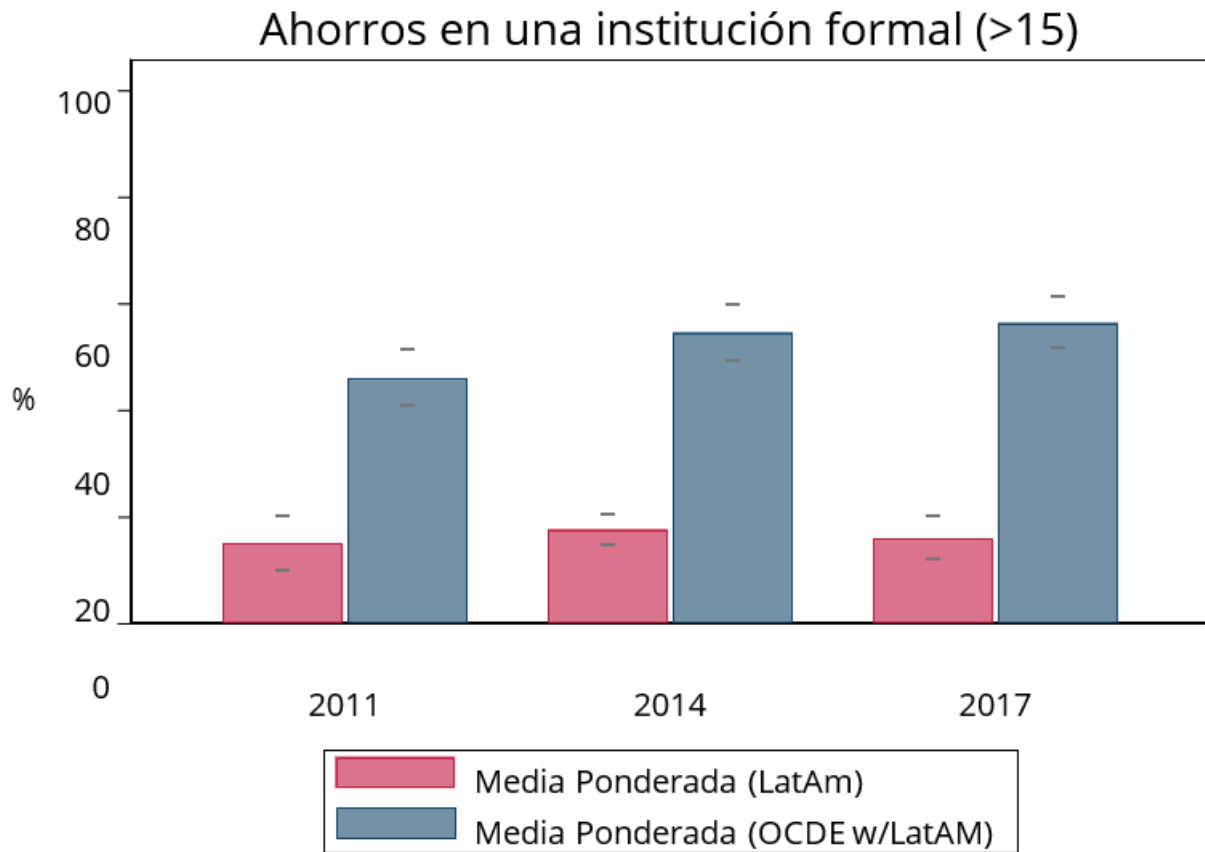
Autores	Mercado/Producto	País	Efectos en Competencia
Fuster et. Al., RFS 2019	Plataforma de préstamos	Estados Unidos	Incremento de la participación de Fintech en el mercado hipotecario de EE. UU. del 2 % al 8 % entre 2010 y 2016. Procesamiento más rápido de hipotecas (20 % más rápido), sin costos de incumplimiento significativos.
Jagtiani and Lemieux, J of Ec., and Bus. 2018.	Plataforma de préstamos	Estados Unidos	Créditos entregados por plataformas FinTech crecen en mercados con baja presencia de bancos tradicionales y mercados.
Erel Liebersohn, WP 2020/ Buchak et. al., JFE 2019	Plataforma de préstamos	Estados Unidos	Aumento de transacciones en plataformas de préstamos Fintech durante la crisis de Covid bajo el Programa de Protección de Pagos de EE.UU.
Tang, RoF 2019	Plataforma de préstamos	Estados Unidos	Las plataformas P2P reemplazan los préstamos bancarios tradicionales.
Gopal y Schnabl, WP 2020	Plataforma de préstamos	Estados Unidos	Fintechs jugaron un papel crucial en la recuperación económica posterior a la crisis financiera, brindando financiamiento a las PYME des- atendidas por los bancos tradicionales.
Buchak et. Al., WP 2021	Ahorros/ Fondos Money Market	China	Fintechs que ofrecen fondos money market para hogares como una alternativa para depósitos con tasas de interés bajas limitadas, genera salidas de depósitos y una reacción competitiva por parte de los bancos tradicionales que ofrecen tasas de interés de mercado.

Gráfico 1



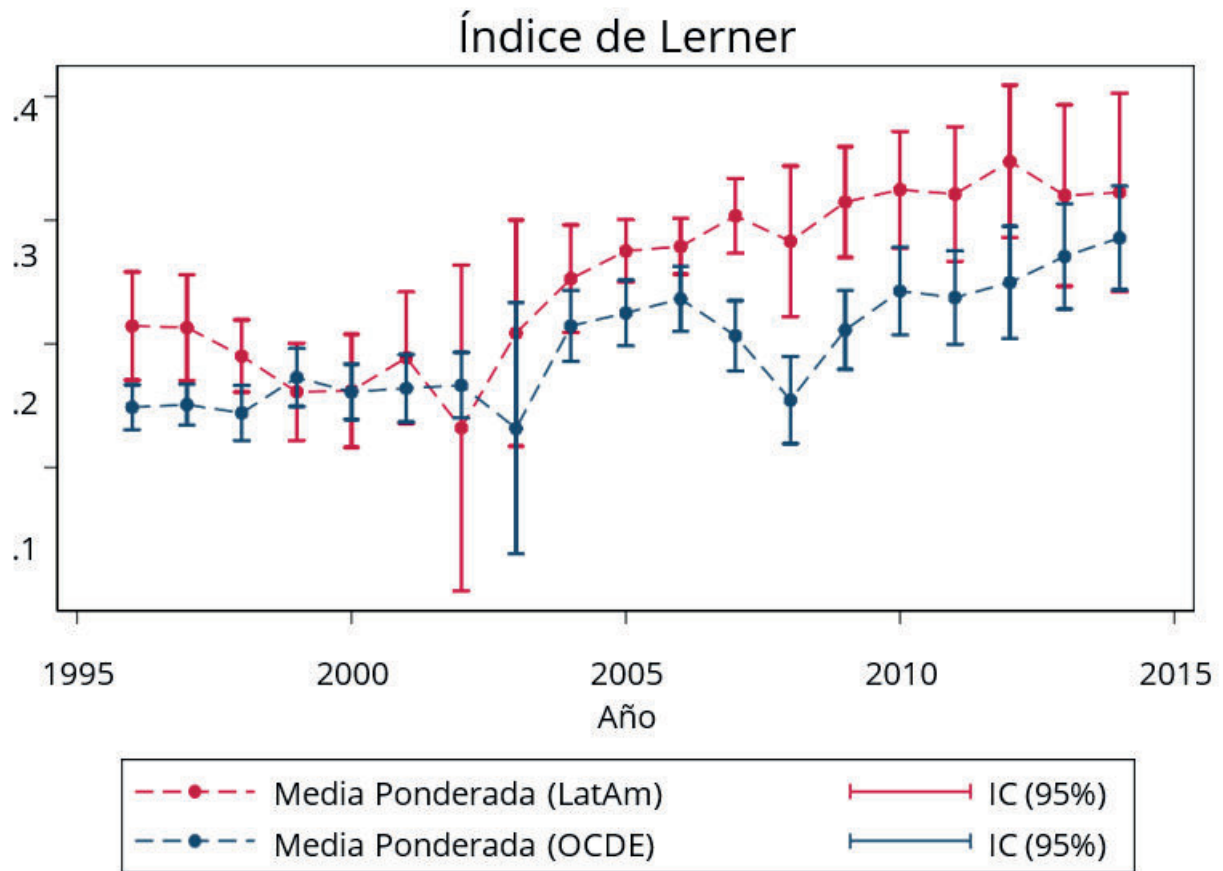
Fuente: Elaboración propia de los autores usando datos del Banco Mundial. Intervalos de Confianza (95%)

Gráfico 2



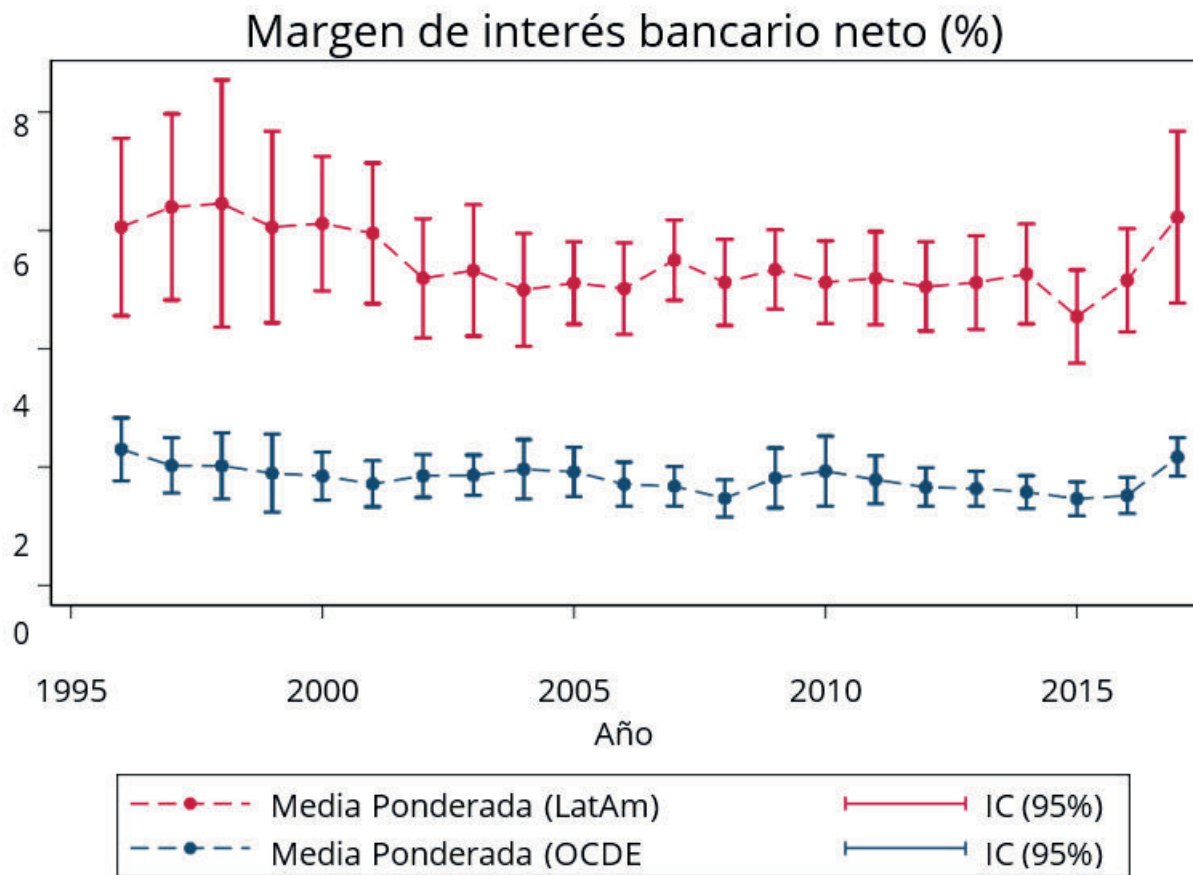
Fuente: Elaboración propia de los autores usando datos del Banco Mundial Intervalos de Confianza (95%)

Gráfico 3



Fuente: Elaboración propia de los autores usando datos del Banco Mundial.

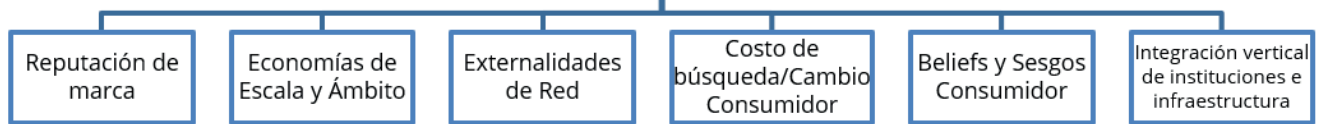
Gráfico 4



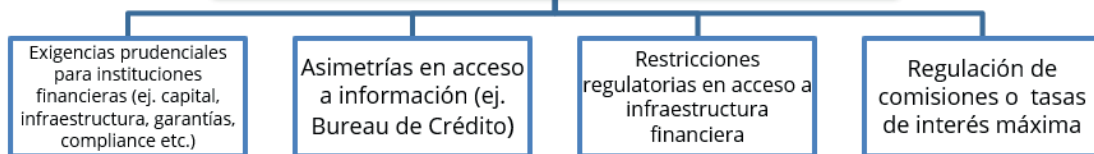
Fuente: Elaboración propia de los autores usando datos del Banco Mundial.

Barreras de entrada en el sector financiero

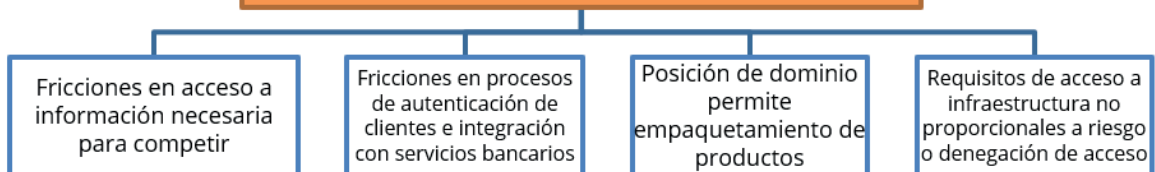
CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO – BARRERAS DE ENTRADA



REGULACION QUE AFECTA COMPETENCIA - BARRERAS REGULATORIAS



CONDUCTAS O PRACTICAS EXCLUSIONARIAS (BARRERAS CONDUCTUALES)



Barreras de entrada. Jurisprudencia y Contienda

Fricciones entre Fintech e instituciones financieras

• **Caso Guiabolso en Brasil: Prácticas bancarias anticompetitivas en materia de portabilidad de datos de clientes**

- En 2020, el Consejo Administrativo de Defensa Económica (CADE, la autoridad brasileña de la competencia), llegó a un acuerdo con el Banco Bradesco a raíz de una investigación sobre prácticas anticompetitivas por abuso de posición de mercado en relación con la Fintech de gestión de finanzas personales llamada Guiabolso, por el que el banco se comprometió a poner fin a la práctica y a pagar una indemnización de aproximadamente 4,5 millones de dólares)
- Guiabolso es una app de gestión de finanzas personales, que ofrece a sus clientes herramientas para consolidar sus cuentas y tarjetas para facilitar la gestión del presupuesto y el control del gasto, realiza un scoring crediticio basado en las transacciones financieras de los clientes, y actúa como un marketplace entre los usuarios y otras entidades financieras que conceden préstamos. Para ello, Guiabolso debe acceder a la información bancaria de sus clientes, con su autorización. Guiabolso también ofrece servicios complementarios que compiten con algunos de los servicios ofrecidos por los bancos.
- En su investigación, el CADE determinó que los usuarios de Guiabolso que eran clientes de la entidad financiera, autorizaban el acceso a su información bancaria introduciendo su contraseña en la aplicación. Sin embargo, los clientes de Bradesco no podían introducir su información directamente en la app porque el banco había añadido una contraseña aleatoria adicional para acceder a sus cuentas corrientes.
- El CADE consideró que existían indicios de una infracción de la competencia, dado que la práctica de Bradesco restringiría la oferta de servicios de las FinTechs que dependen del acceso a los datos bancarios de sus usuarios. Una de las consideraciones en las que se basa esta decisión es que Bradesco es la segunda entidad financiera por cuota de mercado en el sector bancario. Tomando el número de cuentas corrientes activas como proxy de la importancia de los datos, la autoridad de competencia consideró que el acceso a esa información es un insumo esencial para que Guiabolso pueda prestar sus servicios, debido a las externalidades de red de la plataforma.
- En el momento en que el caso estaba siendo investigado por la autoridad de competencia, Brasil aún no había implementado la regulación de banca abierta emitida por el Banco Central en 2019, que incluye salvaguardias explícitas contra las prácticas anticompetitivas en el acceso a la información.

• **Caso Sofort en Alemania: Declaración de ilegalidad de cláusulas que prohíben a los clientes bancarios utilizar credenciales para el servicio de iniciación de pagos.**

- En 2016, la autoridad federal alemana de la competencia (Bundeskartellamt) declaró ilegales determinadas cláusulas contractuales utilizadas por los bancos alemanes. Las cláusulas en cuestión prohibían a los clientes de los bancos utilizar sus credenciales de banca online -número de identificación personal (PIN) y número de autenticación de la transacción (TAN)- en sistemas de pago no bancarios para acceder a sistemas de terceros, como los iniciadores de pagos. Estas cláusulas estándar formaban parte de las "Condiciones Especiales para la Banca Online", establecidas por el Comité de la Industria Bancaria Alemana (GBIC) por recomendación de las principales asociaciones bancarias.
- La autoridad consideró que estas cláusulas habían obstaculizado e impedido de forma significativa el uso de soluciones de pago innovadoras no bancarias para la compra de bienes y servicios en Internet. Además, los proveedores de estas soluciones de pago habían desarrollado una oferta de servicios que proporciona una alternativa de menor coste a las soluciones de pago ya disponibles en el mercado y que responde a las necesidades de los comerciantes y consumidores en línea, proporcionando una opción de pago rápida y poco costosa.
- Aunque los bancos invocaron la necesidad de proteger la seguridad de la banca online (que se veía amenazada por los estándares de seguridad de empresas como Sofort, se determinó que la práctica era anticompetitiva según la legislación alemana y europea.
- La Directiva Europea de Servicios de Pago (PSD2), que establece el marco regulatorio para la iniciación de pagos y la banca abierta en la Unión Europea, incorpora salvaguardas expresas contra las conductas anticompetitivas. La directiva fue revisada en 2015, pero entró en vigor en Alemania en 2018.

• **Caso fricciones de Fintechs en acceso a datos de clientes bancarios e iniciación de pagos Chile:**

- En agosto de 2021, varias Fintechs que operan en Chile vieron comprometida la posibilidad de acceder a los sistemas de Banco Estado cuando esta entidad introdujo un mecanismo de ciberseguridad, que resultó en el bloqueo de la conexión a sus plataformas por terceros. Esto, afectó a algunas FinTech de gestión de finanzas personales, tecnología de banca abierta y servicios de iniciación de pagos que accedían a los datos de los clientes del banco o iniciaban transferencias electrónicas de fondos a su nombre mediante técnicas de web scraping, previa autorización de sus clientes.

Barreras de entrada. Jurisprudencia y Contingencias

Fricciones entre Fintech e instituciones financieras

- El Banco informó que esta medida respondía a la preocupación por la ciberseguridad y el riesgo de fraude tras haber sufrido un grave ciberataque en 2020, que determinó la implementación de un nuevo software para establecer muros de contención de ciberseguridad, bloqueando el acceso a bots, lo que afectaba a la interacción de esas FinTechs con los sistemas del banco.
- La disputa involucró a las siguientes Fintechs: (i) Fintonic, aplicación Fintech española de gestión de finanzas personales, con operaciones en España, México y Chile, que permite a sus clientes agregar y organizar la información de sus cuentas bancarias para ayudarles a gestionar sus finanzas, controlar los gastos y mejorar la gestión de su presupuesto, y acceder a financiamiento. (ii) Floid, FinTech chileno-sueca que funciona como una plataforma de banca abierta, conectando las cuentas bancarias de los consumidores con su autorización con empresas del sector financiero, que ofrece integración con aplicaciones, soluciones de pago y motores de evaluación de riesgo, (iii) Khipu y ET Pay, proveedores de servicios de iniciación de pagos, que ofrecen opciones de pago a comerciantes y empresas, incluyendo el pago a través de transferencia de cuenta a cuenta como alternativa al pago con tarjeta.
- Las FinTechs implicadas alegaron que las medidas adoptadas por el Banco Estado afectaban a la continuidad de sus operaciones, impidiendo a sus usuarios utilizar sus servicios y solución de pago para procesar sus transacciones en el comercio. Todas ellas operan a través de web scraping, técnica utilizada para extraer información de los bancos a través de la autorización expresa del consumidor que, además, comparte sus datos de acceso a través de métodos seguros para poder acudir al banco y extraer su información financiera
- Semanas más tarde, Banco Estado llegó a un acuerdo con algunas de las Fintech involucradas para levantar el bloqueo que les permitía seguir operando con el banco de forma estable, siguiendo estrictos protocolos de ciberseguridad y corresponsabilidad en caso de fraudes u operaciones desconocidas por los clientes, los cuales fueron acordados bilateralmente por las partes, ante la falta de estándares normativos claros y comunes sobre comunicaciones a través de la interfaz de cliente o a través de una interfaz dedicada adaptada.
- Por su parte, unas de las Fintech de iniciación de pagos, Khipu, **no llegó a acuerdo con Banco Estado al mantener diferencias en cuanto a la exigencia de asunción de costos por fraude relacionado a transacciones desconocidas por clientes del banco aún en forma previa a la investigación de responsabilidades.** Dicha empresa interpuso un recurso de protección en contra de BancoEstado alegando **violación de sus garantías constitucionales**, apoyado por asociaciones de consumidores en representación de clientes afectados por el bloqueo, la Cámara de Comercio de Santiago en representación de empresas que pueden recibir pagos y la asociación de empresas Fintech. Este procedimiento está pendiente de resolución a esta fecha.
- Esta disputa se da en medio de la discusión legislativa del Proyecto de Ley de Innovación Financiera que propone un marco regulatorio para las finanzas abiertas en Chile, confiriendo facultades al regulador financiero local para fijar estándares para el intercambio seguro y ágil de información entre proveedores financieros y FinTechs, previo consentimiento del cliente, fijando estándares claros de ciberseguridad, datos y protección al consumidor, y responsabilidad en caso de fraude.

• **Caso de Safaricom y M-Pesa en Kenia - Prácticas para limitar el acceso a componentes esenciales de la infraestructura de pagos**

- En Kenia, el servicio de dinero móvil M-Pesa lo proporciona Safaricom, quien es a la vez un operador de redes móviles. El servicio de billetera móvil de M-Pesa funciona a través de la red de los Datos de Servicio Suplementario No Estructurados (USSD, por sus siglas en inglés), que permiten desplegar servicios de dinero móvil en teléfonos básicos. Cuando un operador de red móvil actúa también como proveedor de servicios de pago, integra verticalmente sus unidades de negocio y puede utilizar esa estructura para incurrir en prácticas anticompetitivas.

Barreras de entrada. Jurisprudencia y Contienda

Fricciones entre Fintech e instituciones financieras

- En 2017, la Autoridad de Competencia de Kenia (CAK) determinó que Safaricom se estaba aprovechando de su posición dominante e incurría en prácticas anticompetitivas. Safaricom estaba cobrando precios excesivos a los proveedores de dinero móvil de bancos y operadores de redes no móviles por su uso de los servicios USSD. La CAK ordenó que los precios se dieran a conocer a los usuarios después de iniciar una transacción, pero antes de que los fondos se transfirieran a otra cuenta. También llegó a un acuerdo con Safaricom para reducir los precios del USSD.
- Otra conclusión de la CAK fue que Safaricom utilizaba su posición dominante para impedir la interoperabilidad en las transferencias de cuenta a cuenta. Uno de los problemas era la imposibilidad de acreditar instantáneamente la cuenta del receptor y el coste de enviar dinero a otras cuentas fuera de la red era significativamente mayor.
- La CAK, en coordinación con la autoridad de telecomunicaciones y el Banco Central de Kenia, puso en marcha una estrategia que consistía en una regulación blanda y en la persuasión moral y permitió probar las modalidades de interoperabilidad. En octubre de 2018, los tres operadores de redes móviles participaron en la iniciativa de interoperabilidad.

Recuadro: Experiencia comparada en iniciativas de finanzas abiertas

El siguiente cuadro ofrece un resumen de varios modelos de banca abierta o finanzas abiertas aplicados en diez jurisdicciones representativas.

	Unión Europea (PSD2)	Reino Unido	Australia
Impulsor: autoridad de competencia	Comisión Europea	Competition and Markets Authority (CMA)	Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)
Objetivo principal	Competencia	Competencia	Competencia
Régimen	Mandatorio	Mandatorio	Mandatorio
Alcance	Todos los bancos con cuentas de pago accesibles en línea.	9 bancos más grandes (CMA 9).	4 bancos más grandes. Ampliación a otros sectores, energía y telecomunicaciones.
Estandarización	Los bancos pueden decidir qué interfaz estándar del sector utilizar.	Entidad de Implementación de Banca Abierta (OBIE) proporciona normas de interfaz.	Regulador dedicado (DSB) proporciona normas para las API y la seguridad de la información.
Ámbito de productos y servicios	Iniciación de pagos, datos transaccionales. Confirmación de fondos	Iniciación de pagos, datos transaccionales, datos genéricos, datos de registro de clientes, confirmación de fondos	Datos transaccionales de cuentas, datos genéricos de productos, datos de registro de clientes.
Cobro de tarifas por solicitud de información	Proveedores de iniciación de pagos y proveedores de información de cuentas, no pueden quedar sujetos a cobros por servicios de acceso. Se permite cobro por otro tipo de información como datos agregados o información enriquecida por el proveedor, pero sujeto a tarifas no discriminatorias agregados o información enriquecida por el proveedor, pero sujeto a tarifas no discriminatorias.	Gratuito, con frecuencia de uso limitada.	No se permite cobros por solicitud de información establecida por la regulación.
Licencias de terceros proveedores	Organismo regulador según Estado Miembro.	Autoridad Financiera de Conducta (FCA).	ACCC
Implementación	PSD2. Implementación 2018-2019 2020 implementación de autenticación reforzada.	2020: 4 principales bancos, datos abiertos y primer grupo de productos. Julio 2021: implementación completa.	2020: 4 principales bancos, datos abiertos y primer grupo de productos. Julio 2021: implementación completa.

	México	India	Brasil
Impulsor: autoridad financiera	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Banco Central de India	Banco Central de Brasil
Principal Objetivo	Inclusión Financiera	Inclusión Financiera	Inclusión Financiera
Régimen	Obligatorio	Voluntario	Obligatorio
Alcance	Bancos y entidades financieras, sociedades de información crediticia, cámaras de compensación, instituciones de tecnología financiera (Fintech), entre otros.	>150 bancos e instituciones financieras.	Bancos que integran conglomerados de mayor tamaño, y entidades de pago. Participación voluntaria para otras instituciones financieras (bancos pequeños, cooperativas, administradoras de fondos, aseguradoras).
Estandarización	Regulación define estandarización de APIs y especificaciones técnicas.	Interfaz Unificada de Pagos (UPI) provee los estándares para pagos instantáneos. Regulación define estándares para agregadores de datos que actúan como intermediarios entre proveedores y cliente a través de APIs estandarizadas.	Regulación define estándares técnicos mínimos. Participantes deben establecer APIs para la transferencia de datos conforme a estándares tecnológicos, procedimientos operativos, normas de seguridad e implementación definidos en convenio bilateral conforme a normativa.
Ámbito de productos y servicios	Iniciación de pagos Datos de cuentas y transacciones Datos de oferta de productos	Iniciación de pagos Datos de cuentas y transacciones Datos de oferta de productos	Iniciación de pagos Datos de cuentas y transacciones Datos del oferta de productos Otros: Datos transaccionales de seguros, pensiones, inversiones, divisas. Participantes pueden incluir otro tipo de datos y servicios en convenio.
Cobro de tarifas por solicitud de información	Instituciones pueden cobrar una comisión no discriminatoria, previa autorización del regulador.	Agregador de cuentas puede realizar cobros al cliente o al usuario de datos. Uso de UPI: bancos pueden cobrar una comisión.	Regulación contempla un método de fijación de precios escalonados que permite un determinado número de llamadas a API en forma gratuita por servicio/producto. No se permite cobro por servicio de iniciación de pago.
Licencia para terceros proveedores	CNBV	National Payments Corporation of India.	Banco Central de Brasil
Calendario de implementación	Comenzó en 2020. Regulación pendiente para los datos transaccionales.	Abril 2016: UPI y Agregador de cuentas.	4 fases: 2020–Octubre 2021

	Hong Kong	Singapur	Japón	Estados Unidos
Impulsor: Actores de mercado	Hong Kong Monetary Authority (HKMA)	Monetary Authority of Singapore (MAS)	Financial Services Agency (FSA)	Impulsado por el mercado respaldado por Consumer Financial Protection Bureau.
Objetivo principal	Innovación	Innovación	Innovación	Innovación/ Protección del Consumidor
Régimen	Voluntario	Voluntario	Voluntario	Voluntario /Pendiente regulación
Alcance	2 bancos principales	Principales bancos	Bancos (>100).	Banks
Estandarización	HKMA ofrece estándares API como "guía"	MAS ofrece orientación sobre los usos recomendados y los principios de diseño para las interfaces API.	La FSA ofrece recomendaciones de política normativa para alentar a los bancos a publicar sus API abiertas.	El acceso a los datos con el permiso de los clientes ha estado sujeto en gran medida a acuerdos bilaterales de acceso a datos entre proveedores financieros (directrices voluntarias APIs Standardization Group. CFPB emitió en 2017 directrices no vinculantes para acceder a los datos previa autorización del cliente.
Gama de productos y servicios	Iniciación de pagos, Datos de cuenta y transacción, Datos genéricos de productos, Otro: Adquisición de clientes.	Datos de cuentas y transacciones, Datos genéricos de productos Otros: Desarrollo de productos, conozca a sus clientes, confirmación de fondos.	Iniciación de pagos Datos de cuentas y transacciones Datos genéricos de productos	Datos de cuentas y transacciones. Datos genéricos del producto.
Tarifas por llamadas de datos	Los bancos que proporcionan datos pueden cobrar por las llamadas de datos.	Bancos que proporcionan datos pueden cobrar por las llamadas de datos.		N/A
Licencias para terceros proveedores	Acuerdos bilaterales con requisitos generales establecidos por la autoridad.	MAS		N/A
Calendario de implementación	2019-2022	2020: Primeras licencias a terceros proveedores. 2021: Plena implementación.	Otro: Desarrollo de productos, conozca a sus clientes.	Pendiente de regulación por parte de CFPB (Directiva Presidencial Federal que instruye la Orden directiva de julio de 2021).

Referencias

- Alfonso, V., Tombini, A. y Zampolli, F. (2020) "Retail payments in Latin America and the Caribbean: Present and Future", (December), pp. 71–87.
- AFI (2020). Habilitar la inclusión financiera de las mujeres a través de los datos. Technical report, AFI. Disponible en https://www.afi-global.org/wp-content/uploads/2020/07/AFI_WFI_DFS_SR_SP_AW_digital.pdf.
- Aggarwal, S., Brailovskaya, V., and Robinson, J. (2020). Cashing in (and out): Experimental evidence on the effects of mobigandaey in malawi. In AEA Papers and Proceedings, volume 110, pages 599–604.
- Arner, D. W., Barberis, J. y Buckley, R. P. (2016) "FinTech, regTech, and the reconceptualization of financial regulation", *Northwestern Journal of International Law and Business*, 37(3), pp. 373–415.
- Batista, C., Vicente, P. C., et al. (2021). Is Mobile Money Changing Rural Afri- ca?: Evidence from a Field Experiment. Centre for Research and Analysis of Migration, Department of Economics.
- Berkmen, P., Beaton, M. K., Gershenson, M. D., del Granado, M. J. A., Ishi, K., Kim, M., Kopp, E., and Rousset, M. M. V. (2019). Fintech in Latin America and the Caribbean: Stocktaking. International Monetary Fund.
- Bersch, J. et al. (2021) "Fintech Potential for Remittance Transfers: A Central America Perspective", IMF Working Papers, 2021(175), p. 1. doi: 10.5089/9781513585420.001.
- BIS (2020). Payments aspects of financial inclusion in the fintech era. Technical report, BIS.
- Buchak, G., Hu, J., and Wei, S.-J. (2021). Fintech as a financial liberator. Technical report, National Bureau of Economic Research.
- Buchak, G., Matvos, G., Piskorski, T., and Seru, A. (2018). Fintech, regulatory arbitrage, and the rise of shadow banks. *Journal of Financial Economics*, 130(3):453–483.
- CAF (2022), Banca Abierta, Lecciones, desafíos y oportunidades para América Latina, Documento N°39, 2021 Serie Policitas públicas y transformación productiva.
- Croson, R. y Gneezy, U. (2009) "Gender Differences in Preferences", *Journal of Economic Literature*, 47(2), pp. 448–74. doi: 10.1257/jel.47.2.448.
- Comité de Supervision Bancaria de Basilea (2019): Report on open banking and application programming interfaces, November, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d486.pdf>.
- Demirguc-Kunt, A., Klapper, L., Singer, D., and Ansar, S. (2018). The Global Index Database 2017: Measuring financial inclusion and the fintech revolution. World Bank Publications.
- Ehrentraud, J., Ocampo, D. G., Garzoni, L., and Piccolo, M. (2020). Policy responses to fintech: a cross-country overview.
- Erel, I. and Liebersohn, J. (2020). Does fintech substitute for banks? evidence from the paycheck protection program. Technical report, National Bureau of Economic Research.

Financial Stability Board (2017). Financial stability implications from fintech supervisory and regulatory issues that merit authorities' attention. Technical report, Financial Stability Board. Disponible en <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/R270617.pdf>.

Financial Stability Board (2019). Fintech and market structure in financial services: Market developments and potential financial stability implications. Technical report, Financial Stability Board. Disponible en <https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P140219.pdf>.

Frost, J., Gambacorta, L., Huang, Y., Shin, H. S., and Zbinden, P. (2019). Bigtech and the changing structure of financial intermediation. *Economic Policy*, 34(100):761–799.

FT Partners Fintech Industry Research (2021). Open banking - rearchitecting the financial landscape. Technical report.

Fuster, A., Plosser, M., Schnabl, P., and Vickery, J. (2019). The role of technology in mortgage lending. *The Review of Financial Studies*, 32(5):1854–1899.

Gallego, J. et al. (2021) "Impactos del programa Ingreso Solidario frente a la crisis del COVID-19 en Colombia NOTA TÉCNICA No". Disponible en: <http://www.iadb.org>.

Goodhart, C., Hartmann, P., Llewellyn, D. T., Rojas-Suarez, L., and Weisbrod, S. (2013). Financial regulation: Why, how and where now? Routledge.

Gopal, M. and Schnabl, P. (2020). The rise of finance companies and fintech lenders in small business lending. NYU Stern School of Business.

Heidhues, P. and Koszegi, B. (2010). Exploiting naivete about self-control in the credit market. *American Economic Review*, 100(5):2279–2303.

Herrera, L., Lambert, F., Ramos, Grey, T. J., and Rousset, M. (2021). Fintech and financial inclusion in Latin America and the caribbean. IMF Working Papers, 2021(221).

InterAmerican Development Bank Finnovista (2018) "Fintech: Latin America 2018: Growth and Consolidation", InterAmerican Development Bank, pp. 10–140. Disponible en: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Fintech-Latin-America-2018-Growth-and-Consolidation-final.pdf>.

Jack, W. and Suri, T. (2014). Risk sharing and transactions costs: Evidence from Kenya's mobile money revolution. *American Economic Review*, 104(1):183–223.

Jagtiani, J. and Lemieux, C. (2018). Do fintech lenders penetrate areas that are underserved by traditional banks? *Journal of Economics and Business*, 100:43–54.

Jagtiani, J. and Lemieux, C. (2019). The roles of alternative data and machine learning in fintech lending: evidence from the Lendingclub consumer platform. *Financial Management*, 48(4):1009–1029.

Karlan, D., Morten, M., and Zinman, J. (2012). A personal touch: Text messaging for loan repayment. Technical report, National Bureau of Economic Research.

Kikulwe, E. M., Fischer, E., and Qaim, M. (2014). Mobile money, smallholder farmers, and household welfare in Kenya. *PloS one*, 9(10): e109804.

Kiser, E. K. (2002). Predicting household switching behavior and switching costs at depository institutions. *Review of Industrial Organization*, 20(4):349–365.

Mbiti, I. and Weil, D. N. (2013). The home economics of e-money: velocity, cash management, and discount rates of m-pesa users. *American Economic Review*, 103(3):369–74.

OBIE (2020). Open banking annual report. Technical report, OBIE.

OECD (2020). Digital disruption in banking and its impact on competition, oecd. Technical report, OECD. Disponible en <http://www.oecd.org/daf/competition/digital-disruption-in-financial-markets.htm>..

Patnam, M., Yao, W., and Haksar, V. (2020). The real effects of mobile money: Evidence from a large-scale fintech expansion. *IMF Working Papers*, 2020(138).

Plaitakis and Staschen (2020). Open banking: How to design for financial inclusion.

Reynolds and Chidley (2019) Consumer priorities for open banking. London: Manifesto Growth Architects. <https://www.openbanking.org.uk/wp-content/uploads/Consumer-Priorities-for-Open-Banking-report->



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Ana María Montoya, Rosario Celedon y Valentina Novoa "Finanzas abiertas y Acceso a Infraestructura financiera: Políticas públicas para promover la innovación, competencia e inclusión financiera en América Latina", *Investigaciones CeCo* (marzo, 2022),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile