



BANCA ABIERTA: EL DISEÑO AL SERVICIO DE LA INCLUSIÓN FINANCIERA

Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres

1818 H Street, NW, MSN F3K-306

Washington, DC 20433, EE. UU.

Sitio web: www.cgap.org

Correo electrónico: cgap@worldbank.org

Teléfono: +1 202 473 9594

Foto de la portada: Rabin Chakrabarti, Concurso de Fotografía del CGAP 2013

© CGAP/Banco Mundial, 2020

DERECHOS Y AUTORIZACIONES

Esta publicación está disponible bajo la licencia internacional pública Creative Commons de Reconocimiento 4.0 (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.es_ES). Bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento, queda permitido copiar, distribuir, transmitir y adaptar esta obra, incluso para fines comerciales, según se establece en los términos de dicha licencia.

Cita de la fuente: La obra debe citarse de la siguiente manera: Plaitakis, Ariadne y Stefan Staschen (2020), *Banca abierta: El diseño al servicio de la inclusión financiera*, documento de trabajo, Washington, DC, CGAP.

Cualquier consulta sobre derechos y licencias deberá enviarse a la siguiente dirección: CGAP Publications, 1818 H Street, NW, MSN F3K-306, Washington, DC 20433, EE. UU.; correo electrónico: cgap@worldbank.org.

ÍNDICE

Resumen	1
Sección 1: Introducción	3
Sección 2: Por qué la banca abierta es importante para las personas pobres	7
Banca abierta e inclusión financiera	7
Innovación en productos	10
Nuevos modelos de negocios	13
Sección 3: Doce elementos de diseño	17
Elementos que determinan el alcance	17
Elementos relacionados con la implementación	23
Sección 4: Consecuencias para el diseño del sistema	35
Apéndice A: Glosario de términos	38
Apéndice B: Estudio de caso: La banca abierta en Brasil	41
Apéndice C: Estudio de caso: La banca abierta en México	45
Bibliografía	48

Agradecimientos

Este documento de trabajo es obra de Ariadne Plaitakis, consultora superior de políticas, y de Stefan Staschen, especialista superior en sector financiero del CGAP. Gregory Chen, jefe del Equipo de Políticas del CGAP, supervisó la labor. Michel Hanouch, especialista superior en Sector Financiero del CGAP, y Xavier Faz, jefe de Modelos de Negocio del CGAP, llevaron a cabo los exámenes a cargo de pares. Además, Denise Dias, consultora superior de Políticas del CGAP, y Gabriela Zapata Alvarez, también del CGAP, aportaron sus comentarios. Los autores desean agradecer a los numerosos especialistas que contribuyeron con este documento, brindaron sus comentarios, compartieron sus experiencias o cooperaron con el CGAP en proyectos nacionales, entre ellos:

- Thiago Alvarez (Guiabolso)
- Caron Beaton-Wells (Escuela de Negocios de Melbourne y Escuela de Derecho de Melbourne)
- Matt Homer (Departamento de Servicios Financieros del Estado de Nueva York)
- Gavin Littlejohn (FDATA Global)
- David O'Brien (Meerkat)
- Diogo Silva (Banco Central de Brasil)
- Toshio Taki (Money Forward)
- Joy Wann (Banco de Pagos Internacionales)

Asimismo, agradecen al Banco Central de Brasil, al Banco Central de México, al Banco de la Reserva de India, a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, a la Superintendencia de Seguros Privados de Brasil, a la Comisión de Valores y Bolsa de Brasil, a Sahamati y a muchas otras partes interesadas, entre ellas numerosas empresas de tecnofinanzas, por sus invaluable aportaciones.

Exención de responsabilidad

Las conclusiones u opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad de sus autores. Las opiniones, interpretaciones y conclusiones aquí expresadas no son necesariamente reflejo de la opinión del CGAP/Banco Mundial, el Directorio Ejecutivo del Banco Mundial, ni de los países representados por este. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos que figuran en esta publicación.

RESUMEN

LA BANCA ABIERTA ESTÁ TRANSFORMANDO EL SECTOR DE LOS servicios financieros en las economías avanzadas. Al abrir los silos de datos de los bancos tradicionales, los sistemas de banca abierta permiten que las empresas de tecnofinanzas y otros innovadores tengan acceso a los datos de los clientes, incluidos los correspondientes a las transacciones, y utilicen dichos datos para elaborar nuevos productos y servicios que se adapten mejor a las necesidades de los clientes. En el caso de los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED), la banca abierta brinda la posibilidad de fomentar la innovación y reducir los costos, de modo que sea más económico prestar servicios a las personas subatendidas y no bancarizadas y ofrecer productos y servicios más adecuados a sus necesidades.

Por lo general, sin embargo, los sistemas de banca abierta no se han probado como un medio para promover la inclusión financiera en los MEED. Con el objeto de entender mejor las oportunidades y los riesgos, el Grupo Consultivo de Ayuda a los Pobres (CGAP) ha realizado un examen del panorama de 12 sistemas de banca abierta, así como análisis exhaustivos de 7 sistemas y 2 estudios de casos, para determinar cómo se podrían diseñar los sistemas para propiciar productos y modelos de negocios que promuevan la inclusión financiera y el modo en que estos últimos permitirían reducir las dificultades de las personas de bajos ingresos.

Sobre la base de dicho examen, el CGAP ha identificado 12 elementos de diseño que los responsables de la formulación de las políticas deben tener en cuenta al elaborar el marco para un sistema de banca abierta. Entre ellos, 5 elementos son fundamentales para ampliar los servicios financieros de manera que lleguen a las personas pobres; en este sentido, conforman el proceso que hemos denominado “inclusión financiera por diseño”. Estos 5 elementos de diseño abordan lo siguiente:

1. Quiénes deben intercambiar los datos y quiénes pueden tener acceso a ellos.
2. Qué tipos de datos se intercambian.
3. Los sectores cubiertos (por ejemplo, la banca exclusivamente o las empresas de servicios públicos y de telecomunicaciones).
4. Si el sistema comprende la función de iniciación de pagos.
5. Quiénes asumen los costos del sistema (incluso los relativos a cada intercambio de datos y la instalación de la infraestructura pertinente).

El modo en que se aborden estas cuestiones incidirá marcadamente en la posibilidad de alcanzar los objetivos de inclusión financiera a través del sistema. Por ejemplo, cuanto mayor sea el número de participantes que deban o puedan intercambiar los datos y acceder a ellos, mayor será la diversidad de los nuevos servicios que se podrían ofrecer y mayor será la competencia resultante. De igual forma, cuanto mayor sea la variedad de tipos de datos elegibles, mayor será la probabilidad de que se puedan desarrollar productos pertinentes para las personas de bajos ingresos.

Debido a que los sistemas de banca abierta están en sus etapas iniciales, en particular en los MEED, estas conclusiones iniciales se deben comprobar y fundamentar mediante investigaciones más exhaustivas en una amplia gama de países. Mientras tanto, el presente documento tiene por objeto instar a los responsables de la formulación de políticas a analizar de qué manera pueden diseñar el marco de banca abierta y otros marcos de intercambio de datos desde la perspectiva de la inclusión financiera.

SECCIÓN 1

INTRODUCCIÓN

L A BANCA ABIERTA ESTÁ TRANSFORMANDO LOS SERVICIOS

FINANCIEROS para los consumidores, los bancos, las empresas de tecnofinanzas, las entidades reguladoras y otras partes interesadas del sector financiero¹.

Tradicionalmente, los bancos han mantenido el monopolio de los datos transaccionales de los clientes, pero han utilizado muy poco este verdadero tesoro de información privada. Desde 2018, cuando se adoptó en las economías avanzadas, la banca abierta ha comenzado a generar grandes cambios en el mercado al abrir los silos de datos del sector financiero y permitir que una gama más amplia de usuarios tenga acceso a esa información. El auge de las empresas de tecnofinanzas y otros modelos de negocios novedosos, como las plataformas, ha demostrado que los nuevos actores del mercado están, a menudo, en una mejor posición o tienen mayores incentivos para aprovechar los datos, y, sobre la base de dichos datos, pueden ofrecer a los usuarios una gran diversidad de nuevos productos y servicios a un costo más bajo. En la actualidad, los países de ingreso mediano y bajo están comenzando a analizar las posibilidades que brinda la banca abierta.

La banca abierta puede ofrecer muchas ventajas para las personas de bajos ingresos. Cuando se ha estructurado de la manera correcta y con las condiciones de mercado adecuadas, el intercambio de datos que resulta de la banca abierta puede promover la resiliencia financiera y la inclusión financiera de diversas maneras. En primer lugar, cuando las empresas de tecnofinanzas y las instituciones financieras pueden acceder a los datos financieros de los clientes en poder de los bancos involucrados y otras instituciones financieras, estos nuevos actores pueden crear nuevos productos. En comparación con los productos que ofrecen actualmente las instituciones existentes, estos nuevos productos de ahorro, crédito y gestión financiera proporcionarían mejores beneficios a los clientes bancarizados que están subatendidos.

Las personas no bancarizadas se podrían beneficiar si también se pudiera acceder a los datos en poder de las instituciones no financieras, como las empresas de servicios públicos y los proveedores de servicios de telecomunicaciones. En segundo lugar, el ingreso al

1 En el presente informe, usamos el término “banca abierta” porque se utiliza ampliamente en el sector. Si bien, técnicamente, la expresión “intercambio de datos” sería más adecuada, en ciertos casos los datos compartidos no están relacionados con la banca y se refieren a otros servicios financieros. Asimismo, los datos *per se* no son “de libre acceso”, sino que solo se comparten con determinados terceros autorizados.

mercado de nuevos tipos de entidades facilitado por la banca abierta, como los [prestadores de servicios de información sobre cuentas](#) (PSIC) y los [prestadores de servicios de iniciación de pagos](#) (PSIP), puede aumentar la competencia en los mercados de servicios financieros. Esto puede generar una disminución de los precios y un aumento de la diversidad de productos, con lo cual los servicios financieros serían más asequibles para las poblaciones de bajos ingresos. Asimismo, debido a sus estructuras de menor costo, las entidades basadas en estos nuevos modelos de negocios pueden considerar que ahora son rentables algunos segmentos de la población que previamente no lo eran, como las personas no bancarizadas y las que tienen un acceso limitado a los servicios bancarios. Esto produce un aumento del número de clientes potenciales y, a su vez, genera incentivos para que otras partes interesadas del sector financiero adopten innovaciones a fin de atender, también, a las poblaciones de bajos ingresos.

Dado que existen limitaciones en materia de capacidad y recursos, así como requisitos jurídicos e institucionales, no todos los MEED están en condiciones de incorporar un [sistema de banca abierta](#). Estos sistemas, en particular, plantean desafíos de supervisión y aplicación, especialmente en cuestiones que requieren un alto grado de tecnología, por ejemplo, la calidad del servicio, la negación del servicio y la seguridad informática. Por otra parte, dado que los mecanismos de banca abierta recién se están comenzando a aplicar en el mundo, es muy pronto para determinar si la incorporación de sistemas de banca abierta beneficiaría a los MEED en todos los contextos o si algunos contextos de mercado se beneficiarían más que otros.

La banca abierta es solo una de las varias iniciativas que respaldan la inclusión financiera y la innovación, y es posible que los responsables de la formulación de políticas decidan asignar prioridad a los cambios de políticas, entre ellos la apertura de cuentas básicas o la creación de facilitadores de innovaciones, como los laboratorios regulatorios experimentales. No obstante, en el caso de las entidades reguladoras de los MEED que asignen prioridad a la implementación de la banca abierta y quieran asegurarse de que esta respalde a las poblaciones de bajos ingresos, consideramos que, en todo diseño acertado de un sistema de banca abierta, se debería promover deliberadamente la inclusión financiera como un objetivo central. Este concepto se denomina “inclusión financiera por diseño”.

El presente documento se basa en un examen del panorama de 12 sistemas de banca abierta. Contiene nuestras conclusiones iniciales sobre los tipos de productos y modelos de negocios facilitados por la banca abierta que, a nuestro criterio, serían beneficiosos para la inclusión financiera, y el modo en que permitirían reducir las dificultades de las personas de bajos ingresos. A continuación, analizamos cómo las conclusiones respecto del diseño inciden en los marcos regulatorios de la banca abierta. En conclusión, identificamos los 12 elementos de diseño que son fundamentales para cualquier sistema de banca abierta y las 5 cuestiones específicas que los MEED deben tener en cuenta si desean que su sistema respalde la inclusión financiera como un objetivo de política (es decir, la inclusión financiera por diseño). Dado que la mayoría de los países, en particular los MEED, han incorporado un sistema de banca abierta en forma muy reciente, nuestras conclusiones iniciales se deben comprobar y fundamentar mediante investigaciones más exhaustivas en una amplia gama de países. Por último, el apéndice A contiene un glosario de los términos utilizados en el

sector que se incluyen en el informe, mientras que los apéndices B y C contienen estudios de casos exhaustivos sobre dos sistemas de banca abierta que se sitúan a la vanguardia en América Latina (Brasil y México, respectivamente).

¿Qué es un sistema de banca abierta?

Los medios y el sector de servicios financieros utilizan el término “banca abierta” de manera general para referirse a diversas prácticas de intercambio de datos, desde los contratos bilaterales de intercambio de datos y los [prestadores de servicios financieros](#) (PSF) que abren en forma individual [interfaces de programación de aplicaciones \(API\)](#), por ejemplo Paytm², hasta iniciativas privadas voluntarias de intercambio de datos colectivos, como la iniciativa de banca abierta en Nigeria³ y The Clearing House⁴ en Estados Unidos, y [sistemas obligatorios de intercambio de datos](#), por ejemplo Open Banking en el Reino Unido y [PSD2](#) en la Unión Europea. Los productos facilitados por la banca abierta incluyen productos y servicios de consumo que se basan en datos obtenidos a través de la banca abierta para orientar el diseño de productos; por ejemplo, gestión financiera personal, aplicaciones de presupuestación y servicios de seguimiento de la calificación crediticia.

Dado que el presente documento está dirigido primordialmente a las entidades regulatorias de la competencia y los servicios financieros, nos centramos en los sistemas de banca abierta. Un “sistema de banca abierta” es un mecanismo de intercambio de datos basado en el consentimiento, que las entidades reguladoras exigen o respaldan para alcanzar el objetivo de crear competencia y fomentar la innovación en los servicios financieros. Aunque muchos sistemas incluyen la iniciación de pagos (un servicio de terceros que facilita la iniciación de pagos para los clientes), esta no es un requisito de los sistemas de banca abierta y, por lo tanto, no se incluye en nuestra definición. En un sistema de banca abierta, los bancos y los PSF (es decir, los [tenedores de datos](#)) intercambian los datos de los clientes con otros PSF y con [terceros prestadores de servicios](#) (TPS) (es decir, los [usuarios de datos](#)) sobre la base del consentimiento de los clientes. Por lo general, el intercambio de los datos no entraña una relación contractual entre los tenedores de datos y los usuarios de datos. Asimismo, los usuarios de datos están sujetos, a menudo, a un marco de licencias/autorizaciones o, como mínimo, a normas técnicas y de seguridad. Los mecanismos privados totalmente voluntarios y las [API abiertas](#) unilaterales no forman parte de nuestra definición debido a que dichos mecanismos e iniciativas de API no incluyen la participación regulatoria. El recuadro 1 contiene las principales definiciones utilizadas en este documento.

También hacemos una distinción entre los sistemas de banca abierta y la “[portabilidad de los datos](#)”. Dicha portabilidad, que suele considerarse un derecho de los consumidores, entraña que cualquier persona pueda solicitar sus propios datos personales a los actuales tenedores de datos, que deben proporcionárselos en un formato estructurado, de uso frecuente y legible por máquina. Los consumidores tienen derecho a utilizar dichos datos para sus

2 Visite el sitio web de Paytm en: <https://paytm.com>.

3 Visite el sitio web de Open Banking Nigeria en: <https://openbanking.ng>.

4 Visite el sitio web de The Clearing House en: <https://www.theclearinghouse.org>.

RECUADRO 1. Principales definiciones

Banca abierta

El intercambio de datos de los consumidores entre los bancos y otros PSF (es decir, los tenedores de datos), sobre la base del consentimiento de los clientes, con otros PSF y TPS, como las empresas de tecnofinanzas (es decir, los PSIC y los PSIP, que, en ambos casos, se denominan “usuarios de datos”). Si bien la iniciación de pagos es un elemento importante de la banca abierta desde la perspectiva de la inclusión financiera (como se analiza en la sección 3), no es esencial para su funcionamiento y, por lo tanto, no se incluye en la definición.

Datos de libre acceso

El intercambio de datos de los consumidores entre instituciones del sector privado, es decir, instituciones financieras e instituciones financieras no bancarias, como los emisores de dinero móvil, proveedores de servicios públicos y empresas de telecomunicaciones, y otras instituciones similares sobre la base del consentimiento de los clientes.

API abiertas

Las API propias que un PSF pone totalmente a disposición de otras empresas para que estas las utilicen y puedan conectarse de manera fluida a su sistema.

propios fines, en todos los servicios y con diversos usuarios de datos. Cuando sea técnicamente factible, puede incluir la posibilidad de que las personas soliciten al tenedor de datos que los transmita en forma directa a un usuario de datos designado. A menudo, la portabilidad de los datos es un derecho establecido en la legislación en materia de protección de datos (por ejemplo, el Reglamento General de Protección de Datos [RGPD] de la Unión Europea) que se aplica a todos los datos personales en poder de los tenedores de datos. Se diferencia de la banca abierta en que su alcance es mucho más amplio, dado que abarca todos los datos personales (y no solo los datos financieros), y también en el hecho de que se centra en un derecho otorgado a las personas. Por lo general, los sistemas de banca abierta crean un marco de intercambio de datos en el que se otorgan derechos y se imponen obligaciones a las personas jurídicas (tenedores de datos y usuarios de datos) previo consentimiento de las personas físicas.

Teniendo esto en cuenta, el CGAP ha realizado un examen del panorama de 12 sistemas de banca abierta⁵, con un análisis exhaustivo de 7 de dichos sistemas⁶. Cuando seleccionamos los

países para el estudio, nos focalizamos en la diversidad, tanto de zonas geográficas como de tipos de sistemas (por ejemplo, obligatorios o voluntarios, API estandarizadas o no estandarizadas)⁷. Solo estudiamos los sistemas en cuyo respecto existía documentación pública suficiente para determinar, como mínimo, los principales elementos del sistema y los fundamentos y objetivos que lo respaldaban. En el caso de las jurisdicciones comprendidas en el análisis exhaustivo, recabamos las enseñanzas iniciales derivadas de la implementación. Cuando fue posible, complementamos las investigaciones documentales con entrevistas a los reguladores pertinentes y a otras partes interesadas.

5 Los 12 sistemas son Australia, Bahrein, Brasil, Hong Kong, India, Indonesia, Japón, Malasia, México, el Reino Unido, Singapur y la Unión Europea.

6 Los 7 sistemas incluidos en el análisis exhaustivo son Australia, Brasil, Hong Kong, Japón, México, el Reino Unido y la Unión Europea, que son los más avanzados de los 12 sistemas seleccionados.

7 Las diferencias entre los sistemas se establecen en Chaib (2018).

SECCIÓN 2

POR QUÉ LA BANCA ABIERTA ES IMPORTANTE PARA LAS PERSONAS POBRES

Banca abierta e inclusión financiera

Los sistemas de banca abierta basados en el acceso a los datos de las cuentas bancarias no son los principales factores que impulsan la inclusión financiera en términos de la apertura de cuentas. No obstante, pueden contribuir a incrementar el número de los servicios pertinentes y a mejorar la calidad de los servicios que reciben las personas que, si bien ya tienen una cuenta bancaria, tienen un acceso limitado a los servicios bancarios. Por otra parte, si los datos a disposición de estos sistemas, además de abarcar las cuentas bancarias y las cuentas en otros PSF (por ejemplo, las cuentas de dinero móvil), incluyen datos de otros sectores, como las empresas de servicios públicos y de telecomunicaciones (es decir, “[datos de libre acceso](#)”), los sistemas incluso pueden respaldar el acceso de las personas excluidas del sector financiero a cuentas y a otros servicios. Es fundamental, por lo tanto, que, en los sistemas orientados a respaldar la inclusión financiera, y no solo a aumentar la importancia de los servicios financieros para las personas que tienen un acceso limitado a los servicios bancarios, se ponga el acento en los datos de libre acceso y se adopte un intercambio de datos de amplio alcance. Aparte de los datos de las cuentas bancarias, deben comprender, entre otros, los datos de las cuentas de dinero móvil y los datos de las empresas de servicios públicos y de telecomunicaciones.

En el marco de nuestro examen, encontramos tres países —Brasil, México e Indonesia— con objetivos explícitos de inclusión financiera en sus sistemas de banca abierta. Además, en algunos países pioneros, como el Reino Unido y Australia, se ha establecido que los habitantes vulnerables son un conjunto específico de la población cuyas necesidades se pueden cubrir con productos facilitados por la banca abierta (Gobierno del Reino Unido, 2019; Normas sobre Datos de los Consumidores, 2019). La experiencia del Reino Unido en materia de banca abierta es especialmente alentadora desde la perspectiva de la inclusión financiera.

En un informe reciente de dicho país, se estableció que las personas que “están marginadas” de la inclusión financiera (no poseen una cuenta o solo tienen una cuenta básica) probablemente pagarán comisiones más bajas en un sistema de banca abierta, con un ahorro equivalente al 0,8 % de sus ingresos. En el caso de las personas que “están agobiadas” (poseen una o más cuentas y están muy endeudadas), la banca abierta les permitiría ahorrar una suma equivalente al 2,5 % de sus ingresos (Reynolds y Chidley, 2019). El informe llega a la conclusión de que la banca abierta podría mejorar la inclusión financiera y la resiliencia y aumentar el valor para dichos segmentos ayudándolos a controlar sus finanzas, lograr mejores acuerdos y gestionar sus deudas.

El Reino Unido ya cuenta con varios productos de banca abierta en el mercado que están orientados a las personas que tienen un acceso limitado a los servicios bancarios o que son vulnerables desde el punto de vista financiero. Mojo Mortgages combina datos de banca abierta con métodos de calificación utilizados más ampliamente para determinar con exactitud el monto que puede sufragar cada cliente⁸. Canopy utiliza los pagos de alquileres de los consumidores para mejorar las calificaciones crediticias⁹. Tully brinda servicios de [rehabilitación de deudas](#) basados en datos de banca abierta¹⁰. Touco y Kalgera incluyen funciones que son adicionales a la propuesta de agregación básica para ayudar a las personas con problemas de salud mental y a los adultos mayores a gestionar su dinero; por ejemplo, la posibilidad de enviar una notificación a una persona de confianza si los gastos diarios exceden los patrones normales¹¹.

¿Cómo se traduce esta experiencia en los MEED? Las empresas de tecnofinanzas de los MEED están comenzando a prestar servicios basados en el análisis de los datos de los consumidores que podrían mejorar la resiliencia financiera de las poblaciones de bajos ingresos. En Brasil, por ejemplo, con el objeto de reducir la dependencia de sobregiros a tasas de interés elevadas, el servicio Tapa Buraco, de Rebel, envía un mensaje de alerta a los clientes que cuentan con el servicio de sobregiro y les indica que pueden acceder a un préstamo precalificado sin intereses sobre el saldo por un plazo de 30 días, con el beneficio de una tasa de interés reducida posteriormente¹². En Argentina, Afluenta ayuda a los consumidores a encontrar tasas de interés óptimas y las comisiones de préstamo más adecuadas a sus circunstancias¹³. En Sudáfrica, Meerkat proporciona servicios de rastreo/transferencia de ahorros, así como un servicio de rehabilitación de deudas basado en los datos de los consumidores y en asesoramiento robótico¹⁴.

8 Visite el sitio web de Mojo Mortgages en: <https://mojomortgages.com>.

9 Visite el sitio web de Canopy en: <https://www.canopy.rent>.

10 Visite el sitio web de Tully en: <https://www.tully.co.uk>.

11 Visite el sitio web de Touco en: <https://usetouco.com>, y el sitio web de Kalgera en: <https://kalgera.com>.

12 Visite el sitio web de Rebel en: <https://www.rebel.com.br>.

13 Visite el sitio web de Afluenta en: <https://www.afluenta.com/monitor>.

14 Visite el sitio web de Meerkat en: <https://www.meerkat.co.za/savings>.

No obstante, dado que estos servicios se han desarrollado fuera de sistemas de banca abierta¹⁵, su capacidad para acceder a los datos de los clientes es limitada. Con frecuencia, dependen del uso compartido de los datos para iniciar sesión, en combinación con *screen scraping* (una técnica de recopilación masiva de datos, que implica que los clientes comparten en línea con un tercero los datos para iniciar sesión; esta práctica no se considera segura debido a la posibilidad de que ocurra un acceso no autorizado a la cuenta), bases de datos públicas o el suministro de datos en forma directa por los clientes en el marco de entrevistas. Por ejemplo, Meerkat debe realizar entrevistas para identificar las áreas en las que los clientes pueden ahorrar dinero si cambian de un prestador de servicios financieros a otro. Cada mes, además, debe obtener el consentimiento de los clientes para la transferencia de ahorros¹⁶. A través de un mecanismo de banca abierta, Meerkat tendría acceso a los datos transaccionales de los clientes, lo que le permitiría elaborar un presupuesto personalizado basado en los gastos. De este modo, se facilitaría la reestructuración de los gastos para lograr ahorros, y Meerkat podría llevar a cabo la iniciación de pagos en tiempo real con el propósito de transferir los ahorros. El recuadro 2 contiene un panorama exhaustivo de la manera en que el nuevo sistema de banca abierta de Brasil puede ayudar a Guiabolso a proporcionar servicios de gestión financiera personal.

15 En la actualidad, Sudáfrica y Argentina no tienen un sistema de banca abierta. La resolución que establece el sistema de banca abierta de Brasil se publicó el 4 de mayo de 2020 y se implementará en el curso del año. Véase el siguiente documento: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Open_Banking_CMN_BCB_Joint_Resolution_1_2020.pdf.

16 Entrevista con David O'Brien, fundador de Meerkat, 28 de mayo de 2020.

RECUADRO 2. La utilidad de los sistemas de banca abierta: Guiabolso de Brasil en primer plano

En Brasil, Guiabolso^a ofrece una herramienta de gestión financiera personal que permite a sus clientes visualizar todas sus cuentas en un panel. La herramienta recomienda productos financieros adecuados sobre la base del perfil del cliente y su historial de transacciones. Dado que el sistema de banca abierta de Brasil aún no está en funcionamiento, con frecuencia Guiabolso debe acceder a los datos de los clientes a través de la técnica de *screen scraping*, en vez de utilizar las API de banca abierta. El proceso ha planteado varios problemas. En primer lugar, es difícil desde el punto de vista técnico, debido a que cada banco tiene niveles de seguridad diferentes y, a menudo, su infraestructura tecnológica es insuficiente. Esto genera dificultades a los usuarios cuando intentan conectarse en tiempo real (por ejemplo, un cambio en el formato de visualización de la página web puede ocasionar que el proceso de inicio de sesión sea inutilizable)^b. Además, el proceso de *screen scraping* no es seguro. A raíz de que no existe reglamentación

en la materia, los datos de inicio de sesión captados por el proceso no están necesariamente protegidos y podrían derivar en un acceso no autorizado a las cuentas. El nuevo sistema de Brasil, en cuyo marco los bancos deberán permitir el acceso de Guiabolso a esta información a través de conexiones con API, puede aliviar estos problemas.

El hecho de que el sistema de banca abierta no esté en pleno funcionamiento también impone limitaciones a Guiabolso, que solo puede usar la información que aparece en un sitio de banca electrónica, y esta, por lo regular, solo abarca un historial previo de tres meses. En el nuevo sistema de banca abierta de Brasil, Guiabolso tendrá acceso a un historial de transacciones de hasta 12 meses, lo que brindará información más adecuada sobre el grado de estabilidad de los ingresos de un cliente y permitirá que la empresa suscriba préstamos de manera más eficaz.

^a Visite el sitio web de Guiabolso en: <https://www.guiabolso.com.br>.

^b Entrevista con Thiago Alvarez, fundador y director ejecutivo de Guiabolso, 5 de marzo de 2020.

Innovación en productos

Las personas de bajos ingresos enfrentan varios problemas que pueden ocasionar inestabilidad financiera y vulnerabilidad ante crisis financieras, entre ellos entradas irregulares y volátiles; falta de liquidez, y la utilización de un monto desproporcionado de los ingresos para pagar gastos esenciales del hogar. También tienen más dificultad para acceder a servicios financieros, lo que limita su capacidad para abordar la vulnerabilidad.

Suelen carecer de los documentos de identidad necesarios, un domicilio u otro tipo de documentación que les permitiría acceder a servicios financieros formales. Además, en particular para las mujeres, las normas sociales pueden limitar el control que ejercen sobre sus finanzas personales. Las personas de bajos ingresos también suelen carecer de acceso al crédito, y, cuando lo tienen, es posible que tomen productos crediticios inadecuados o con un precio excesivo.

La evidencia mundial que hemos examinado sugiere que, mediante el uso responsable de los [datos transaccionales compartidos de los clientes](#), las empresas de tecnofinanzas y otros tipos de instituciones financieras de los MEED pueden lograr mejores resultados que los obtenidos por los bancos tradicionales utilizando los mismos datos. Los terceros pueden utilizar los datos de modo de crear valor para los clientes potencialmente excluidos y de bajos ingresos

de las siguientes tres maneras: i) mejorando el acceso al crédito o las condiciones de acceso, ii) mejorando la gestión financiera y iii) facilitando el acceso a las cuentas si se permite un [proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente](#)¹⁷. A continuación se describe la propuesta de valor específica que las empresas de tecnofinanzas y otros terceros pueden ofrecer para abordar estas oportunidades de creación de valor.

MEJORA DEL ACCESO AL CRÉDITO Y LAS CONDICIONES DE ACCESO

- **Ampliación del acceso al crédito de manera responsable.** A menudo, las personas de bajos ingresos tienen dificultades para acceder al crédito. El crédito a corto plazo, de alto costo, puede causar vulnerabilidad financiera con facilidad. Los productos de banca abierta diseñados correctamente —en particular, los productos de datos de libre acceso— permiten ampliar el acceso al crédito que ayuda, en vez de perjudicar, a los consumidores, mediante la utilización de otros datos financieros (por ejemplo, Mojo Mortgages y Canopy en el Reino Unido).
- **Apoyo a los servicios de rehabilitación de deudas.** Los prestadores como Tully, en el Reino Unido, y Meerkat pueden utilizar los datos de banca abierta para elaborar un presupuesto para sus clientes, identificar los préstamos que se pueden refinanciar o consolidar y negociar cronogramas de reembolso asequibles en nombre del cliente. Cuando estos servicios se combinan con la iniciación de pagos, se puede incorporar el [“reembolso inteligente de los préstamos”](#). En estos planes de pago de deudas, se pueden tener en cuenta las fluctuaciones en los ingresos de los clientes durante los períodos de reembolso, lo que les permite efectuar los pagos sobre la base de la liquidez disponible sin que se activen las disposiciones en materia de incumplimiento.
- **Disminución de la dependencia de sobregiros y otros productos crediticios con un precio excesivo.** Los servicios de banca abierta pueden enviar un aviso de alerta a los clientes antes de que su cuenta quede en descubierto y ofrecerles alternativas de crédito menos costosas (por ejemplo, el servicio Tapa Buraco, de Rebel, en Brasil). Los clientes también pueden encontrar tasas de interés y comisiones de préstamo óptimas que se adecuan a sus circunstancias utilizando aplicaciones como Afluenta, en Argentina, o Credit Karma¹⁸, en Estados Unidos.

MEJORA DE LA GESTIÓN FINANCIERA

- **Mejora de la conducta de ahorro.** Las personas de bajos ingresos con entradas volátiles o irregulares pueden tener dificultades para enfrentar las crisis financieras. La banca abierta puede facilitar productos que brinden asesoramiento a los clientes acerca

¹⁷ En los enfoques colaborativos de diligencia debida respecto del cliente, se procura resolver las deficiencias de los actuales procesos en la materia. Como ejemplos, cabe citar la creación de un servicio público que los PSF pueden utilizar para identificar a los clientes y verificar su identidad en forma constante; el acceso a los datos relativos al principio de conocimiento del cliente (KYC) en forma de un servicio (esto es, una base de datos centralizada donde los bancos pueden compartir y acceder a dichos datos de los clientes corporativos), y la identidad autosoberana, una nueva categoría de identificación que podría funcionar entre países y permite que las personas prueben su identidad sobre la base de fuentes de datos alternativas. También permite que los clientes ejerzan un mayor control respecto de quiénes tienen acceso a sus datos. Véase Lyman y otros, 2018.

¹⁸ Visite el sitio web de Credit Karma en: <https://www.creditkarma.com>.

de cuándo y cuánto pueden ahorrar. Entre ellos, los servicios de rastreo de ahorros (como el que ofrece Meerkat, que permite reestructurar el gasto en servicios financieros con un alto costo para lograr ahorros) y los servicios de transferencia automática de ahorros que calculan cuánto puede ahorrar un cliente, y cuándo, sobre la base de su historial financiero, y luego transfieren automáticamente los fondos a una cuenta de ahorro específica (un producto suministrado por la empresa de tecnofinanzas estadounidense Digit)¹⁹.

- **Disminución del importe de las tarifas en las cuentas de los hogares.** Muchas familias de mercados emergentes pagan una “prima de pobreza” por los bienes y servicios esenciales, como las comunicaciones telefónicas, el gas, la electricidad y la banda ancha (Davies, Finney y Hartfree, 2016). En el caso de ciertos estratos de la población, los productos de banca abierta que analizan los patrones de gastos, identifican oportunidades para ahorrar dinero, negocian nuevos contratos en nombre de los consumidores y cancelan sus suscripciones antiguas permiten abordar los factores del lado de la demanda y de la oferta que inicialmente crearon la prima. Un ejemplo es Trim²⁰, en Estados Unidos.
- **Promoción de comportamientos financieros saludables.** Con frecuencia, las personas de bajos ingresos perciben que no pueden controlar su vida financiera. Las aplicaciones de finanzas y presupuestación personales pueden empoderar a las personas con información derivada de los datos transaccionales; por ejemplo, destacando las formas de ahorro o enviando recordatorios de las fechas de vencimiento de las facturas o los pagos periódicos. Siempre que se hayan establecido las medidas pertinentes de protección del consumidor, cuando se permite que las aplicaciones inicien las transacciones en nombre del cliente, los consumidores pueden poner en práctica la información de un modo fluido y fácil. En la Unión Europea, Yolt Pay²¹ permite que los usuarios de la aplicación de presupuestación Yolt inicien transferencias de dinero a través de API de banca abierta; en Brasil, Guiabolso permite que los clientes obtengan un préstamo adecuado para sus necesidades directamente a través de su aplicación.

FACILITACIÓN DEL ACCESO A UNA CUENTA CUANDO SE PERMITE UN PROCESO COLABORATIVO DE DILIGENCIA DEBIDA RESPECTO DEL CLIENTE

- **Posibilidad de subsanar la falta de documentación.** Los onerosos procedimientos de diligencia debida respecto del cliente pueden ocasionar costos elevados para los clientes de bajos ingresos o impedirles acceder a servicios financieros debido a que, con frecuencia, carecen de documentos de identidad oficiales. En el sistema de banca abierta de Brasil, se contempla un proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente en cuyo marco los PSF pueden compartir los datos de registro. De este modo, se reducirían los trámites e inconvenientes a medida que los consumidores tengan más acceso a una amplia gama de servicios financieros. Si los sistemas de banca abierta se ampliaran a fin de incluir el intercambio de los datos de las empresas de telecomunicaciones, de las redes sociales y de otro tipo (es decir, los datos de

19 Visite el sitio web de Digit en: <https://digit.co>.

20 Visite el sitio web de Trim en: <https://www.asktrim.com>.

21 Visite el sitio web de Yolt en: <https://www.yolt.com/faqs>.

libre acceso), así como el registro de la tarjeta SIM u otros métodos de diligencia debida respecto del cliente, podrían ayudar a las personas a solucionar los problemas relacionados con la identificación formal, siempre que se permita un enfoque simplificado de diligencia debida respecto del cliente.

Muchas de estas soluciones dependen del acceso a teléfonos inteligentes, en particular las que se basan en la visualización de los datos. Aunque el número de personas que poseen dichos teléfonos está aumentando debido a la disminución de los precios, sus usuarios son aún la excepción y no la norma entre los habitantes pobres de los MEED. En África al sur del Sahara, por ejemplo, tan solo el 45 % de los dueños de teléfonos utilizaban teléfonos inteligentes en 2018 (GSMA Intelligence, 2020). No obstante, los propietarios de teléfonos básicos también pueden aprovechar algunos servicios facilitados por la banca abierta. Muchos productos, como la transferencia automática de ahorros, el reembolso inteligente de préstamos y el proceso descentralizado de diligencia debida respecto del cliente, solo utilizan datos en el tramo final y no requieren tecnología de telefonía inteligente. Otros servicios, como el cambio de una empresa de servicios públicos a otra o la gestión financiera personal, utilizan el menú de SMS o de USSD (es decir, mensajes *flash* bidireccionales integrados en el menú de usuario de un teléfono básico) con una pequeña disminución de la funcionalidad. Las empresas de tecnofinanzas que orientan sus servicios a los usuarios de teléfonos básicos tendrían que adaptar la experiencia del usuario a dichas limitaciones, pero la mayoría de los servicios facilitados por la banca abierta se podrían adaptar.

Sin embargo, la aplicabilidad de la banca abierta en los MEED tiene limitaciones. Actualmente, en el caso de muchos clientes de bajos ingresos, no existen registros de datos financieros digitales que permitan realizar un análisis. Por este motivo, es importante considerar cómo, en última instancia, se podrían aprovechar otros tipos de datos digitales —como la actividad en las redes sociales, el tiempo de aire o los datos de ubicación— en los sistemas de datos de libre acceso, a fin de lograr que sus beneficios lleguen a las personas excluidas del sector financiero a través de los pagos digitales. Dado que, generalmente, los actores que poseen este tipo de datos digitales no están bajo la jurisdicción de la entidad reguladora del sector financiero, los reguladores deberían colaborar con sus respectivas contrapartes en otros ámbitos para determinar qué medidas se deben adoptar para establecer un sistema intersectorial de datos de libre acceso. Para conocer más detalles, véase la sección 3.

Nuevos modelos de negocios

En los sistemas de banca abierta, se define quiénes pueden o deben participar en el intercambio de datos. A menudo, no solo intervienen los actores existentes, como los bancos y los prestadores de servicios de pago (PSP), sino también nuevos tipos de entidades. Además, pueden incorporarse nuevas actividades que hasta poco tiempo antes estaban fuera de la órbita regulatoria, con el objeto de evitar el arbitraje regulatorio y equilibrar las reglas de juego. Estas actividades incluyen la fusión y el análisis de los datos para proponer

productos financieros adaptados a las circunstancias, así como la capacidad de los clientes para efectuar los pagos directamente a los comercios sin la intermediación de una tarjeta de crédito. Este proceso se denomina “iniciación de pagos”²².

La Directiva Revisada sobre Servicios de Pago de la Unión Europea (PSD2)²³ es un buen ejemplo. En el marco de esta ley, se estableció una regulación proporcional para incorporar dos tipos de TPS que llevaban a cabo actividades previamente no reguladas en la Directiva sobre Servicios de Pago (PSD1) y que, en la actualidad, se consideran PSP: los PSIC y los PSIP. Los PSIC (por ejemplo, Yolt y Moneyhub), que brindan a los clientes información consolidada sobre sus cuentas financieras en otros PSP, solo deben registrarse y no deben cumplir ningún requisito de capital²⁴. Los PSIP, que permiten que los consumidores efectúen pagos desde cuentas iniciadas por una parte distinta de la emisora de su cuenta²⁵, deben estar autorizados y cumplir un pequeño requisito de capital inicial de EUR 50 000 (en comparación con los EUR 125 000 establecidos para los PSP que ofrecen otros servicios de pago, como la ejecución de transacciones de pago, la emisión de instrumentos de pago y transferencias de dinero)²⁶. Tras haber sido regulados y autorizados a ofrecer servicios de manera eficaz, los TPS, que también se denominan “X2A” o “acceso a una cuenta”, son parte esencial del sistema de banca abierta de la Unión Europea.

Como parte de su sistema voluntario de banca abierta, el Gobierno de Japón también promovió un conjunto de modificaciones legislativas en junio de 2018. Entre ellas, modificaciones a la Ley de Bancos, en las que se establece un nuevo marco regulatorio para los **prestadores de servicios de pagos electrónicos** (PSPE) —que abarcan a los PSIP y a los PSIC—, así como un registro de PSPE gestionado por la Agencia de Servicios Financieros. Los requisitos de registro que deben cumplir los PSPE son mínimos: solo se requiere que las entidades no tengan un coeficiente de capital negativo²⁷.

Específicamente, la capacidad de los PSIC para reagrupar diversos conjuntos de información y proporcionar análisis en tiempo real a los clientes individuales también ofrece a los clientes nueva información que puede influir en su comportamiento. A su vez, permite que los PSIC se conviertan en la entidad preferida de atención al cliente, aunque, en realidad, no prestan

22 Al elaborar sus mecanismos de banca abierta, otras jurisdicciones han autorizado tipos de entidades alternativos, distintos de los PSIC y los PSIP. En India, el Banco de la Reserva de India (RBI) creó una nueva categoría de “**agregadores de cuentas**”, cuya única función es transferir datos financieros de manera segura de los tenedores de datos a los usuarios de datos, sobre la base del consentimiento del cliente. Estos agregadores solo pueden encargarse de gestionar el consentimiento y deben estar registrados en el RBI. Véanse las secciones 4 y 5 f) de la directriz maestra del RBI titulada Directrices para Empresas Financieras No Bancarias y Agregadores de Cuentas (Banco de la Reserva), 2016, https://www.rbi.org.in/Scripts/BS_ViewMasDirections.aspx?id=10598, y Datwani y Raman, 2020. Aún queda por ver si estos agregadores de cuentas pueden ofrecer servicios de información a los clientes, dado que actualmente no están autorizados para ver los datos.

23 Para obtener más información sobre la PSD2, véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2366&from=EN>.

24 Véase el artículo 33 de la PSD2, 2016.

25 Usualmente, esto se realiza estableciendo un enlace de pago electrónico entre el pagador y el comercio en línea a través del módulo de banca en línea del pagador (por ejemplo, CashFlows, Trustly, Adyen, Transferwise).

26 Véase el artículo 7 de la PSD2, 2016.

27 Entrevista con Toshio Taki, cofundador de Money Forward, 11 de diciembre de 2019.

servicios financieros (lo que les permite evitar algunos requisitos regulatorios onerosos, que son asumidos por los suscriptores de los productos). A medida que aumente la confianza entre los PSIC y los clientes, los PSIC estarán en una posición privilegiada para organizar canales de distribución.

Los PSIP ofrecen oportunidades de nuevos modelos de negocios para los pagos digitales, pues permiten que terceros inicien las transacciones en nombre del cliente desde una cuenta que este mantiene en otra institución. De este modo, el cliente puede separar la experiencia de efectuar un pago (en línea o personalmente) del prestador en el que mantiene su cuenta. En India, la funcionalidad de iniciación de pagos ha permitido que los servicios de tecnofinanzas, como Google Pay, crezcan rápidamente, en ausencia de una autorización para mantener fondos de clientes. En otros mercados, el servicio está proporcionando a las instituciones no bancarias nuevas maneras de incorporar los pagos en los productos de los clientes. En cada uno de estos casos, la transferencia de fondos (compensación y liquidación) entre cuentas se sigue gestionando a través de los sistemas de pago existentes con la adecuada supervisión regulatoria (por ejemplo, UPI, en India, y Faster Payments, en el Reino Unido).

En muchos países, los prestadores de servicios de empresa a empresa también facilitan los servicios de intercambio de datos y de iniciación de pagos como un producto para instituciones financieras autorizadas y terceros. Algunos prestadores de servicios, como Plaid en Estados Unidos, proporcionan la “estructura” cuando a los terceros les resulta muy complicado o costoso negociar contratos individuales²⁸. Este modelo, además, puede beneficiar a los propios tenedores de datos (es decir, los bancos), pues les permite crear nuevos servicios basados en sus cuentas²⁹. Dicho esto, si los costos totales para los consumidores no se incrementan, los aumentos de eficiencia deberían compensar el tiempo y los costos adicionales de las transacciones realizadas por estos prestadores de servicios (en comparación con las transacciones en el marco de un sistema de banca abierta).

Con el objeto de adaptarse, algunas partes involucradas están adquiriendo o desarrollando soluciones internas (por ejemplo, 22seven, un PSIC que se ejecuta en carriles de Yodlee adquiridos por el banco Old Mutual en Sudáfrica³⁰, y Plaid, la adquisición reciente de Visa), o están abriendo unilateralmente sus API para permitir que terceros desarrolladores colaboren en la creación de productos innovadores (por ejemplo, Nedbank, de Sudáfrica³¹, y el Banco Cooperativo de Kenya³²). Las compañías de tarjetas de crédito también se están posicionando como intermediarios de valor agregado en la banca abierta. Como ejemplo, cabe citar el servicio centralizado de consultas y resolución de controversias de MasterCard para bancos y TPS³³. No obstante, las partes involucradas aún poseen ventajas en lo que respecta a ciertos tipos de información y tienen acceso a financiamiento a bajo costo (véase el recuadro 3).

28 Visite el sitio web de Plaid en: <https://plaid.com/company>.

29 Véase, por ejemplo, Plaid Exchange, una nueva API universal que se conecta con miles de instituciones financieras y permite que los bancos gestionen sus propias API: <https://blog.plaid.com/introducing-plaid-exchange>.

30 Visite el sitio web de 22seven en: <https://www.22seven.com>.

31 Visite el sitio web de Nedbank en: <https://apim.nedbank.co.za/static/opendata>.

32 Visite el sitio web del Banco Cooperativo de Kenya en: <https://developer.co-opbank.co.ke:9443/store/apis/home>.

33 Visite el sitio web de MasterCard en: <https://www.mastercard.us/en-us/business/issuers/grow-your-business/open-banking-solutions/resolve.html>.

RECUADRO 3. **Abordar la asimetría de la información**

Los principales beneficios de los sistemas de banca abierta surgen del aumento de la competencia derivado del acceso a los datos de terceros en los mercados de servicios financieros. Hay dos tipos de información financiera que ayudan a los prestadores a orientar las ofertas y evaluar los riesgos: i) la información dura, que incluye el historial de crédito y de incumplimientos de cada persona, y ii) la información blanda, como las preferencias de consumo, el nivel de ingresos y el comportamiento (Beaton-Wells, 2019; Padilla y de la Mano, 2018).

Los bancos tradicionales poseen grandes ventajas en materia de información blanda, y, a raíz de ello, las empresas de tecnofinanzas han tenido dificultades para competir con los bancos después de los éxitos iniciales^b. Según Padilla y de la Mano (2018), si bien

la banca se ha liberalizado en años recientes, el motivo por el cual no se han registrado resultados positivos en términos de consumidores obedece, principalmente, a las ventajas que poseen los bancos en el campo de la información. Por otra parte, las empresas de redes sociales, los prestadores de servicios públicos y las empresas de telecomunicaciones también poseen una gran ventaja en lo referente a la información blanda, pero carecen de acceso a la información financiera dura específica de cada prestamista^c. Los sistemas de banca abierta requieren el intercambio de información dura y blanda, así como la reciprocidad en los datos, y brindan una solución que aborda la asimetría de la información y que, incluso, puede inclinar el equilibrio de poder en favor de las grandes empresas tecnológicas y otros actores nuevos.

- a Los bancos gozan de otras ventajas que no están relacionadas con los datos y, por lo tanto, están fuera del alcance de esta investigación. Por ejemplo, tienen la ventaja de ser “demasiado grandes para quebrar”, por lo que tienen acceso a financiamiento a un costo más bajo que sus competidores. Véanse Beaton-Wells, 2019, y Padilla y de la Mano, 2018.
- b Entre otros motivos, cabe señalar el hecho de que no cuentan con una base instalada de clientes leales, carecen de reputación y reconocimiento de la marca y tienen un costo de capital relativamente elevado. Véase Padilla y de la Mano, 2018.
- c Algunos TPS, como las grandes empresas tecnológicas, tienen ventajas adicionales, como el hecho de contar con grandes bases instaladas de clientes, una sólida reputación, marcas potentes, ingresos considerables y acceso ilimitado a los mercados de capital. El sistema se debe regir por el principio de reciprocidad para garantizar la competencia en igualdad de condiciones. Véanse Beaton-Wells, 2019, y la sección 3 del presente documento.

SECCIÓN 3

DOCE ELEMENTOS DE DISEÑO

EN EL MARCO DE LA INVESTIGACIÓN DEL PANORAMA DE 12 PAÍSES, identificamos 12 elementos de diseño de los sistemas de banca abierta: 4 determinan el alcance del sistema y 8 inciden en la implementación. En primer lugar, analizamos las consecuencias de cada elemento de diseño para los MEED que deseen promover la inclusión financiera, teniendo en cuenta las condiciones del mercado y las limitaciones potenciales en términos de recursos y capacidad. Las entidades reguladoras que consideren la posibilidad de establecer un sistema de banca abierta deberían abordar estos elementos, dado que cada uno de ellos puede tener amplias consecuencias.

Elementos que determinan el alcance

TIPOS DE SERVICIOS

Los productos y servicios financieros comprendidos en un sistema de banca abierta varían de un sistema a otro. En los casos en que el alcance es claro, hay dos enfoques:

1. Alcance amplio, que abarca muchos tipos de servicios financieros, entre ellos el crédito y los seguros (por ejemplo, Australia, Brasil, India, Japón, Malasia, México y Singapur).
2. Alcance específico, que se centra en los servicios bancarios y los pagos (por ejemplo, Bahrein, Hong Kong, el Reino Unido y la Unión Europea).

En algunas jurisdicciones, existe una clara correlación entre los fundamentos del sistema y los tipos de productos comprendidos en su alcance. El sistema de banca abierta del Reino Unido fue una reparación que la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA) exigió a los nueve bancos principales acusados de conducta anticompetitiva, y, por lo tanto, dicho sistema se centra exclusivamente en productos bancarios. En la Unión Europea, X2A forma parte de un marco regulatorio de los pagos y, consiguientemente, se centra en los pagos. En otros sistemas, observamos una tendencia a establecer alcances amplios, en particular en los más recientes, como los de Brasil y México. Esta tendencia puede obedecer a que la entidad reguladora, al poner el acento en la innovación, ha decidido que no existen motivos para

limitar el alcance a los servicios bancarios y los pagos, a diferencia de lo que sucedió en el caso de los primeros sistemas de banca abierta en la Unión Europea y el Reino Unido.

Dos sistemas no se limitan a los datos de los servicios financieros y, en etapas posteriores, prevén abarcar otros servicios de sectores económicos, como los de energía, telecomunicaciones y servicios públicos (es decir, los datos de libre acceso). Uno de ellos es Australia, que está implementando un **derecho del consumidor sobre sus datos** (CDR) en los sectores de energía y telecomunicaciones después de hacerlo en el sector bancario. El otro es el Reino Unido, que ha seguido el ejemplo de Australia al adoptar recientemente un sistema de datos inteligentes que ampliará el intercambio de datos a fin de incluir la energía, las pensiones, las telecomunicaciones y otros servicios públicos (Gobierno del Reino Unido, 2019). Australia está analizando el intercambio de datos entre todos los sectores como parte del CDR³⁴. Asimismo, el ecosistema de agregadores de cuentas impulsado por Sahamati³⁵ en India prevé ampliar los casos de uso a sectores tales como la salud, las telecomunicaciones y la educación³⁶.

Consecuencias para los MEED

A fin de que las personas con escasos registros de datos financieros digitales se beneficien con los sistemas de banca abierta, estos deben incluir la mayor cantidad posible de tipos de servicios financieros. Las posibilidades son mayores, sin embargo, en los sistemas de datos de libre acceso, donde los datos de las transacciones de las empresas de telecomunicaciones y de servicios públicos son fundamentales para complementar los registros deficientes. La inclusión de dichos sectores puede aumentar el acceso de las personas a los servicios. Asimismo, los datos de otros servicios digitales, como las redes sociales, las plataformas de mensajes, las búsquedas en la Web y el comercio electrónico, pueden complementar los registros cuando se incluyen en el alcance de los sistemas de datos de libre acceso. Por último, los productos intersectoriales pueden generar beneficios claros, como el crédito responsable y la diligencia debida respecto del cliente en forma compartida, para todos los consumidores.

Cabe señalar que, si se aumenta el número de servicios cubiertos, se necesitan, sin lugar a dudas, más recursos para la supervisión y la aplicación. Además, un alcance más amplio implica contar con más de una entidad reguladora: una financiera (por ejemplo, reguladores de seguros, inversiones) y, en el caso de los sistemas de datos de libre acceso, otra no financiera (por ejemplo, reguladores de telecomunicaciones, de energía). Esto, con frecuencia, hace que la organización sea más compleja.

PARTICIPANTES

Hay dos tipos principales de participantes: i) las entidades que intercambian datos, en forma obligatoria o voluntaria (tenedores de datos), y ii) las entidades que tienen derecho a acceder a los datos o las que están autorizadas a hacerlo (usuarios de datos).

34 Entrevista con Caron Beaton-Wells, vicedecana de la Escuela de Negocios de Melbourne y profesora visitante de la Escuela de Derecho de Melbourne, 19 de junio de 2019.

35 Sahamati es una entidad sin fines de lucro encargada de acrecentar el ecosistema de agregadores de cuentas y de dirigir una entidad coordinadora de los agregadores de cuentas.

36 Taller para agregadores de cuentas realizado por Sahamati el 30 de agosto de 2019. Visite el sitio web de Sahamati en: <https://sahamati.org.in>.

Existen tres enfoques generales para definir a los tenedores de datos:

1. **Designación de instituciones específicas.** Por ejemplo, los nueve bancos principales del Reino Unido o los bancos clasificados como instituciones del primer segmento y del segundo segmento, así como todas las entidades de pago autorizadas de Brasil.
2. **Utilización de categorías de entidades.** Por ejemplo, [proveedores de servicios de pago de servicio de cuentas](#) (PSPSC), en la Unión Europea; instituciones financieras, en Japón y Malasia; bancos, en Australia y Hong Kong, y “prestadores”, en Singapur³⁷.
3. **Inclusión de una amplia gama de entidades del sector financiero.** En México, estas entidades incluyen a las instituciones de tecnofinanzas, las cámaras de compensación, las instituciones financieras tradicionales y las sociedades de información crediticia. En India, abarcan a los bancos, las entidades bancarias, las instituciones financieras no bancarias, las empresas de gestión de activos, las entidades depositarias, los participantes de entidades depositarias, las compañías de seguros, los repositorios de seguros y los fondos de pensiones.

Los usuarios de datos, que a menudo son TPS, generalmente son distintos de los tenedores de datos. Los TPS tienen permitido el acceso, como un derecho, si poseen una licencia o autorización (como en Australia, Hong Kong, Japón, el Reino Unido y la Unión Europea), o sencillamente cuando lo solicitan (sin mediar derechos, como en Bahrein, Malasia y Singapur). Los usuarios de datos están sujetos a un marco de licencias o autorizaciones, o, como mínimo, a algunas normas obligatorias en materia técnica y de seguridad. La principal razón para diferenciar entre usuarios de datos y tenedores de datos es que los sistemas de banca abierta garantizan la competencia en igualdad de condiciones al permitir que las partes que carecen de poder de negociación, como las empresas de tecnofinanzas y otros TPS (aunque, tal vez, no las grandes empresas tecnológicas [véase el análisis que se incluye más adelante]), tengan acceso a datos que, en situaciones normales, no podrían obtener.

En México³⁸, India³⁹ y Brasil, se considera que la mayoría de los participantes son, en cierta medida, tanto tenedores de datos como usuarios de datos, y, por lo tanto, existe “reciprocidad en materia de datos” entre los participantes: pueden solicitar el acceso a datos en poder de otros participantes, pero luego deben compartir sus propios datos cuando dichos participantes lo soliciten.

La falta de reciprocidad en materia de datos tiene repercusiones a largo plazo en la competencia. Si bien los sistemas de banca abierta permiten el acceso de terceros a los datos de clientes en poder de partes involucradas tradicionales, como los bancos, lo que

37 En la publicación *Las finanzas como un servicio: Guía de API*, de Singapur, los “prestadores” se definen como “organizaciones que revelan datos a través de API”, entre ellos entidades reguladoras, compañías de seguros y bancos.

38 En México, la reciprocidad no abarca a terceros que se especializan en tecnologías de la información (TI), como las grandes empresas tecnológicas, los que pueden obtener datos, pero no están obligados a compartir los suyos.

39 En lo referente al sistema de India, no queda claro si permite la reciprocidad dado que esta no se incluye en la directriz maestra del RBI. No obstante, se espera que los miembros de la cooperativa Sahamati respeten una regla de reciprocidad, y no se prevé que algunos tenedores de datos, como las autoridades tributarias, soliciten el acceso a los datos.

soluciona un tipo de asimetría de los datos, es posible que, inadvertidamente, creen un tipo diferente de asimetría. La falta de reciprocidad en el mecanismo de banca abierta puede aumentar de manera considerable el poder de las plataformas de las grandes empresas tecnológicas (por ejemplo, Amazon, Facebook, Google), que pueden convertirse en TPS acreditados y utilizar estos datos con el objeto de ingresar y reforzar sus ofertas de servicios financieros. En el marco de dicho sistema, sin embargo, no están obligados a otorgar a otros el acceso recíproco a sus bases de datos de servicios financieros (Beaton-Wells, 2019).

Obsérvese que las grandes empresas tecnológicas ya tienen una ventaja en materia de datos, no solo debido a la enorme cantidad de datos que han recopilado con el correr del tiempo, sino también porque tienen información sumamente detallada acerca de las preferencias, los hábitos y la conducta de los consumidores, que incluye información concreta en un determinado momento y en un lugar específico en tiempo real⁴⁰. Si dichas empresas combinaran su ventaja en materia de datos con la información que pueden obtener a través de la banca abierta, es indudable que estarían en condiciones de crear “superperfiles” que otros actores no podrían reproducir con facilidad (Beaton-Wells, 2019; Padilla y de la Mano, 2018). Por ejemplo, un banco que intentara lograr una paridad de datos con Google debería ingresar con éxito en mercados de publicidad en línea, sistemas operativos móviles, distribución de aplicaciones móviles, buscadores, correo electrónico y distribución de videos en línea (Padilla y de la Mano, 2018). La reciprocidad en el intercambio de datos, si bien no es una solución mágica, es una estrategia de mitigación a tener en cuenta para reducir las asimetrías de los datos.

Consecuencias para los MEED

Como se señala en la sección 2, cuanto mayor sea el número de participantes en un sistema de banca abierta, mayor será la escala y la diversidad de los nuevos servicios que se podrían ofrecer y mayor será el aumento de la competencia. La inclusión de las empresas de tecnofinanzas, otros TPS y otros PSF (por ejemplo, los emisores de dinero electrónico [EDE]) en el ámbito de aplicación de un sistema permitiría contar con más actores que podrían ofrecer productos o proporcionar datos útiles para los habitantes pobres de los MEED, lo que, a su vez, haría que los servicios financieros fueran más asequibles. En lo que respecta a la inclusión financiera, es probable que los EDE sean una de las mejores fuentes de datos sobre las personas que no están bancarizadas, dependiendo del mercado. En África, por ejemplo, los EDE son, a menudo, los únicos emisores de cuentas para las personas de bajos ingresos.

Además, los MEED pueden realizar grandes avances si incorporan la reciprocidad desde el inicio para evitar que, posteriormente, surjan dificultades con las grandes empresas tecnológicas. Por último, en un sistema de datos de libre acceso, la reciprocidad es aún más importante para garantizar que todo el sistema esté equilibrado, en particular dado que los nuevos actores, como las empresas de telecomunicaciones, servicios públicos y redes sociales, son una fuente importante de datos alternativos (Waldron y Hacker, 2020). Cabe señalar que, en un sistema de datos de libre acceso, también se debe considerar que las instituciones pertinentes de estos sectores son tenedores de datos.

⁴⁰ Existen otras ventajas, entre ellas: grandes bases instaladas de clientes, reputaciones sólidas, marcas potentes, ingresos considerables y acceso ilimitado a los mercados de capital. Véase Padilla y de la Mano, 2018.

TIPOS DE DATOS

Si bien el intercambio de los datos transaccionales de los clientes es el punto central de nuestra definición de los mecanismos de banca abierta, en la mayoría se controla el acceso a tres tipos principales de datos:

1. Datos de servicios genéricos: información disponible al público sobre servicios financieros específicos, como los precios de los productos y las ubicaciones de los cajeros automáticos, los agentes y las sucursales.
2. Datos de los clientes: datos personales de un cliente necesarios para abrir una cuenta y para fines administrativos, incluidos los datos de registro/[conocimiento del cliente](#) (KYC).
3. Datos transaccionales⁴¹.

En el caso de los sistemas incluidos en nuestro análisis en los que se define con precisión el alcance de los datos, en todos ellos, salvo en dos, se requiere explícitamente el consentimiento de los clientes para el intercambio de los datos de sus cuentas y de sus transacciones⁴².

Además, en la mayoría de los sistemas, se requiere el intercambio de los datos de servicios genéricos, pero, dado que se trata de datos públicos a nivel del mercado, con frecuencia el intercambio no obedece a una solicitud del usuario. El intercambio de los datos de los clientes permite que cada uno de ellos reciba ofertas y asistencia personalizadas, mientras que la transparencia es la principal función del intercambio de los datos de servicios genéricos.

Consecuencias para los MEED

El intercambio de los datos de servicios genéricos produciría un aumento de la transparencia en los precios, los plazos y las condiciones en los mercados de servicios financieros y en otros sectores económicos, si se incluyen. Además de propiciar un aumento de la competencia debido a que los consumidores pueden comparar con facilidad las ofertas de productos y servicios, estos datos pueden, en última instancia, reducir la discriminación injustificada en los precios entre segmentos de la población, objetivo este que suele ser importante para los MEED.

El intercambio de los datos transaccionales de los clientes es fundamental para garantizar que se desarrollen productos adecuados para las personas de bajos ingresos, y el intercambio de los datos de KYC/registro de los clientes es necesario para facilitar el proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente, tanto para los nuevos actores como para las partes involucradas. Esto último es especialmente útil para superar los problemas de identificación cuando, en un marco regulatorio, se permite utilizar copias digitales del documento de identidad o un medio de identificación alternativo.

41 Los otros tipos de datos que no se incluyen en las tres categorías son los datos estadísticos agregados (por ejemplo, en México) y los datos de adquisición de clientes (por ejemplo, en Hong Kong).

42 Como parte de un proceso de implementación en etapas, Malasia autoriza de manera expresa únicamente el intercambio de los datos de servicios genéricos. Es muy probable que la autorización se amplíe a fin de incluir los datos de los clientes. En la actualidad, Indonesia solo está considerando la incorporación de la iniciación de pagos en su marco de banca abierta; véase “Información reciente”, Banco de Indonesia, 4 de enero de 2020: <https://www.bi.go.id/en/ruang-media/info-terbaru/Pages/BI-Dorong-Peran-Industri-dalam-Mengembangkan-Open-Banking-di-Indonesia.aspx>.

INICIACIÓN DE PAGOS⁴³

Los sistemas de banca abierta de Bahrein, Brasil, Japón, el Reino Unido, Singapur y la Unión Europea contienen requisitos que van más allá del intercambio de datos y establecen que las instituciones financieras deben permitir la iniciación de pagos por terceros⁴⁴. Así pues, un tercero puede iniciar transacciones en nombre de un cliente desde una cuenta de ese cliente en otra institución.

A través de los servicios de iniciación de pagos, los clientes tienen más control sobre sus finanzas, pues les permiten realizar pagos desde una gama más amplia de prestadores de servicios. Por ejemplo, cuando un cliente recibe una oferta de hipoteca personalizada de un tercero que ha verificado sus datos, el cliente puede iniciar los pagos sin salir del sitio de la hipoteca. Los servicios de iniciación de pagos brindan al cliente la posibilidad de tomar decisiones basadas en los datos al iniciar los pagos para una nueva transacción. La empresa Plaid sostiene que el acceso y la posibilidad de actuar en consecuencia son complementarios y fundamentales para promover la innovación y resolver las dificultades de los clientes. En conjunto, reducen las asimetrías de información y de poder entre los consumidores y los tenedores de datos (Pitts, 2019).

La inclusión de la iniciación de pagos en los mecanismos de banca abierta es importante para garantizar que estos se adopten con éxito. Por lo general, los movimientos de dinero dentro del sector financiero son costosos, en particular en los mercados donde se utiliza infraestructura de tarjetas. Asimismo, añadir estos servicios al intercambio de datos brinda la posibilidad de abrir carriles más baratos para los movimientos de dinero. Además de las cuestiones relativas al costo, la iniciación de pagos puede democratizar el acceso al sistema de pagos. Un TPS puede ofrecer a los clientes una aplicación muy útil gracias a los datos que proporciona la banca abierta, pero, tal vez, no pueda proporcionar funciones básicas de pago si, para habilitar los pagos, debe celebrar un contrato con un banco patrocinador. Este obstáculo se puede eliminar cuando se incluye la iniciación de pagos en el mecanismo de banca abierta.

Consecuencias para los MEED

Las entidades reguladoras de los MEED deberían considerar la posibilidad de incorporar la [iniciación de pagos](#) en sus sistemas de banca abierta debido a que genera un beneficio superlativo en la esfera de la inclusión financiera. No obstante, para las transacciones en tiempo real entre cuentas mantenidas en distintos proveedores, se requiere una infraestructura de pagos que respalde los pagos instantáneos. Como ejemplos, cabe citar el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI), de México, y el sistema de pagos instantáneos PIX, de Brasil.

43 La iniciación de pagos es diferente a otros tipos de servicios de remisión automática, como los [datos de adquisición de clientes](#) de Hong Kong y los servicios de direccionamiento de préstamos de Brasil. Los servicios de remisión permiten que un tercero ayude a un mandante a obtener nuevos clientes a través de la derivación de clientes y de programas de lealtad (por ejemplo, en Hong Kong) o permiten que los clientes se contacten directamente con TPS para obtener préstamos a través de una interfaz digital (como en el caso de Brasil).

44 En esta sección no se incluyen jurisdicciones como la de India, cuya infraestructura de iniciación de pagos está separada del sistema de banca abierta, debido a que, en esas situaciones, el sistema de banca abierta no impulsa esta funcionalidad.

Elementos relacionados con la implementación

PARTICIPACIÓN OBLIGATORIA O VOLUNTARIA

Una de las principales diferencias entre los sistemas de banca abierta radica en la participación, que en algunos es obligatoria, de conformidad con la regulación/legislación, y en otros es voluntaria. Aunque un sistema voluntario implica que la participación es voluntaria, sus reglas suelen ser obligatorias para las entidades que deciden sumarse a él.

De los 12 sistemas incluidos en el estudio, 6 son, en cierto modo, obligatorios: para todo el sector (Australia, Bahrein, México y la Unión Europea) y para actores específicos del sector (Brasil y el Reino Unido). Cuando un mecanismo es obligatorio, sus disposiciones se pueden establecer a través de una ley (PSD2 en la Unión Europea; modificaciones a la Ley de la Tesorería en Australia, y la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera [ley *fintech*] en México); de regulaciones específicas del sector (la resolución del Banco Central de Brasil y el texto agregado al reglamento emitido por el Banco Central de Bahrein), o en forma de una reparación impuesta por las autoridades que regulan la competencia (la orden emitida por la CMA en el Reino Unido). Desde una perspectiva geográfica, todos los sistemas examinados en Europa, América Latina y Oriente Medio eran obligatorios, mientras que todos los mecanismos voluntarios incorporados por entidades reguladoras estaban presentes en los sistemas de Asia (India, Indonesia, Hong Kong, Japón, Malasia y Singapur).

Los mecanismos voluntarios entrañan varios niveles de participación del sector público. Los puede introducir la entidad reguladora para impulsar el intercambio de datos (como en India, Indonesia, Hong Kong y Malasia) o para estructurar las iniciativas existentes en el sector (como en Japón y Singapur). El nivel de especificación que el Gobierno establece en los mecanismos voluntarios también puede variar: desde marcos sumamente detallados (en Hong Kong y Singapur) y un sistema de licencias específicas (para los agregadores de cuentas en India) hasta principios rectores de alto nivel (en Indonesia, Japón y Malasia).

Aunque dividimos los sistemas en voluntarios y obligatorios, el modo en que se implementan algunos de los voluntarios es muy prescriptivo, casi similar a los obligatorios. Por ejemplo, si bien técnicamente Hong Kong es un sistema voluntario, como se enuncia en sus documentos normativos, se asemeja mucho a uno obligatorio cuando la documentación se considera en forma conjunta con otras declaraciones de política y con los niveles de especificación establecidos en el marco. De igual modo, si bien algunos sistemas voluntarios no son muy prescriptivos, en los hechos son obligatorios debido a las expectativas establecidas por la entidad reguladora (por ejemplo, Japón).

Consecuencias para los MEED

Cada entidad reguladora puede determinar el nivel de control que es correcto para su jurisdicción teniendo en cuenta la dinámica de su ecosistema de mercado y la necesidad, o no, de sancionar el comportamiento anticompetitivo. Es posible que no sea necesario establecer un sistema obligatorio si el mercado ya está avanzando en esa dirección. Asimismo, se puede reducir una parte de la carga de trabajo de la entidad reguladora cuando el sector reconoce desde un inicio que el sistema de banca abierta es necesario o cuando se permite que el sector participe en su diseño. De este modo, la entidad reguladora puede limitar su intervención a deficiencias específicas derivadas del enfoque impulsado por el sector, en vez de imponer un sistema obligatorio.

Si una entidad reguladora decide imponer un sistema de banca abierta, debe tener la capacidad necesaria para exigir su cumplimiento y sancionar los incumplimientos. Los MEED con escasa capacidad de aplicación o con pocos recursos deben tener presente que un sistema obligatorio que no se cumple debidamente podría ser más contraproducente que un enfoque voluntario.

ESPECIFICACIONES TÉCNICAS PARA EL INTERCAMBIO DE DATOS (API)

Otra diferencia importante es que, en algunos sistemas, el intercambio de datos se realiza a través de API estandarizadas, mientras que, en otros, se permite o exige que el sector establezca las normas para dicho intercambio (Chaib, 2018). En 6 de los sistemas incluidos en el examen, se estipula el uso de API estandarizadas (Australia, Indonesia, Malasia, México, el Reino Unido y Singapur), mientras que, en los otros seis (Bahrein, Brasil, Hong Kong, India, Japón y la Unión Europea), se permite (o exige, como en el caso de Brasil e India) que el sector establezca las normas para el intercambio de datos.

No parece haber una correlación entre el carácter obligatorio de un sistema y el hecho de que se requiera la estandarización de las API⁴⁵. De igual modo, en los sistemas voluntarios, no hay una correlación entre el nivel de especificación y la obligatoriedad de las API estandarizadas. Un alto grado de especificación del sistema no implica que las API sean estandarizadas⁴⁶. Estas observaciones respaldan la conclusión de que la estandarización de los protocolos de intercambio de datos es, fundamentalmente, una decisión técnica. No está relacionada con el nivel de control que la entidad reguladora desea ejercer sobre el sistema.

Actualmente, existe un debate para determinar si las API estandarizadas constituyen la mejor práctica. La cuestión se basa en evidencia anecdótica derivada de las implementaciones iniciales en la Unión Europea, donde no se estipulan estándares de API⁴⁷, y del sistema de

45 Entre los sistemas obligatorios, en tres de ellos se requiere que la entidad reguladora emita API estandarizadas específicas (Australia, México y el Reino Unido), y en los otros tres no existe este requisito (Bahrein, Brasil y la Unión Europea), aunque Brasil exige que los participantes se ajusten a las API estandarizadas que el sector estipule a través de un convenio.

46 Los sistemas voluntarios pueden (Indonesia, Malasia y Singapur), o no (Hong Kong, India y Japón), exigir que el sector estandarice las API abiertas de sus participantes voluntarios.

47 Según una entrevista que se llevó a cabo el 18 de mayo de 2020 con Gavin Littlejohn, el presidente de FDATA Global, en la PSD2 no se especificaron estándares de API debido a que se elaboró en 2013, cuando el uso de la técnica de *screen scraping* era la norma.

banca abierta del Reino Unido, donde sí se estipulan⁴⁸. Hasta la fecha, en el Reino Unido se ha registrado, por lejos, el mayor número de servicios de banca abierta⁴⁹. De acuerdo con algunas partes interesadas del sector, la inexistencia de API estandarizadas ha obstaculizado los avances en la Unión Europea; no obstante, las aplicaciones alternativas del sector que se están implementando, como el Grupo de Berlín⁵⁰, no pueden garantizar un enfoque armonizado porque son fragmentadas y voluntarias⁵¹. Asimismo, la ausencia de API estandarizadas ha generado desafíos para los TPS en Japón ya que deben usar API adaptadas a cada institución financiera. Además, deben negociar en forma individual con cada institución, lo que constituye una función del marco del sistema que establece con carácter obligatorio la celebración de contratos entre los TPS y los tenedores de datos^{52, 53}.

Por otra parte, los argumentos en contra de la estandarización de las API se centran en i) la capacidad de un marco jurídico para adaptarse a los cambios tecnológicos y ii) la infraestructura de TI de las instituciones financieras situadas en zonas rurales o pobres. Dado que las leyes, y, con frecuencia, sus disposiciones reglamentarias, no se pueden modificar rápidamente, y en vista de la celeridad con que se producen los cambios tecnológicos, las entidades reguladoras no suelen incluir normas tecnológicas en las leyes. Otro argumento en contra de las API estándar es que pueden representar una desventaja para los tenedores de datos que no tienen capacidad técnica para integrarlas. Por ejemplo, las cooperativas de ahorro y crédito de Canadá, que son pequeñas y suelen prestar servicios a habitantes rurales, marginados y aislados geográficamente, han expresado preocupación acerca de la integración de las API estandarizadas. Consideran que es complicada y prefieren implementar el intercambio de datos a través de soluciones menos sofisticadas, como la técnica establecida de *screen scraping*⁵⁴.

En vista de estas cuestiones, lo más apropiado para el sector sería concertar normas que puedan adaptarse rápidamente a los cambios tecnológicos; no obstante, las normas estarían sujetas a aprobación regulatoria. Las API también se pueden estandarizar sin incluir especificaciones técnicas. Por ejemplo, pueden incorporar elementos de API que no dependen de la tecnología, como protocolos estandarizados para acceder a los datos (autenticación de mensajes, de forma síncrona o asíncrona); intercambio de contenidos (en el que las llamadas específicas son válidas), y formato de los datos.

48 En el Reino Unido, las API estándar formaron parte de su iniciativa de banca abierta a partir de 2015, cuando quedó claro que las API reemplazarían a la técnica de *screen scraping* (entrevista con Gavin Littlejohn, 2020).

49 En agosto de 2020, la Entidad de Implementación de Banca Abierta (OBIE) del Reino Unido informó que existían 273 proveedores regulados, entre ellos 196 TPS y 77 proveedores de cuentas; del total, 88 estaban implementando al menos una propuesta con sus clientes. Visite el sitio web de la OBIE en: <https://www.openbanking.org.uk/wp-content/uploads/OBIE-Infographic-August-2020.pdf>.

50 Visite el sitio web del Grupo de Berlín en: <https://www.berlin-group.org/psd2-access-to-bank-accounts>.

51 Entrevista con Gavin Littlejohn, 2020.

52 La obligación de celebrar contratos en el sistema de Japón se contrapone con la mayoría de los sistemas de banca abierta. En la mayoría, no se incluye el requisito de una relación contractual entre los usuarios de datos y los tenedores de datos debido a que los derechos y las obligaciones de cada parte se establecen en las disposiciones del sistema.

53 Entrevista con Toshio Taki, cofundador de Money Forward, 11 de diciembre de 2019.

54 Entrevista con Matt Homer, exdirector del departamento de Acceso, Control y Portabilidad de los Datos de los Consumidores de Plaid y actual superintendente ejecutivo adjunto de la División de Investigaciones e Innovación del Departamento de Servicios Financieros del Estado de Nueva York, 27 de junio de 2019.

Una novedad interesante es el enfoque híbrido adoptado en Brasil, donde el desarrollo de las API estándar se ha delegado en los participantes del mecanismo. Sin embargo, la entidad reguladora supervisa la labor y debe aprobar los estándares finales. En el Reino Unido, por el contrario, la Entidad de Implementación de Banca Abierta (OBIE), una empresa británica creada y regulada por la CMA⁵⁵, tiene a su cargo la implementación de la banca abierta, así como el desarrollo de estándares de API. En el sistema de banca abierta de Brasil, se prevé que los participantes celebrarán un convenio, en cuyo marco se establecerán estándares de API concertados, así como otras cuestiones relativas a la implementación, bajo la supervisión del Banco Central (para obtener más detalles, véase el estudio de caso de Brasil en el apéndice B).

Consecuencias para los MEED

Muchas entidades reguladoras de los MEED no pueden fomentar el diálogo sobre normas técnicas con los actores del mercado. Por otra parte, es improbable que se obtenga un resultado óptimo si no existe estandarización o si se permite que los tenedores de datos, que con frecuencia no ponen el acento en la calidad, determinen los estándares. La estandarización de las API de banca abierta debe ser prioritaria en todos los casos, incluso cuando no es un requisito para la puesta en marcha, y hay muchos modos de lograr ese fin. En particular en los MEED, las entidades reguladoras podrían considerar un enfoque escalonado de estandarización de las API, similar al aplicado en Brasil. De este modo, el sector, como un cuerpo con igual representación de cada tipo de partes interesadas, podría determinar los estándares bajo la supervisión de la entidad reguladora. En este escenario, es importante que los reguladores especifiquen los procesos si el sector no logra concertar los estándares. Por ejemplo, se podría establecer que la decisión final está en manos de la entidad reguladora o que se tomará por mayoría de votos.

IMPLEMENTACIÓN EN ETAPAS

En seis de los sistemas incluidos en el estudio, la banca abierta se está implementando en etapas⁵⁶. Los principales criterios para llevar a cabo la implementación en etapas son los siguientes:

1. La sensibilidad de los datos: primero se intercambia la información pública y después se comparten los datos confidenciales de los clientes (Brasil, Hong Kong, Malasia, México y el Reino Unido).
2. Los tipos de servicios: primero se intercambian los datos relacionados con los servicios más simples, como los préstamos personales, las tarjetas de crédito y débito, las cuentas de depósito y las cuentas de transacciones (Australia, Brasil, Hong Kong y Malasia).
3. Los tipos de entidades que deben intercambiar datos: las entidades más importantes deben hacerlo en primer lugar (Australia y Brasil).

⁵⁵ La CMA determina la gobernanza, la composición y el presupuesto de la OBIE. Los nueve bancos establecidos en la orden de la CMA proporcionan el financiamiento.

⁵⁶ En muchos sistemas de banca abierta, no se prevé la implementación en etapas, entre ellos Bahrein, Japón, Singapur y la Unión Europea.

La implementación en etapas permite que tanto las partes interesadas como las entidades reguladoras avancen lentamente para detectar los obstáculos y dominar las mejores prácticas antes de comprometerse a compartir los datos de forma generalizada. Los sistemas de banca abierta son nuevos, y la implementación en etapas permite asumir riesgos calculados cuando se trata de datos que, si no se usan correctamente, podrían causar perjuicios considerables a los consumidores. El enfoque también es viable cuando una entidad reguladora hace la transición a los datos de libre acceso, como en el caso de Australia y el Reino Unido. En este marco, se presupone que las entidades más grandes y con los mayores conjuntos de datos de clientes serían las primeras en implementar el sistema y, por lo tanto, deberían soportar la carga inicial y sentar las bases para el resto del sector.

Consecuencias para los MEED

Los MEED pueden enfrentar problemas técnicos y de recursos o carecer de los marcos jurídicos pertinentes, en particular en materia de protección de los datos, regulación de la competencia y protección de los consumidores. Asimismo, se puede considerar que algunas categorías de consumidores, como las personas analfabetas, los habitantes de zonas rurales o las personas con discapacidades, enfrentan un alto riesgo en lo que respecta a la protección de los datos. La implementación en etapas ayudaría a las entidades reguladoras a incrementar la capacidad técnica, al mismo tiempo que minimizan los riesgos para los clientes. Dichas entidades pueden establecer las etapas teniendo en cuenta la confidencialidad de los datos (datos públicos o datos confidenciales de los clientes), tipo de servicios (productos financieros simples o complejos) y tamaño de los actores (grandes o pequeños).

PRINCIPAL ENTIDAD REGULADORA/MANDATO NORMATIVO

La mayoría de los sistemas de banca abierta incluidos en el estudio cuentan con una entidad reguladora “principal”, que usualmente es el banco central o el regulador del sector financiero. Australia, India, México y el Reino Unido son la excepción, debido principalmente al amplio alcance sectorial de los sistemas, que va más allá de la banca y los pagos.

En Australia, el sistema involucra a varios sectores, como la banca, los valores y las inversiones, y a varias entidades reguladoras, entre ellas la Oficina del Comisionado de Información de Australia, la Comisión Australiana de Valores e Inversiones, la Autoridad Australiana de Regulación Prudencial, el Banco de la Reserva de Australia y otros reguladores de sectores pertinentes. Dado que el sistema se asienta en la competencia, la Comisión Australiana para la Competencia y el Consumidor se desempeña como principal entidad reguladora.

En México, las empresas de tecnofinanzas y las instituciones financieras están bajo la jurisdicción de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), y las cámaras de compensación y las sociedades de información crediticia son responsabilidad del Banco Central. En consecuencia, ambas entidades reguladoras tienen el mandato de supervisar el sistema de banca abierta. De igual modo, en India, donde el sistema se concibió de manera que cubra la banca, los valores, los seguros y las pensiones, la regulación está dividida entre el Banco de la Reserva de India (RBI, como principal regulador), la Comisión de Valores y Bolsa de India (SEBI), la Autoridad Regulatoria y de Desarrollo de Seguros (IRDA) y la Autoridad Regulatoria y de Desarrollo de Fondos de Pensiones (PFRDA).

Aunque la CMA del Reino Unido impuso el sistema de banca abierta como una reparación y retiene la responsabilidad en lo que a este concierne, la Autoridad de Conducta Financiera (FCA) es responsable de la X2A en el marco de la PSD2. Además, en vista de la posible expansión a sectores tales como los de energía, pensiones y telecomunicaciones, sus entidades reguladoras también estarán involucradas en la regulación del sistema de intercambio de datos.

Consecuencias para los MEED

Como se señaló anteriormente, cuanto más amplio sea el alcance sectorial y en materia de datos de un sistema de banca abierta, mayores serán sus beneficios potenciales en términos de inclusión financiera. No obstante, dependiendo del mandato del regulador del sector financiero, cuando se decide que un mecanismo abarcará otros sectores, además de la banca y los pagos, el principal organismo regulador del sector bancario probablemente deberá compartir la jurisdicción con otros reguladores financieros. De igual modo, los reguladores de los sectores no financieros deben participar cuando en el sistema de datos de libre acceso se incorporan dichos sectores.

El aumento del número de reguladores involucrados en un sistema genera desafíos de coordinación que no se pueden resolver con facilidad cuando los recursos son escasos y existen prioridades diferentes. También puede conllevar retrasos en la implementación, como sucede actualmente en Kenya, donde se llevan a cabo deliberaciones para determinar qué autoridad será el principal regulador de la banca abierta. Un sistema de datos abiertos puede plantear desafíos de colaboración aún mayores debido a que entraña un aumento del número de reguladores potenciales, así como la necesidad de colaboración intersectorial.

Para evitar estas dificultades, los MEED deben identificar una entidad reguladora principal en las etapas iniciales. A efectos de determinar qué regulador se desempeñará como entidad principal, se deben tener en cuenta varios criterios, entre ellos los siguientes:

- El órgano regulador con el mayor interés en alcanzar los objetivos, por ejemplo, la competencia, la innovación y la inclusión, de la banca abierta en su mercado.
- El órgano regulador con el mayor poder de aplicación.
- El regulador con la competencia más adecuada.
- El regulador con el mayor poder de convocatoria.

Una vez que la principal entidad reguladora se ha identificado, la implementación en etapas permite incorporar reguladores financieros y no financieros adicionales a medida que ellos estén dispuestos a participar. En Brasil, por ejemplo, el sistema de banca abierta dirigido por el Banco Central incluye el acceso a los datos de las transacciones de los clientes realizadas desde un banco, así como a los datos transaccionales de los consumidores relacionados con valores, seguros y pensiones. En la actualidad, los reguladores de valores e inversiones y de pensiones y seguros del país no están implementando la banca abierta en sus sectores debido a que existen otras prioridades. Esto, sin embargo, no impide que dichas autoridades emitan resoluciones suplementarias en el futuro, cuando estén preparadas y dispuestas a implementar el intercambio de datos para las instituciones de su jurisdicción. Cabe señalar

que la comunicación existente entre el Banco Central de Brasil y los otros reguladores es fundamental para transmitir las primeras enseñanzas y para coordinar los enfoques.

GOBERNANZA

La gestión de un sistema de banca abierta abarca diversas medidas, como establecer estándares de seguridad y de API, determinar cambios futuros en el alcance, incluir disposiciones en materia de responsabilidad y resolución de controversias y fijar el costo de las llamadas de datos (si hubiera). Todos estos elementos pueden formar parte de las disposiciones reglamentarias (como en el caso de México y la Unión Europea); pueden ser decididos por una entidad separada o por un grupo establecido o convocado para tomar dichas decisiones (por ejemplo, la OBIE del Reino Unido, el convenio de los participantes del sistema en Brasil y Sahamati en India), o pueden surgir de una combinación de ambos.

Como ya se indicó, la OBIE del Reino Unido tiene a su cargo la implementación de la banca abierta, así como la elaboración de estándares de API. La CMA determina la gobernanza, la composición y el presupuesto de la OBIE, y los nueve bancos incluidos en la orden de la CMA proporcionan el financiamiento. Bajo la supervisión del Banco Central, en el sistema de banca abierta de Brasil se prevé un convenio concertado por los participantes del sistema, que abarca, además de otras cuestiones relativas a la implementación, los estándares de API, el costo de las llamadas de datos, mecanismos de resolución de controversias y la posible ampliación del alcance en el futuro. En India, la entidad sin fines de lucro Sahamati está llevando a cabo la labor de acrecentar el ecosistema de agregadores de cuentas y de dirigir una entidad coordinadora de los agregadores de cuentas (Datwani y Raman, 2020). En esta última función, Sahamati asume una parte de la gobernanza del sistema, que incluye la elaboración de directrices de certificación sobre *software* y la emisión de normas técnicas.

Consecuencias para los MEED

La necesidad de disponer de un órgano rector separado para el correcto funcionamiento de un sistema de banca abierta depende del modo en que se establezca el marco inicial del sistema, algo que, a menudo, está determinado por el marco jurídico y la tradición jurídica del país en cuestión. En todos los casos, si el marco de un sistema no contiene orientaciones sobre elementos clave (como las normas técnicas para el intercambio de datos [si corresponde], la responsabilidad, la resolución de controversias y el costo de las llamadas de datos), debe suponerse que estos elementos están enunciados de otro modo, ya sea en una regulación de carácter general o por una entidad rectora. Si el regulador dirige la entidad rectora, puede ser necesario asignar recursos, lo que suele plantear dificultades para algunos MEED.

DISTRIBUCIÓN DE LOS COSTOS

La implementación de los sistemas de banca abierta (es decir, la instalación de la infraestructura de intercambio, como las API) y su constante mantenimiento (por ejemplo, los costos de comunicación para las solicitudes individuales y el intercambio de datos y las continuas actualizaciones de la infraestructura de intercambio) entrañan grandes costos. La

entidad que asume los costos varía ampliamente de un sistema a otro, incluso cuando el tema se aborda en el marco del sistema, cosa que no siempre sucede⁵⁷.

En Australia, el Reino Unido y la Unión Europea, el regulador impuso la mayor parte de dicha carga en las entidades que tienen la obligación de intercambiar datos. En Australia y el Reino Unido, la carga formó parte de las “sanciones” aplicadas a las partes involucradas por sus anteriores prácticas de mercado anticompetitivas. En las tres jurisdicciones, la carga de los costos reduce los obstáculos que enfrentan los TPS y los consumidores para el intercambio de datos. Por otra parte, Brasil, Hong Kong, México y Singapur autorizan explícitamente que los tenedores de datos cobren comisiones a los usuarios de datos por cada solicitud individual de datos, mientras que en Bahrein, los TPS pueden cobrar cargos a los consumidores. En Bahrein y Hong Kong, las comisiones se deben concertar de manera bilateral, mientras que en México deben ser aprobadas por el regulador. En Brasil, después de un cierto número de llamadas de datos gratuitas a las API, las partes del sistema deben concertar las comisiones en el marco de un convenio, bajo la supervisión del regulador.

Aparentemente, el hecho de que un regulador imponga la carga de los costos en una determinada parte o permita que las partes lleven a cabo una negociación bilateral depende de diversos factores, que incluyen los objetivos del sistema y el poder relativo del regulador en comparación con el de las partes involucradas del sector. Cabe señalar que, en las jurisdicciones donde el regulador impuso la carga de los costos en las partes involucradas, estas expresaron duras críticas en el sentido de que dicha carga podía dar lugar a que el sistema de banca abierta fuese “insostenible desde el punto de vista comercial” a largo plazo. Queda por verse si esto sucederá o no, o si aquellos que asumen los costos pueden financiarlos mediante subvenciones derivadas de otras partes de sus negocios.

Consecuencias para los MEED

La inclusión de comisiones cobradas por los tenedores de datos por las solicitudes de datos individuales en un sistema de banca abierta incrementa los costos de los usuarios de datos. Esto puede generar un aumento de los precios y la asequibilidad de algunos servicios, aunque los usuarios de datos también deben absorber otros costos, como el correspondiente a su infraestructura de TI. Un aumento de los precios podría impedir que la población de bajos ingresos utilice los servicios, o actuar como un obstáculo para el acceso, y podría contribuir a que los tenedores de datos retengan el poder competitivo. Dependiendo del nivel de las comisiones, también podría menoscabar la capacidad de los prestadores de servicios facilitados por la banca abierta para utilizar la reducción de los costos y las eficiencias derivadas de las API en beneficio de las personas de bajos ingresos y no bancarizadas. Estas comisiones son independientes de los costos iniciales de instalación, que no se transfieren directamente a los usuarios de datos y los consumidores, si bien los tenedores de datos pueden intentar recuperar los costos a lo largo del tiempo.

Los servicios que brindan ayuda a las personas de bajos ingresos no requieren, en todos los casos, la misma cantidad de llamadas de datos (véase el recuadro 4). Por ejemplo, los

⁵⁷ Hasta ahora, en la legislación y las regulaciones de tres sistemas —Japón, Indonesia y Malasia— no se ha abordado la cuestión de la carga de los costos del intercambio de datos.

servicios de rastreo y transferencia de ahorros requieren un gran número de llamadas de datos, mientras que para los cambios de una empresa de servicios públicos a otra solo se necesita un número limitado. Las entidades reguladoras pueden usar esta información para diseñar un sistema de precios escalonados que permita algunas llamadas de datos a las API en forma gratuita y un determinado número de llamadas bonificadas. En dicho sistema, los servicios pertinentes que brindan ayuda a las personas de bajos ingresos y su correspondiente número de llamadas de datos promedio se clasificarían como “llamadas gratuitas” (para obtener información detallada sobre este enfoque, véase el estudio de caso de Brasil en el apéndice B).

Los reguladores podrían profundizar las medidas y prohibir explícitamente que se transfieran las comisiones de intercambio de datos a los clientes. No queda claro si esto sería un apoyo eficaz para que los TPS ofrezcan más servicios a los clientes de bajos ingresos, debido a que, en cada caso, dichos terceros deberían cubrir de algún modo los costos en su modelo de negocios. En todos los casos, los reguladores deben garantizar que los precios al consumidor final se fijen de manera transparente, dado que, por lo general, los clientes no saben que están activando una llamada de datos a una API. Por ejemplo, sería problemático que los clientes no supieran por anticipado que deben pagar un cargo por abrir una aplicación de gestión financiera personal, que luego se actualiza automáticamente llamando a otras API de datos de terceros.

Los costos iniciales de instalación se podrían financiar por medio de un subsidio del Estado; o aplicando un recargo por la asimetría de los datos existente, que los involucrados pagarían por única vez (como en el modelo del Reino Unido), o estableciendo que un grupo representativo de todos los actores del sector asumiría los costos en forma proporcional a su presencia en el mercado (por ejemplo, el modelo de Brasil). Para tomar dichas decisiones, los reguladores deben analizar la estructura del mercado y sus recursos.

PRIVACIDAD Y PORTABILIDAD DE LOS DATOS

En al menos 10 de los sistemas incluidos en el estudio, se establece algún tipo de consentimiento de los clientes antes del intercambio de los datos⁵⁸. En las jurisdicciones donde se permite el intercambio de los datos de los servicios genéricos u otros datos no confidenciales, como los [datos agregados](#), no se requiere el consentimiento de los clientes para este tipo de datos. Esto es lógico porque, usualmente, estos datos son de dominio público y, en todos los casos, no son específicos de cada cliente.

Dado que dicho consentimiento es la piedra angular de los sistemas de intercambio de datos, cabe esperar que los sistemas tengan, también, marcos regulatorios integrales de protección de los datos. Esta suposición se confirma en casi todas las jurisdicciones, salvo India e Indonesia. En estos dos países, los datos solo se regulan en forma sectorial; no obstante, en ambos está pendiente una legislación nacional en materia de protección de datos, y, en India,

⁵⁸ Debido a que la documentación necesaria no está disponible en inglés, no pudimos determinar si en Indonesia se requiere el consentimiento de los clientes.

se han incorporado medidas clave de protección de datos en la directriz maestra que rige su ecosistema de agregadores de cuentas⁵⁹.

La mayoría de los sistemas incluidos en el estudio no contienen disposiciones separadas sobre portabilidad de los datos. Si bien la portabilidad no es necesaria para el intercambio de datos, es la contrapartida de dicho intercambio. Otorga a los consumidores el derecho a portar los datos de su elección en vez de aceptar, exclusivamente, las solicitudes iniciadas por los TPS (aunque el cliente, por lo general, da el primer paso para iniciar una relación con el TPS). La portabilidad de los datos brinda a los reguladores la posibilidad de ampliar el intercambio de datos a otros sectores distintos de la banca, como los datos de libre acceso (por ejemplo, Brasil).

Consecuencias para los MEED

A menudo, los MEED incluyen disposiciones relacionadas con los datos en la legislación sectorial en vez de establecer una ley general de protección de datos. Asimismo, es posible que un gran porcentaje de su población esté tipificado como “vulnerable”⁶⁰. Es legítimo preguntarse si es correcto implementar dicho sistema de banca abierta sin una ley general de protección de datos o sin disposiciones amplias sobre los datos en la legislación sectorial. La respuesta gira en torno a la solidez de la protección de los datos en el país en cuestión. Es posible que la legislación sectorial sea suficiente o que al implementar el sistema de banca abierta se introduzca en forma simultánea el nivel necesario de protección en la legislación sectorial pertinente, como sucede en el caso de India. El presente informe no abarca una evaluación para establecer qué disposiciones debe contener un sistema de protección de datos con el fin de que sea lo suficientemente sólido para el intercambio de datos, pero dicha evaluación sería un elemento importante en cualquier análisis de la conveniencia de los sistemas de banca abierta en los MEED. Se recomienda realizar investigaciones adicionales sobre este aspecto.

Incluso en el caso de que el marco regulatorio de protección de datos sea o pueda llegar a ser lo suficientemente sólido, aún cabe preguntarse si las poblaciones vulnerables, como las personas analfabetas, pueden “prestar consentimiento” a dicho sistema o si sería más adecuado establecer un tipo diferente de marco de protección de datos que abarque otras cuestiones además del consentimiento. Por ejemplo, un marco que establezca una relación fiduciaria entre los prestadores de servicios y los clientes (Medine y Murthy, 2019). Este aspecto tampoco está comprendido en el alcance del presente informe, pero debería tenerse

59 En Indonesia, los datos bancarios están protegidos en el marco de la Ley n.o 7 de 1992 sobre el sector bancario, y sus modificaciones en virtud de la Ley n.o 10 de 1998, y la Regulación n.o 16/1/PBI/2014 del Banco de Indonesia sobre la protección de los usuarios de sistemas de pagos. En India, la Ley de Tecnologías de la Información de 2000, y sus modificaciones, contiene disposiciones en materia de protección de los datos electrónicos. El RBI emite en forma periódica directrices y circulares para preservar la confidencialidad y la privacidad de la información de los clientes. No obstante, en ambos países existe un proyecto de ley nacional sobre protección de los datos que está en vías de aprobación.

60 La encuesta de Data 61 de Australia indicó que los obstáculos que impiden adoptar dichos sistemas para las poblaciones “vulnerables” se basan en la falta de comprensión de las propuestas de valor de los receptores de datos y en la escasa confianza de los consumidores, lo que pone de relieve la importancia de la protección de los datos para este estrato de la población. Véase Normas sobre Datos de los Consumidores, 2019.

en cuenta en un análisis de los elementos pertinentes de un marco de protección de datos que son necesarios para que los MEED adopten sistemas de banca abierta.

RESPONSABILIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES

El riesgo de fraudes, estafas y errores de los clientes se puede intensificar en los procesos complejos de iniciación de pagos y con el aumento del intercambio de datos propiciado por los sistemas de banca abierta. En primer lugar, todos los tipos de acceso a los datos que dependen de la técnica de *screen scraping* aumentan el riesgo de que se produzca una filtración de información. En muchos países, el acceso a los datos a través del intercambio de la información de inicio de sesión ocurre incluso cuando no existe un sistema de banca abierta. En realidad, algunos sistemas de banca abierta, como en la Unión Europea, prohíben explícitamente la técnica de *screen scraping* y promueven el uso de las API para minimizar estos riesgos. No obstante, las API tampoco están exentas de riesgos, y se recomienda firmemente establecer requisitos en materia de seguridad y protección de los datos.

En segundo lugar, la prestación de servicios de iniciación de pagos plantea un riesgo mayor que los servicios de agregación de datos o de información sobre cuentas. Los PSIP no solo obtienen los datos de los clientes, sino que también transmiten órdenes de pago. La incorporación de terceros, como los PSIP, en una orden de pago puede aumentar el riesgo de que esta se transmita de manera incorrecta o se retrase, lo que genera problemas adicionales si el cliente desea anular una transacción inicial (Carr y otros, 2018). La determinación de la responsabilidad final en las transacciones fraudulentas o erróneas suele plantear dificultades en las jurisdicciones donde los marcos nacionales de responsabilidad no se han modificado a fin de tener en cuenta la banca abierta y el intercambio de datos entre múltiples partes (Banco de Pagos Internacionales, 2019).

Para mitigar los riesgos derivados de la banca abierta, los sistemas deben contener reglas relacionadas con lo siguiente:

1. La responsabilidad por fraude, robo y error técnico o del cliente.
2. Los recursos a disposición de los consumidores, incluida la resolución de controversias.

En los sistemas se pueden tener en cuenta las consecuencias del otorgamiento de licencias y la acreditación de los TPS y permitir que los tenedores de datos se basen, en cierta medida, en dichos procesos.

En términos de los recursos a disposición de los consumidores, un número mayor de jurisdicciones ya cuenta con mecanismos para abarcar las cuestiones relacionadas con la banca abierta, o prevé establecerlos. La OBIE, en el Reino Unido, ha creado un sistema de gestión de controversias para encargarse de las solicitudes, las preguntas, las reclamaciones y las disputas entre PSPSC y TPS en materia de banca abierta (Carr y otros, 2018).

Este sistema es un mecanismo voluntario en cuyo marco los participantes adhieren a un código de mejores prácticas, que incluye cómo gestionar los casos en primera instancia y cómo someter esos casos a mediación, litigación o arbitraje. En Hong Kong, en los contratos con terceros se incluyen disposiciones relativas a mecanismos de gestión de reclamaciones. Los clientes no deben asumir la responsabilidad por pérdidas directas resultantes de

transacciones no autorizadas a menos que hayan actuado de modo fraudulento o con negligencia grave. En Japón, la Asociación para los Servicios de Pagos Electrónicos, un organismo privado, se encarga de gestionar las reclamaciones de los clientes relacionadas con la banca abierta. En Singapur, la Comisión para la Protección de los Datos Personales facilita las reclamaciones entre los clientes y los prestadores de servicios. India cuenta con un mecanismo de defensoría para las transacciones digitales (Banco de Pagos Internacionales, 2019).

No obstante, la mayoría de los sistemas de banca abierta incluidos en el estudio no incluyen disposiciones específicas sobre normas en materia de responsabilidad. La principal excepción es la Unión Europea. En la PSD2, se establece un requisito de estricta autenticación del cliente para la mayoría de los tipos de iniciación de pagos, así como condiciones respecto de la responsabilidad. En el marco de dicho requisito, los bancos están obligados a reembolsar a los clientes en primer lugar, incluso si la transacción no autorizada se originó a partir de la relación entre el usuario y un tercero.

Las disposiciones contenidas en la PSD2 y las normas relativas a la estricta autenticación del cliente han planteado problemas, y se han formulado críticas en el sentido de que son inflexibles y excesivamente prescriptivas, lo que impediría incorporar los futuros avances tecnológicos⁶¹. La implementación del requisito de estricta autenticación del cliente se ha retrasado debido a dificultades técnicas⁶². Asimismo, se considera que asignar la responsabilidad inicial a los PSPSC, independientemente de la culpa, es una medida desproporcionada. Algunos comentaristas han sugerido que la responsabilidad debería recaer, en primer término, en el banco o el tercero en el que se originó la transacción (Carr y otros, 2018). No obstante, en todos los sistemas de banca abierta se deberían incluir normas en materia de responsabilidad y de seguridad.

Consecuencias para los MEED

En vista de los riesgos existentes, los MEED deben determinar la solidez de su actual marco de protección del cliente. Si dicho marco no es suficiente, la incorporación de un sistema de banca abierta podría aportar el nivel necesario de protección para las nuevas entidades que se sumen al proceso. Dicho sistema debería contener disposiciones en materia de responsabilidad en lo referente a los errores de transmisión de datos o las filtraciones de información y, si estas últimas se incluyen, los riesgos específicos derivados de la iniciación de pagos. Por último, se debería analizar la posibilidad de establecer procesos de resolución de controversias intersectoriales.

61 Varias asociaciones comerciales de servicios financieros con sede en el Reino Unido, como Payments UK, Financial Fraud Action UK y la Asociación de Tarjetas del Reino Unido, han planteado inquietudes en el sentido de que estas normas no contemplan tecnologías tales como los dispositivos portátiles de pago o los basados en la internet de los objetos. Esto podría “eliminar este tipo de innovaciones y otros avances hacia los pagos ‘invisibles’”. Véase la respuesta conjunta de Payments UK, Financial Fraud Action UK y la Asociación de Tarjetas del Reino Unido a la consulta de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) sobre las normas técnicas reguladoras: <https://eba.europa.eu/node/81948/submission/368>.

62 Véase la opinión de la ABE sobre la fecha límite para la migración al sistema de estricta autenticación del cliente para los pagos del comercio electrónico utilizando tarjetas: <https://eba.europa.eu/eba-publishes-opinion-on-the-deadline-and-process-for-completing-the-migration-to-strong-customer-authentication-sca-for-e-commerce-card-based-payment>.

SECCIÓN 4

CONSECUENCIAS PARA EL DISEÑO DEL SISTEMA

EN LA POLÍTICA O EN EL MARCO REGULATORIO DE UN SISTEMA DE banca abierta, se establecen los tipos de servicios que se pueden proporcionar y los tipos de modelos de negocios que son factibles. Es probable que la entidad reguladora de un MEED desee garantizar que se puedan ofrecer los productos y servicios facilitados por la banca abierta —y los correspondientes modelos de negocios— que reducen las fricciones para las poblaciones de bajos ingresos. Si la banca abierta promueve objetivos sociales, como la inclusión financiera, entonces esos objetivos se deben incorporar en el diseño del sistema de banca abierta. La “inclusión financiera por diseño” consiste en tener presentes dichas consideraciones al diseñar un sistema.

En la parte inicial del presente informe, identificamos 12 elementos de diseño que los reguladores deben considerar, por lo general, cuando implementan un sistema de banca abierta (véase la sección 3). De los 12 componentes, la evidencia inicial sugiere que los 4 relacionados con el alcance y el único relacionado con los costos determinarían, en gran medida, la posibilidad de que el sistema se ajuste a la definición de “inclusión financiera por diseño”. Las opciones abarcan específicamente i) los participantes del sistema y la reciprocidad de los datos, ii) los tipos de datos que se comparten, iii) los servicios comprendidos en el ámbito del sistema⁶³, iv) si la iniciación de pagos está permitida y v) el costo de las solicitudes de intercambio de datos.

Cuanto más amplio sea el alcance de una entidad, mayor será el número y la diversidad de los nuevos servicios que se podrían ofrecer y mayores serán las oportunidades de competencia. En este contexto, la incorporación de empresas de tecnofinanzas y otros TPS autorizados o acreditados en el ámbito del sistema sería muy conveniente para lograr que existan actores suficientes para respaldar la creación de productos inclusivos de banca abierta. De igual modo, cuanto más diversos sean los tipos de datos elegibles, mayor será la

63 El presente informe se centra en la banca abierta y los servicios financieros debido a que solo existe este tipo de sistemas en la actualidad. Si se abarcaran otros sectores económicos, además de los servicios financieros, dichos sectores también se convertirían en sistemas de datos de libre acceso. Esta posibilidad ofrece el mayor potencial para la inclusión financiera.

probabilidad de que puedan desarrollarse productos pertinentes para las personas de bajos ingresos. Los datos transaccionales de los clientes serían fundamentales en todos los casos, y la información personal/los datos de registro del cliente son necesarios para la funcionalidad del proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente.

Para lograr que se beneficien incluso las personas que no tienen registros financieros digitales, los reguladores deben considerar, además de la banca abierta, los datos de libre acceso. Con ese fin, las empresas de telecomunicaciones y de servicios públicos son, a menudo, la principal prioridad para lograr la inclusión financiera en muchos MEED. No obstante, pueden entrañar un mayor grado de complejidad debido a que es necesaria la coordinación intersectorial y a que aumentan los riesgos derivados de la seguridad de los datos. Si se establece una adecuada infraestructura de pagos, se debería permitir la iniciación de pagos para cerciorarse de que los clientes puedan adoptar medidas sobre la base de los análisis y las recomendaciones generados por sus datos. Por último, dado que las poblaciones de bajos ingresos enfrentan numerosos obstáculos para adoptar los servicios financieros digitales y carecen de recursos, es probable que el mayor impacto de los sistemas de banca abierta recaiga en estas personas, si no están obligadas a pagar por el servicio. Como se analizó en la sección 3, en términos de política, cabe formular otra pregunta: ¿Qué integrante del ecosistema paga la factura?

En el cuadro 1 se muestra cómo los elementos de diseño pueden tener efectos prácticos en el diseño de un sistema y cómo se vinculan los elementos con los productos y servicios facilitados por la banca abierta que hemos identificado para las personas de bajos ingresos. Estos productos y servicios incluyen servicios de rastreo y transferencia de ahorros, cambios de una empresa de servicios públicos a otra, procesos colaborativos de diligencia debida respecto del cliente, aplicaciones de presupuestación con iniciación de pagos y crédito digital responsable.

En los MEED, en particular, la introducción de los sistemas de banca abierta ha sido relativamente reciente. Las conclusiones iniciales se deben comprobar y fundamentar mediante investigaciones más exhaustivas en una amplia gama de países. Es necesario realizar investigaciones adicionales, especialmente sobre la factibilidad de implementar sistemas de datos de libre acceso y sobre los efectos de los sistemas en las personas pobres. Además, se deben emprender más estudios acerca de la implementación en etapas de la banca abierta y de los datos de libre acceso y sus efectos en los diversos participantes del sistema (sobre todo, las entidades rurales y distantes). También se debe analizar la segmentación de clientes, es decir, el tipo de datos que poseen los clientes y cómo se vinculan con los tipos de servicios que necesitan. Para entender mejor el papel que cumple el sector, es conveniente profundizar el análisis en otras áreas, como las estructuras de gobernanza, tanto actuales como potenciales, de los sistemas de banca abierta. Por último, es necesario intensificar la labor en materia de protección de datos como requisito previo para entender qué se requiere para que un sistema de protección de datos sea suficientemente sólido a fin de garantizar la seguridad de un sistema de intercambio de datos, y cómo se pueden incorporar estos elementos en los países que carecen de sistemas sólidos de protección de datos.

CUADRO 1. La banca abierta sienta las bases para los servicios financieros inclusivos

Los arquitectos del sistema deben tener en cuenta los siguientes elementos para servicios inclusivos específicos.

Producto	Tenedor de datos necesario	Alcance de los datos necesario	Alcance de los servicios necesario	Funcionalidad necesaria	Frecuencia de las solicitudes de datos necesaria
Servicios de rastreo/ transferencia automática de ahorros	Bancos, EDE, PSP, otros PSF	Datos transaccionales de los clientes	Banca, pagos	Iniciación de pagos recurrente	Se requieren llamadas de datos constantes en tiempo real
Cambio de una empresa de servicios públicos a otra	Empresas de servicios públicos, bancos, EDE, PSP, otros PSF	Datos transaccionales de los clientes, datos de los clientes de empresas de servicios públicos	Banca, pagos, empresas de servicios públicos	Iniciación de pagos	Se requiere un número limitado de llamadas de datos en tiempo real
Proceso colaborativo de diligencia debida respecto del clientea	Bancos, EDE, PSP, otros PSF (pensiones, seguros, inversiones), operadores de redes móviles, empresas de servicios públicos, otros proveedores alternativos que pueden identificar a las personas	Datos de registro de los clientes, incluida la identificación	Banca, empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, pensiones, seguros, inversiones	Marco jurídico para permitir copias digitales de los documentos de identidad que se usarán en los procesos de KYC	Se requiere un número limitado de llamadas de datos en tiempo real
Aplicaciones de presupuestación con iniciación de pagos	Bancos, EDE, PSP, otros PSF (pensiones, seguros, inversiones), empresas de servicios públicos, proveedores de crédito	Datos transaccionales de los clientes, datos de los clientes relacionados con otros servicios financieros (créditos, pensiones, seguros, inversiones)	Banca, pagos, créditos, pensiones, seguros, inversiones	Servicios de información sobre cuentas, iniciación de pagos, otros tipos de iniciación de transacciones/ adquisición de clientes (por ejemplo, la capacidad para celebrar acuerdos de crédito)	Se requieren llamadas de datos constantes en tiempo real
Crédito	Bancos, EDE, PSP, otros PSF, proveedores de crédito, otros proveedores de datos alternativos (empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, etc.)	Datos transaccionales de los clientes, datos crediticios de los clientes, acceso a datos alternativos	Banca, pagos, crédito, otros sectores que proporcionan datos alternativos (empresas de servicios públicos, empresas de telecomunicaciones, etc.)	Iniciación de pagos recurrente, otros tipos de iniciación de transacciones/ adquisición de clientes (por ejemplo, la capacidad para celebrar acuerdos de crédito en nombre del cliente, la capacidad para llevar a cabo la rehabilitación de deudas)	Depende del servicio: para un cambio de crédito por única vez, llamadas de datos limitadas; para un crédito preaprobado con el objeto de reducir la dependencia de sobregiros, llamadas de datos constantes en tiempo real

- a En los enfoques colaborativos de diligencia debida respecto del cliente, se procura resolver las deficiencias de los actuales procesos en la materia. Como ejemplos, cabe citar la creación de un servicio público que los PSF pueden utilizar para identificar a los clientes y verificar su identidad en forma constante; el acceso a los datos relativos al principio de KYC en forma de un servicio, una base de datos privada centralizada donde los bancos puedan difundir y acceder a dichos datos de los clientes corporativos, y la identidad autosoberana (una nueva categoría de identificación que podría funcionar entre países, que permite que las personas prueben su identidad sobre la base de fuentes de datos alternativas y brinda a los clientes un mayor grado de control sobre quiénes tienen acceso a sus datos). Véase Lyman y otros, 2018.

APÉNDICE A

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Término	Definición
Agregador de cuentas	Una categoría de compañía financiera no bancaria, creada por el Banco de la Reserva de India en 2016. Los agregadores de cuentas transfieren los datos financieros de manera segura desde los tenedores de datos hasta los usuarios de datos, sobre la base del consentimiento de los clientes.
API abierta	Una API abierta (denominada también “API pública”) es una interfaz de programación de aplicaciones (API) de dominio público que proporciona a los desarrolladores el acceso programático a una aplicación de <i>software</i> patentado o a un servicio web.
Conocimiento del cliente (KYC)	Proceso que llevan a cabo los bancos y otros PSF para verificar la identidad de los clientes antes de la apertura de una cuenta o antes de comenzar a hacer negocios juntos. El proceso de KYC incluye, a menudo, la presentación y la verificación del documento de identidad del cliente.
Datos agregados	Datos relativos a los servicios financieros, como la calidad del servicio y la utilización por parte de los clientes, que se recopilan en forma agregada.
Datos de servicios	Datos relacionados con servicios y productos financieros específicos, incluidos los precios y la descripción del producto.
Datos del cliente	Información personal del cliente que se puede utilizar para completar los datos sobre apertura y uso de una cuenta, incluidos los datos de registro, KYC y diligencia debida respecto del cliente.
Datos transaccionales del cliente	Datos derivados de las cuentas bancarias o de pagos de un cliente que permiten establecer el historial de transacciones de dicho cliente.
Derecho del consumidor sobre sus datos (CDR)	En el marco de la legislación australiana, el derecho de un consumidor a acceder a sus propios datos o a compartirlos con un receptor de datos acreditado a quien el consumidor haya autorizado el acceso.
Gran empresa tecnológica	Una empresa grande cuya principal función es proporcionar servicios digitales en vez de servicios financieros. Como ejemplos, cabe citar a Amazon, Facebook y Google.
Iniciación de pagos	Servicio prestado por un tercero que facilita la iniciación de los pagos de los clientes.
Interesado	Una persona o empresa que crea datos.
Interfaz de programación de aplicaciones (API)	Un conjunto de rutinas, protocolos y herramientas para crear aplicaciones de <i>software</i> . En el contexto del presente informe, las API son el conducto por el que se transmiten los datos entre dos partes.
Portabilidad de los datos	La posibilidad que tienen los interesados de descargar el conjunto completo de sus datos y “portarlos” o compartirlos con quién prefieran.

Término	Definición
Prestador de servicios de información sobre cuentas (PSIC)	Un tercero PSIC proporciona a los clientes información consolidada en línea sobre sus cuentas financieras en otros prestadores de servicios de pago.
Prestador de servicios de iniciación de pagos (PSIP)	Un tercero prestador de servicios que permite a los consumidores efectuar pagos desde sus cuentas bancarias directamente al comercio, por lo general estableciendo un enlace de pago electrónico entre el pagador y el comercio en línea a través del módulo de banca en línea del pagador.
Prestador de servicios de pagos electrónicos (PSPE)	Término utilizado por la Agencia de Servicios Financieros de Japón para identificar a las entidades que pueden tener acceso a los datos de los clientes en el marco de su sistema de banca abierta. Los PSPE incluyen a los prestadores de servicios de iniciación de pagos (PSIP) y los prestadores de servicios de información sobre cuentas (PSIC).
Prestador de servicios financieros (PSF)	Una entidad que brinda servicios financieros a los consumidores y a otras empresas.
Proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente	La diligencia debida respecto del cliente, en sí misma, abarca la información del cliente que permite a una organización evaluar en qué medida el cliente expone a la organización a diversos riesgos. El proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente es un nuevo enfoque de diligencia debida que procura abordar las deficiencias de los procesos actuales en la materia. Como ejemplos, cabe citar la creación de un servicio público que los PSF pueden utilizar para identificar a los clientes y verificar su identidad en forma constante; el acceso a los datos relativos al principio de KYC en forma de un servicio (una base de datos centralizada donde los bancos puedan difundir y acceder a dichos datos de los clientes corporativos), y la identidad autosoberana.
Proveedores de servicios de pago de servicio de cuenta (PSPSC)	Una institución financiera que ofrece cuentas a los clientes para servicios de pago. Los PSPSC incluyen bancos, instituciones de pago e instituciones de dinero electrónico.
PSD2	Para examinar la Directiva Revisada sobre Servicios de Pago de la Unión Europea (PSD2), visite la siguiente página: https://ec.europa.eu/info/law/payment-services-psd-2-directive-eu-2015-2366_en .
Reembolso inteligente de los préstamos	Plan de reembolso de deudas en el que se tienen en cuenta las fluctuaciones en los ingresos del cliente durante el período de reembolso, lo que le permite pagar más (o menos) sobre la base de su liquidez disponible, sin que se activen las disposiciones en materia de incumplimiento.
Reglamento General de Protección de Datos (RGPD)	Para examinar el Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, visite la siguiente página: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj .
Rehabilitación de deudas	Proceso por el cual la deuda de una persona se reestructura y reduce a un nivel de deuda compatible con la capacidad de dicha persona para efectuar reembolsos a sus acreedores.
Screen scraping	La acción de usar un programa de computación para copiar datos de un sitio web.
Servicios de adquisición de clientes	Servicios, que incluyen la derivación de clientes y los programas de lealtad, prestados por terceros para ayudar al mandante a obtener nuevos clientes.
Sistema de banca abierta	Marco impulsado por el sector público en el que determinados actores del sector financiero comparten los datos de productos financieros o algunos datos específicos de los clientes con otras partes interesadas del sector financiero. El intercambio de los datos específicos de los clientes se lleva a cabo a pedido del consumidor y con su consentimiento.

Término	Definición
Sistema de datos de libre acceso	Marco impulsado por el sector público para el intercambio de datos que, además de los datos de los servicios financieros, abarca los de empresas de telecomunicaciones, empresas de servicios públicos, salud, redes sociales y otros tipos de datos.
Sistema de intercambio de datos	Otro término para “banca abierta”.
Tecnofinanzas	Innovación en materia de servicios financieros, facilitada por la tecnología, que podría dar lugar a nuevos modelos de negocios, aplicaciones, procesos o productos, con un efecto sustancial conexo en los mercados e instituciones financieras y en el suministro de servicios financieros.
Tenedores de datos	Entidades que mantienen o poseen datos de clientes.
Tercero prestador de servicios (TPS)	Un proveedor de servicios de pago que no cubren el servicio de cuentas, que está autorizado o registrado para brindar un servicio a los clientes de PSPSC (como iniciación de pagos/transacciones, agregación de cuentas y servicios de adquisición de clientes).
Usuario de datos	Una entidad que utiliza los datos pertenecientes a los interesados para proponer un servicio.
X2A	X2A, o “acceso a una cuenta”, es otro término que se utiliza para referirse al componente de intercambio de datos de la PSD2.

APÉNDICE B

ESTUDIO DE CASO: LA BANCA ABIERTA EN BRASIL

EN ABRIL DE 2019, EL BANCO CENTRAL DE BRASIL EMITIÓ UN comunicado de alto nivel en el que se establecían los principales elementos del sistema de banca abierta del país⁶⁴. La resolución para implementar la banca abierta se emitió formalmente el 4 de mayo de 2020⁶⁵, tras varios meses de consultas públicas con las partes interesadas del sector. En sus fundamentos, se establecía que el objetivo del sistema consistía en “aumentar la eficiencia del mercado de crédito y pagos de Brasil mediante la promoción de un entorno para los negocios más inclusivo y competitivo, al tiempo que se preservan la seguridad del sistema financiero y la protección de los consumidores”⁶⁶.

En Brasil, la banca abierta se suma a las recientes reformas regulatorias que promueven la competencia en el sector de los servicios financieros, incluidas las siguientes regulaciones:

- La regulación que establece los préstamos entre partes y las plataformas de financiamiento.
- La regulación prudencial gradual que impone requisitos menos estrictos a las empresas más pequeñas, con pocos productos y escasa complejidad (Cohen Freue, 2019).
- La creación de una plataforma de pagos instantáneos, denominada PIX.
- La regulación que facilita el crédito comercial sobre la base de las cuentas por cobrar de los comercios (sin limitarse a un banco concreto).

64 Comunicado DC/BACEN n.o 33455 del 4 de abril de 2019: https://www.normasbrasil.com.br/norma/comunicado-33455-2019_376986.html.

65 Resolución Conjunta n.o 1 del 4 de mayo de 2020, en la que se establece la implementación de la banca abierta: https://www.bcb.gov.br/content/config/Documents/Open_Banking_CMN_BCB_Joint_Resolution_1_2020.pdf.

66 Comunicado DC/BACEN n.o 33455 del 24 de abril de 2019: https://www.normasbrasil.com.br/norma/comunicado-33455-2019_376986.html.

En el sistema de banca abierta, que entró en vigor el 1 de junio de 2020 y se implementará en etapas entre noviembre de 2020 y octubre de 2021, se han tenido en cuenta los 12 elementos de diseño descritos anteriormente, a saber:

1. **Tipos de servicios.** Como se establece en la resolución, el sistema abarca todos los servicios regulados por el Banco Central de Brasil, entre ellos la banca, los pagos, el crédito y las operaciones cambiarias. Cabe señalar que también incluye la información sobre productos y servicios relacionados con inversiones, seguros y pensiones públicas, pero las instituciones de estos sectores no están, técnicamente, bajo la jurisdicción del Banco Central. No obstante, se está analizando actualmente si estos sectores participarán en la banca abierta por sí mismos.
2. **Participantes.** El sistema abarca las instituciones financieras, las instituciones de pago y otras instituciones autorizadas a operar por el Banco Central. Existe reciprocidad en el intercambio de datos para todos los participantes del sistema.
3. **Tipos de datos.** En el sistema se requiere el intercambio de la siguiente información:
 - i) los datos públicos de productos/servicios, entre ellos la ubicación de los puntos de servicio, las características de los productos, los términos y condiciones contractuales y los costos financieros; ii) los datos de registro de los clientes, incluidos el nombre, la filiación y el domicilio, que se pueden utilizar para el proceso colaborativo de diligencia debida respecto del cliente; iii) los datos transaccionales de los clientes, por ejemplo los relacionados con cuentas de depósito, operaciones de crédito y otros productos y servicios contratados por los clientes, y iv) los datos necesarios para la implementación de servicios de pago, que incluyen, entre otros, la iniciación de pagos, las transferencias de fondos y los pagos de productos y servicios, así como el direccionamiento de propuestas de préstamo. Los participantes en el convenio del sistema pueden ampliar su alcance a fin de incluir otros tipos de datos y servicios. Se requiere el consentimiento previo de los clientes para todo intercambio de datos, salvo en el caso de los datos públicos de los productos.
4. **Iniciación de pagos.** Además del intercambio de datos, el sistema respalda la iniciación de pagos y el direccionamiento de propuestas de préstamo, lo que permite a los clientes contratar préstamos con TPS directamente a través de una interfaz digital.
5. **Obligatorio o voluntario.** El sistema es obligatorio para los bancos clasificados como instituciones del primer segmento y del segundo segmento (salvo aquellas que no brindan ninguno de los servicios comprendidos en el alcance del sistema), así como todas las entidades de pago autorizadas de Brasil. La participación es voluntaria en el caso de todas las otras instituciones financieras incluidas en el sistema, siempre que reúnan los requisitos técnicos para la transmisión de datos a través de una API y estén registradas en el repositorio de participantes.
6. **Especificaciones técnicas para el intercambio de datos.** En el sistema se prevé que los participantes deben establecer API para la transmisión de datos. Los participantes formularán un convenio que deberá contener disposiciones en materia de desarrollo de la estandarización tecnológica, los procedimientos operativos, las normas de seguridad y la

implementación de API. Además, en dichas disposiciones se abarcarán otras cuestiones, como el mecanismo de resolución de controversias y las comisiones que pagarán los participantes por las llamadas de datos bonificadas. El Banco Central supervisará la redacción del convenio.

7. **Implementación en etapas.** Se prevé que el sistema se implementará en etapas, teniendo en cuenta el grado de sensibilidad de los datos, el tipo de datos y el tipo de tenedor de datos. En la primera etapa, se deben intercambiar los datos públicos relacionados con los canales de servicios y los productos bancarios básicos, como las cuentas de depósito y de ahorros y el crédito. En la segunda, se deben compartir los datos de registro de los clientes y los datos transaccionales de los clientes relacionados con productos bancarios básicos. En la tercera, se intercambia la información sobre la iniciación de pagos y el direccionamiento de préstamos. Y en la cuarta, se deben divulgar los datos públicos y los datos transaccionales de los clientes relacionados con productos financieros más complejos, como las operaciones cambiarias, las inversiones y los seguros.
8. **Principal entidad reguladora/mandato normativo.** Si bien el Banco Central se desempeña como principal regulador, el sistema incluye el acceso a los datos transaccionales de los clientes relacionados con valores, pensiones públicas y seguros. El Banco Central no tiene jurisdicción sobre dichos productos, y, en la actualidad, los reguladores de seguros y pensiones y de valores e inversiones no están implementando la banca abierta en sus sectores debido a que existen otras prioridades. En el futuro, por lo tanto, dichas autoridades podrían emitir resoluciones suplementarias para implementar el sistema de banca abierta.
9. **Gobernanza.** En la resolución, se prevé que los participantes del sistema formularán un convenio, en el que se especificarán las reglas concertadas en materia de desarrollo de la estandarización tecnológica, los procedimientos operativos, las normas de seguridad, la implementación de API, el mecanismo de resolución de controversias y las comisiones que pagarán los participantes por las llamadas de datos bonificadas. El Banco Central supervisará la redacción del convenio.
10. **Distribución de los costos.** El sistema incluye un método de fijación de precios escalonados que permite un determinado número de llamadas a API en forma gratuita por servicio/producto. Específicamente, las siguientes llamadas a API son gratuitas: todas las llamadas relacionadas con la iniciación de pagos; dos llamadas al mes, por institución participante y por cliente, relativas a datos de registro, y 120 llamadas al mes, por institución participante y por cliente, relacionadas con datos transaccionales de los clientes. En el caso de las llamadas a API restantes, se podría requerir que el receptor de datos reembolse el costo al tenedor de datos conforme se establezca en el convenio.

11. **Privacidad y portabilidad de los datos.** Los participantes del sistema deben adherir a las regulaciones sobre privacidad de los datos, entre ellas la Ley General de Protección de Datos (LGPD) de Brasil⁶⁷, publicada en agosto de 2018 y en vigor desde agosto de 2020. La LGPD incluye disposiciones en materia de propiedad de los datos y de portabilidad de los datos, que abren el camino para ampliar el sistema de intercambio de datos a fin de incluir, además del sector bancario, las empresas de telecomunicaciones y las empresas de servicios públicos.
12. **Responsabilidad y protección de los consumidores.** El sistema no contiene disposiciones en materia de responsabilidad ni otros elementos de protección de los consumidores. No obstante, se incluirán en el convenio, y abarcarán la creación de canales para las reclamaciones de los consumidores y la elaboración de procedimientos y mecanismos para la gestión y la resolución de controversias entre los participantes del sistema.

⁶⁷ Para examinar la LGPD, visite la siguiente página: <https://www.lgpdbrasil.com.br/wp-content/uploads/2019/06/LGPD-english-version.pdf>.

APÉNDICE C

ESTUDIO DE CASO: LA BANCA ABIERTA EN MÉXICO

LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA financiera de México (ley *FINTECH*), sancionada el 9 de marzo de 2018, incluye disposiciones de alto nivel en materia de banca abierta en sus artículos 76 y 77⁶⁸. Los detalles del sistema se establecieron en disposiciones de carácter general emitidas en marzo de 2020 por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), una de las entidades reguladoras del sector financiero del país⁶⁹. En dichas disposiciones, se establecen normas técnicas y de seguridad para las API, así como otros detalles del sistema de banca abierta relacionados con los datos públicos, por ejemplo, los productos y servicios ofrecidos y la ubicación de los cajeros automáticos y las sucursales. Tras la aplicación piloto en el verano de 2020, la CNBV tiene previsto emitir, en 2021, regulaciones similares sobre los datos transaccionales de los clientes y los datos agregados (Deloitte, 2020). El Banco de México también emitió disposiciones de carácter general en marzo de 2020, en las que se establecen normas técnicas y de seguridad para las API, así como otros detalles del sistema de banca abierta relacionados con las cámaras de compensación y las sociedades de información crediticia⁷⁰. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que colaboró en la redacción de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, decidió enunciar los principales detalles de la banca abierta en disposiciones de carácter general con el objeto de preservar la flexibilidad legislativa.

68 La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera está disponible en la siguiente página: <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Ley%20para%20Regular%20las%20Instituciones%20de%20Tecnolog%C3%ADa%20Financiera.pdf>.

69 Para examinar las disposiciones de carácter general emitidas por la CNBV, visite la siguiente página: <https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20car%C3%A1cter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>.

70 Para consultar las disposiciones de carácter general emitidas por el Banco de México, visite la siguiente página: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588824&fecha=10/03/2020.

Las disposiciones relativas a la banca abierta son una parte menor de la mencionada ley. Sus principales disposiciones abarcan la regulación de los nuevos actores (las instituciones de financiamiento colectivo y las instituciones de fondos de pago electrónico) y la creación de un laboratorio regulatorio experimental. Una de las principales razones para sancionar la ley fue la necesidad de regular el creciente número de instituciones de financiamiento colectivo y plataformas de financiamiento entre pares existentes, así como los proveedores y mercados de activos digitales y billeteras electrónicas que, hasta ese momento, operaban en una zona gris. Otra de las razones fue promover la inclusión financiera. En ese contexto, se prevé que la banca abierta contribuirá a incrementar la transparencia del mercado y permitirá desarrollar los productos más adecuados para las personas no bancarizadas.

Los principales aspectos del sistema de banca abierta se describen a continuación:

1. **Tipos de servicios.** El sistema abarca una amplia gama y numerosos tipos de servicios financieros, entre ellos las inversiones y los seguros. Las pensiones forman parte de un sistema separado⁷¹.
2. **Participantes.** Todas las instituciones financieras, empresas de tecnofinanzas, cámaras de compensación y sociedades de información crediticia están comprendidas en el sistema. Existe reciprocidad entre la mayoría de las entidades que comparten y reciben datos debido a que la mayoría de las mismas instituciones puede recibir, y debe compartir, los datos. La única excepción son los terceros especializados en TI, como las grandes empresas tecnológicas, que, si bien pueden acceder a los datos, no están obligadas a compartirlas como contrapartida⁷². El alcance sectorial es amplio; la CNBV tiene jurisdicción sobre 21 tipos diferentes de entidades, entre ellas instituciones de crédito, casas de bolsa, bolsas de valores y sociedades operadoras de fondos de inversión.
3. **Tipos de datos.** En el artículo 76 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, se identifican tres tipos de datos: i) los datos financieros no confidenciales sobre productos y servicios financieros, así como la ubicación de los puntos de acceso; ii) los datos estadísticos agregados sobre las transacciones que no pueden desglosarse, y iii) los datos transaccionales de los clientes relacionados con productos o servicios. En el caso de esta última categoría, se requiere el consentimiento explícito de los clientes.
4. **Iniciación de pagos.** El sistema de banca abierta de México no abarca la iniciación de pagos. No obstante, este tipo de funcionalidad es posible a través del servicio simultáneo Cobros Digitales (CoDi), que utiliza el Sistema de Pagos Electrónicos Interbancarios (SPEI) de México. Los bancos deben adoptar la solución CoDi, mientras que las instituciones no bancarias pueden optar por registrarse a través de un proceso establecido por el Banco Central.

71 En noviembre de 2018, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), entidad que regula las pensiones, emitió normas voluntarias en materia de API, que son independientes del mecanismo de banca abierta establecido en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera. Véase el siguiente documento: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/527504/dispos_operaciones_compila_29_11_19.pdf.

72 Esta práctica ha sido objeto de críticas por parte de las partes interesadas del sector debido a que permite que las grandes empresas tecnológicas tengan acceso a los datos sin exigirles que proporcionen acceso a sus bases de datos, lo que impide la competencia en igualdad de condiciones. Para conocer más detalles, véase la sección 1.

5. **Obligatorio o voluntario.** En la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, se establece un sistema obligatorio para todas las entidades comprendidas en su ámbito de aplicación.
6. **Especificaciones técnicas para el intercambio de datos.** En la mencionada ley, se establece la estandarización de las API, y las disposiciones de carácter general contienen los detalles técnicos. Las empresas de tecnofinanzas y las instituciones financieras no tienen obligaciones especiales⁷³ ni deben estar acreditadas para compartir o recibir datos a través de API, salvo el cumplimiento de las normas técnicas y de seguridad de las API.
7. **Implementación en etapas.** En la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, no se establece que la implementación se deba llevar a cabo en etapas, pero esto sucede de hecho debido al proceso de emisión de las disposiciones de carácter general. Los datos públicos se dan a conocer antes de la publicación de los datos transaccionales de los clientes.
8. **Principal entidad reguladora/mandato normativo.** La CNBV supervisa la aplicación del sistema de banca abierta en las empresas de tecnofinanzas y las instituciones financieras; el Banco de México tiene jurisdicción en la materia sobre las cámaras de compensación y las sociedades de información crediticia. La división de responsabilidades se ajusta al mandato específico de cada regulador. La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro supervisa por separado las normas voluntarias en materia de API correspondientes a las administradoras de fondos de pensiones.
9. **Gobernanza.** No existe una entidad independiente encargada de determinar las cuestiones de gobernanza, que son abordadas por el regulador pertinente en el marco de disposiciones de carácter general.
10. **Distribución de los costos.** Si bien todas las instituciones pueden cobrar comisiones por el intercambio de datos, el regulador pertinente las debe autorizar por anticipado. A fin de evitar obstáculos para el acceso, las comisiones deben ser equitativas, transparentes y no discriminatorias.
11. **Privacidad y portabilidad de los datos.** México tiene una ley general de protección de los datos, pero no cuenta con disposiciones en materia de portabilidad de los datos. Si bien dichas disposiciones no son necesarias para la banca abierta, brindan la posibilidad de ampliar los sistemas de intercambio de datos a fin de incluir otros sectores.
12. **Responsabilidad y protección de los consumidores.** Las cuestiones relativas a la responsabilidad y la protección de los consumidores no se han abordado en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera ni en sus disposiciones reglamentarias.

73 Solo las cámaras de compensación y las sociedades de información crediticia deben estar autorizadas para acceder a los datos pertinentes, como se establece en las disposiciones de carácter general emitidas por el Banco de México. Visite la siguiente página: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5588824&fecha=10/03/2020.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de Pagos Internacionales (BPI) (2019), “Report on Open Banking and Application Programming Interfaces”, Basilea, BPI, noviembre, <https://www.bis.org/bcbs/publ/d486.pdf>.

Beaton-Wells, Caron (2019), pódcast Competition Lore: entrevista con el Dr. Jorge Padilla, director de Compass Lexecon Europe, episodio 28, Melbourne, Competition Lore, 22 de mayo, <https://competitionlore.com/podcasts/banking/>.

Carr, Brad y otros (2018), “Liability and Consumer Protection in Open Banking”, Washington, DC, Instituto de Finanzas Internacionales, <https://www.iif.com/Publications/ID/1418/Liability-and-Consumer-Protection-in-Open-Banking>.

Chaib, Ismail (2018), “Regulating Open Banking”, informe, Berlín, TESOB, <https://www.openbankproject.com/reports/regulatingopenbanking/>.

Cohen Freue, Cynthia (2019), “Fintechs Step on the Gas as Brazil Unveils Open Banking”, Buenos Aires, S&P Global, 8 de mayo, https://www.capitaliq.com/CIQDotNet/CreditResearch/RenderArticle.aspx?articleId=2228990&SctArtId=470780&from=CM&nsL_code=LIME&sourceObjectId=10976734&sourceRevId=11&fee_ind=N&exp_date=20290508-19:32:36.

Datwani, Leena y Anand Raman (2020), “India’s New Approach to Personal Data Sharing”, documento de trabajo, Washington, DC, CGAP, julio, <https://www.cgap.org/research/publication/indias-new-approach-personal-data-sharing>.

Davies, Sara, Andrea Finney e Yvette Hartfree (2016), “The Poverty Premium — When Low-Income Households Pay More for Essential Goods and Services”, Bristol, Universidad de Bristol, noviembre, <http://www.bristol.ac.uk/geography/research/pfrc/themes/finexc/poverty-premium/>.

Deloitte (2020), “Open Banking — A Distant Reality for Mexico?”, Ciudad de México, Deloitte, 18 de marzo, <https://www2.deloitte.com/mx/es/pages/dnoticias/articulos/open-banking-realidad-lejana-para-mexico.html>.

Gobierno del Reino Unido (2019), “Smart Data: Putting Consumers in Control of Their Data and Enabling Innovation”, Londres, Equipo de Políticas de Información, junio, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/808272/Smart-Data-Consultation.pdf.

GSMA Intelligence (2020), “The Mobile Economy 2020”, Londres, GSMA, https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2020/03/GSMA_MobileEconomy2020_Global.pdf.

Lyman, Timothy, Louis de Koker, Chrissy Martin Meier y Mehmet Kerse (2019), “Beyond KYC Utilities: Collaborative Customer Due Diligence for Financial Inclusion”, documento de trabajo, Washington, DC, CGAP, agosto, https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/2019_08_28_Working_Paper_Beyond_KYC_Uilities_0.pdf.

Lyman, Timothy, Matthew Soursourian, Louis De Koker y Chrissy Martin Meier (2018), “Collaborative Customer Due Diligence: New Ways Forward”, serie de blogs, Washington, DC, CGAP, octubre, <https://www.cgap.org/blog/collaborative-customer-due-diligence-new-ways-forward#:~:text=CDD%20involves%20identifying%20a%20client,background%20and%20beneficial%20ownership%20checks.&text=If%20FSPs%20are%20willing%20to,terrible%20and%20slow%20customer%20experience>.

Medine, David y Gayatri Murthy (2019), “3 Data Protection Approaches That Go Beyond Consent”, CGAP, publicación de blog, 7 de enero, <https://www.cgap.org/blog/3-data-protection-approaches-go-beyond-consent>.

Normas sobre Datos de los Consumidores (2019), “Phase 1 CX Report”, Eveleigh, Australia, Data61, 20 de febrero, https://consumerdatastandards.gov.au/wp-content/uploads/2019/02/Consumer-Data-Standards-Phase-1_CX-Report.pdf.

Padilla, Jorge y Miguel de la Mano (2018), “Big Tech Banking”, Washington, DC, Compass Lexecon, 4 de diciembre, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3294723.

Pitts, John (2019), “Plaid’s Response to Finance Canada’s Consultation on Open Banking”, Washington, DC, Plaid, 11 de febrero, <https://plaid.com/documents/Plaid-Response-to-Finance-Canada-Consultation-on-Open-Banking.pdf>.

Reynolds, Faith y Mark Chidley (2019), “Consumer Priorities for Open Banking”, Londres, Manifesto Growth Architects, <https://www.openbanking.org.uk/wp-content/uploads/Consumer-Priorities-for-Open-Banking-report-June-2019.pdf>.

Waldron, Daniel y Siena Hacker (2020), “Electric Bankers: Utility-Enabled Finance in Sub-Saharan Africa”, documento de trabajo, Washington, DC, CGAP, mayo, <https://www.cgap.org/research/publication/electric-bankers-utility-enabled-finance-sub-saharan-africa>.

