



**CÁMARA
ARGENTINA
FINTECH**

»»» OCTUBRE 2024 «««

OPEN FINANCE

**HACIA UN ECOSISTEMA FINANCIERO
ABIERTO Y CONECTADO**

Título: Open Finance. Origen e Implementaciones.
Autor: Eduardo S. Segovia Mattos

Estudio elaborado por encargo de la Cámara Argentina de Fintech. Julio 2024.

 **CC BY-NC-ND 3.0 IGO**

Copyright © 2024 Cámara Argentina de Fintech, Asociación Civil (CAF).
This work is licensed under a Creative Commons IGO 3.0 Attribution NonCommercial-NoDerivatives (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) and may be reproduced with attribution to the CAF and the Author, for any noncommercial purpose. No derivative work is allowed. Any dispute related to the use of the works of the CAF that cannot be settled amicably shall be submitted to arbitration pursuant to the UNCITRAL rules. The use of the CAF's and/or Author's name for any purpose other than for attribution, and the use of CAF's logo shall be subject to a separate written license agreement between the CAF and the user and is not authorized as part of this CC-IGO license. Note that link provided above includes additional terms and conditions of the license. The opinions expressed in this publication are those of the Author and do not necessarily reflect the views of the CAF, its Board of Directors, or the companies they represent.

ABSTRACT

Open Finance es una política pública, nacida en la Unión Europea e impulsada más tarde desde los reguladores financieros en distintas jurisdicciones. Es la segunda fase de implementación de un road map, que se inicia con Open Banking y finaliza con Open Data. En el presente trabajo se realiza una descripción de Open Finance y su origen, así como un análisis de sus aspectos centrales y sus implementaciones en el mundo.

Se busca que el presente integre una base de conocimiento común, a partir de la cual reguladores, empresas fintech e instituciones financieras tradicionales, puedan trabajar para aprovechar las oportunidades de Open Finance, evitando incurrir en los puntos de dolor, que tuvieron otros países en procesos similares.

Open Finance is a public policy initiative that originated in the European Union and has since been adopted by financial regulators in various jurisdictions. It represents the second phase of a broader roadmap that begins with Open Banking and culminates in Open Data. This paper outlines the origins and core aspects of Open Finance, while also analyzing its global implementations. The goal is to establish a shared knowledge base that regulators, fintech companies, and traditional financial institutions can use to harness the opportunities offered by Open Finance, while avoiding the challenges encountered by other countries in similar processes.

ÍNDICE

I.	CAPÍTULO I. RESUMEN EJECUTIVO	6
II.	CAPÍTULO II. INTRODUCCIÓN	10
	A) Economía Digital.	10
	B) Marcos Regulatorios: propósitos.....	11
	C) Open Banking, Open Finance, Open Data.	11
	1. Open Banking.	11
	2. Open Finance.	13
	3. Open Data.....	15
	D) Potenciales Beneficios de Open Finance.....	15
III.	CAPÍTULO III. HISTORIA	17
	A) Resumen General.	17
	B) Los datos como una nueva clase de activos.	18
	C) <i>Los casos testigos</i>	21
	1. Reino Unido.	21
	a. Sumario.	21
	b. La investigación.....	22
	c. El mercado relevante.....	23
	d. Engagement de los Consumidores.	25
	e. Competencia en el mercado de cuentas para SME.....	26
	f. Mercado de Préstamos a SMEs.	27
	g. Barreras de entrada y expansión para nuevos jugadores.....	28
	h. Open Data Report.	29
	i. The Open Banking Standard.....	30
	j. El paquete de medidas.	32
	k. Medidas de Fondo.	33
	l. Medidas para facilitar el cambio de proveedor	34
	m. Medidas específicas para giros en descubierto en PCAs.	34
	n. Medidas específicas para SME.	35
	o. Resultados.	38
	2. Unión Europea.....	41
	a. Generalidades.	41
	b. PSD2.	41
	c. El Enfoque para Open Finance: un sistema mandatorio (<i>government driven</i>).	43
	d. Propósitos.....	47
	e. Infraestructura Digital.....	47
	f. Interoperabilidad e integración regional.	50
	g. Los esquemas de Datos Compartidos.	50
	h. Privacidad de Datos.....	51
	i. Portabilidad de Datos.	52
	j. Resultados de PSD2.....	53
IV.	CAPÍTULO IV. OTROS CASOS DE ESTUDIO	56
	A) Australia.....	56
	B) Singapur.....	57
	1. Visión General.....	57

2. API Playbook.....	59
C) Tailandia.....	60
D) Malasia.	62
E) Indonesia.....	62
1. Visión General.....	62
2. National Open API Payment Standard (SNAP).	62
F) Filipinas.....	63
1. Visión General.....	63
2. NRPS.....	64
G) Vietnam.	65
H) Brasil.	65
I) Chile.	68
J) México y Colombia.	69
V. CAPITULO V. ARGENTINA: EL CAMINO RECORRIDO.	69
A) Fuentes de Información para un sistema de Open Finance.....	70
B) Regímenes de intercambio de información.....	70
C) Débito inmediato.	71
D) Proveedores de Servicio de Pagos que Proveen Cuentas de Pago (PSPCP).	71
E) Iniciación de pagos.	73
VI. CAPÍTULO VI. ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN UN ESQUEMA DE OPEN FINANCE. 74	
A) Interoperabilidad.	74
B) Application Programming Interfaces (API).....	75
C) Seguridad.....	78
1. Estándares de Seguridad.....	78
2. Factores de Riesgo.....	79
3. Responsabilidad por brechas de seguridad.....	79
D) Privacidad de Datos.	80
VII. CAPÍTULO VII. DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPEN FINANCE	82
A) Interés de los Consumidores.	82
B) Seguridad.....	83
C) Consentimiento del Usuario.	83
D) Autenticación y Autorización.	83
E) Fraude/Monitoreo.	85
F) Gestión de Incidentes.	86
G) Gobernanza.....	86
H) Regulación y Cumplimiento.	86
I) Inversión.	87

J) Confianza de los Usuarios.	87
K) Diseño Competitivo.....	87
L) Determinación del alcance de los datos a ser compartidos.	88
VIII. CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES.....	89
A) La estructura tradicional de Open Finance: ¿tiene sentido en Argentina?.....	89
B) El valor de Open Finance para el caso Argentino.	92

I. CAPÍTULO I. RESUMEN EJECUTIVO

Los bienes y servicios digitales juegan un papel crucial en la economía moderna, debido a su capacidad para aumentar la productividad, simplificar procesos y generar crecimiento en los mercados. La digitalización masiva, apoyada por tecnologías como la computación en la nube y la inteligencia artificial, impulsa la competitividad al reducir costos, acortar los ciclos de desarrollo y ofrecer servicios personalizados. En Argentina, la revolución digital ha transformado las finanzas en la última década, con las innovaciones habidas, sobre todo, en el mercado de pagos electrónicos, inversiones y activos virtuales.

Los servicios financieros son esenciales para el crecimiento de la economía y el bienestar de los ciudadanos, impactando de manera transversal a todas las áreas de la economía. Por ello, son muchos los países que han adoptado políticas públicas tendientes a acelerar, facilitar y potenciar la digitalización de los servicios financieros.

Una de las políticas públicas impulsadas desde 2014 ha sido la creación de marcos regulatorios que faciliten el intercambio de datos entre las entidades bancarias y el sistema de pagos (*Open Banking*). Posteriormente, esta iniciativa se amplió para incluir el intercambio de datos entre todas las entidades del sistema financiero (*Open Finance*), con el objetivo final de incorporar a entidades no financieras (*Open Data*).

El origen de Open Finance se encuentran en la Unión Europea (“UE”). Es el resultado de un proceso impulsado exclusivamente desde el sector gubernamental, que buscó resolver *fallas de mercado*, en particular, en el mercado de pagos electrónicos.

En el año 2007 se dicta en la UE la norma PSD1, primer hito en la creación de *Open Banking*. La directiva generó la proliferación de proveedores de servicios de pago, como una nueva categoría de empresas (entidades no bancarias autorizadas a ejecutar transacciones financieras).

En el año 2015 la UE aprobó la PSD2, con el objetivo de modernizar la PSD1, evitar la monopolización de los servicios de pagos electrónicos e incorporar regulaciones para los PISPs (iniciación de pagos).

Como resultado de PSD2, surgieron dos categorías reguladas de proveedores de servicios de pago: (i) AISP: empresas autorizadas para acceder a los datos de cuentas de individuos o negocios; y (ii) PISP: empresas autorizadas para iniciar pagos en nombre de sus clientes.

En 2014 la CMA del Reino Unido lanzó una investigación sobre el mercado de banca *retail*, concluyendo que existían fallas de mercado, que generaban bajos niveles de competencia entre los actores bancarios. La solución que propusieron fue la implementación de un sistema que denominaron *Open Banking*.

Reino Unido, tenía el compromiso de implementar la PSD2 (que forzaba a los bancos a compartir datos de las cuentas de los clientes, para permitir a los AISP y PISP, servicios de pagos electrónicos). *Open Banking* fue un cambio de alcance dentro de ese proyecto (mayor apertura y más cantidad de datos debían ser compartidos).

Los sistemas diagramados del Reino Unido y la UE, fueron ampliamente replicados en múltiples jurisdicciones a lo largo y ancho del mundo.

Los elementos característicos de Open Banking en Reino Unido fueron: el diseño de un sistema de intercambio de datos vía APIs determinado por el regulador; la fijación coactiva de un *road map* de implementación (paulatino, comenzando por los grandes bancos); la creación de un organismo independiente que implementara el *road map* (OBIE); la obligación impuesta a los bancos de fondear al OBIE y de financiar - en parte - concursos que encontraran casos de uso para el sistema y la creación de esquemas de intercambio de datos no solo con la finalidad de iniciar pagos electrónicos, sino además, de comparar servicios provistos por entidades financieras.

Más allá de diversos problemas habidos en la implantación (mayores costos a los estimados, plazos extendidos, mala calidad de las APIs, problemas en los mecanismos de control, etc.), el sistema es utilizado por más de 11 millones de personas, prioritariamente para servicios de información de cuenta (95% de los llamados de APIs) e iniciación de pagos (utilizado por 6 millones de usuarios).

De su lado, la PSD2 en la UE se caracterizó por un enfoque coactivo impulsado desde el Estado, que básicamente definió a los proveedores de servicios de pago, diferenciando a aquellos que brindaban cuentas de pago, de aquellos que solo operaban el servicio de iniciación de pagos. Asimismo, definió y reguló a los servicios de agregación de información. Para cada una de esas categorías, creó regulaciones específicas (registro; autorización previa para funcionar; regulaciones macro prudenciales; gestión de riesgo operacional; etc.) y permitieron el acceso de esas empresas a la infraestructura de pagos (antes reservada a las Entidades Financieras), en condiciones objetivas, proporcionadas y no discriminatorias.

Gran parte de la estructura normativa elaborada, tenía como objetivo poner en práctica esa última medida: estándares de seguridad e interoperabilidad; medidas

de prevención de fraudes; marcos contractuales estandarizados; distinción de responsabilidades entre los participantes de la cadena de pagos; el proceso de desconocimiento de pagos y reintegro de saldos; sistemas de resolución de conflictos; mecanismos de autenticación y autorización, etc.

El sistema creado, al haber estandarizado las condiciones de acceso y regulado a cada uno de los jugadores del sistema de pagos, permite a los Usuarios de Datos (AISPs y PISPs), privilegios de lectura/escritura sobre los datos de los Clientes (privilegio que es una característica particular del sistema de *Open Banking* de la UE).

Los resultados de PSD2 también han sido mixtos. El objetivo buscado fue potenciar el mercado de pagos electrónicos y transfronterizos. Si bien es cierto que el mercado de pagos en la UE es vibrante, no menos cierto es que buena parte de los jugadores incumbentes en dicho mercado, ya operaban antes de la sanción de la directiva.

La utilización de PISPs y AISPs para realizar pagos transfronterizos es sumamente limitada y solo 12.2 millones de personas en toda la UE (alrededor del 5% de la población), usa efectivamente los rieles de *Open Banking*. De su lado, el sistema nunca pudo encontrar incentivos para que el sector privado desarrolle y mantenga plataformas de APIs atractivas y con buenos estándares de servicio. No es de extrañar, en consecuencia, que la media de los países de la UE hayan reducido la utilización de dinero en efectivo, a un ritmo muy similar al de, por ejemplo, la Argentina.

El diseño de *Open Finance* en la UE, nutriéndose de las experiencias ganadas con la implementación de PSD2, se perfila como un evolutivo del *road map* ya iniciado. Se mantiene el esquema coactivo y el impulso desde el gobierno, pero se busca una mayor intervención de los privados en las definiciones concretas (dados los problemas de incentivos mencionados).

En particular, la norma FIDA establece que los datos dentro de *Open Finance* se compartirán dentro de “esquemas de intercambio de datos”. No se establece un solo esquema de intercambio, sino la posibilidad de crear múltiples, cada uno con compensaciones diferenciadas y específicos para cada mercado (V gr. seguros, inversiones retail, etc.). La condición es que todos ellos deben permitir el acceso a Usuarios de Datos en condiciones objetivas y no discriminatorias. Los miembros de un esquema de intercambio de datos solo podrán compartir información con los demás miembros de ese esquema y solo respecto de la información incluida en dicho sistema.

Todas las demás implementaciones realizadas en el mundo, siguen *mutatis mutandi* todo o parte de los modelos del Reino Unido o la UE. Las diferencias centrales radican en si el sistema es dirigido completamente desde el gobierno (V gr. Australia, Indonesia, Brasil) o se busca una participación mayor de la industria (V gr. Singapur,

Tailandia, Filipinas); si se establece la obligatoriedad en el uso de APIs estandarizada (V gr. Australia, Indonesia, Brasil) o no (V gr. Singapur, Tailandia, Filipinas); si es mandatorio compartir datos y en su caso, su formato; si la información se centraliza en un organismo (V gr. Singapur) o se mantiene distribuida entre los participantes del sistema (V gr. Australia, Tailandia, Filipinas); quiénes son los sujetos obligados a implementar las APIs y quién financia el desarrollo e implementación del sistema, el Estado (V gr. Australia, Brasil) o los privados forzados por el Estado (V gr. Reino Unido).

De su lado, países como Argentina, Vietnam, India o Estados Unidos, optaron por caminos distintos. No se buscó en *Open Banking* una política destinada a corregir fallos de mercado. Por el contrario, se impulsaron acciones particulares para fomentar la transformación digital de los servicios financieros, sobre todo, pagos electrónicos.

Eso se traduce en la ausencia de un cuerpo normativo ordenado y en la presencia de múltiples normas e iniciativas que, partiendo de necesidades y casos de uso concretos, permitieron el diseño, desarrollo o modificación de las infraestructuras tecnológicas (V gr. los rieles de pago).

El modelo estándar de Open Banking diagramado en la Unión Europea y Reino Unido, no parece adecuado para las necesidades Argentinas. Sin embargo, existe valor real en la creación de sistemas integrados que permitan el flujo e intercambio de valores digitales. Tal como la construcción de vías férreas en el siglo XIX o rutas en siglo XX, la construcción de sistemas que permitan la comunicación segura de datos electrónicos entre distintos actores del sistema financiero, primero, y de múltiples actores, después, es sumamente valiosa.

Por ello se entiende como virtuoso replicar el exitoso modelo de diálogo y colaboración iniciado entre los actores del sector *fintech* y las autoridades, que sirvió como puntapié inicial a todo el proceso de aceleración digital en el sistema financiero vivido en la última década. Reactivar las mesas de innovación como punto de encuentro y discusión entre actores incumbentes del sector *fintech*, entidades financieras tradicionales, agentes del mercado de valores, representantes de los mercados, proveedores de servicios de activos virtuales y las autoridades, parece el mejor modelo (el cual, además, ya está probado).

Sea cual fuere el modelo que se busque implementar, lo cierto es que todo esquema de intercambio de datos entre actores del sistema financiero y no financiero, tendrá algunos aspectos comunes que deberán ser considerados: la interoperabilidad; el diseño de las APIs y sus subcomponentes; la ciberseguridad y la responsabilidad por brechas en la misma; la privacidad de datos, entre otros.

Asimismo, hay desafíos comunes: despertar el interés de los consumidores; facilitar y asegurar que aquellos tengan el control de sus datos personales (principio de consentimiento informado y posibilidad de revocarlo); autenticación y autorización; fraude y monitoreo; gestión de incidentes dentro del esquema de intercambio; mecanismos de gobernanza (V gr. evolución del *road map* de la plataforma de tecnología que soporta el esquema de intercambio de datos); inversión en los desarrollos; entre otros.

II. CAPÍTULO II. INTRODUCCIÓN

A) Economía Digital.

En el año 2024 resulta evidente la importancia de los bienes y servicios digitales en la economía. Tanto por su utilización cotidiana, cuanto por el aumento de productividad que generan, la simplificación de procesos, entre otros.

Existe consenso, tanto en los gobiernos cuanto en los actores del sector privado, que la denominada “economía digital” es y puede ser, un gran impulsor del crecimiento de los mercados.

La digitalización de la información y su uso masivo mediante tecnologías como la computación en la nube, los algoritmos de *machine learning* e inteligencia artificial, la conectividad móvil de alta velocidad, entre otras, permiten un salto de competitividad en los procesos productivos, baja de costos, posibilidad de brindar servicios más personalizados, tiempos de evolución en los ciclos de desarrollo mucho más cortos y un *delivery* cuasi instantáneo.

La productividad se dispara cuanto mayor es la cantidad de datos procesados (economía de escala) y se potencian los efectos de red (la cantidad de partes compartiendo información de una manera homogénea). La toma de decisiones basada en datos trae efectos positivos tanto del lado de demanda como de la oferta.

El mundo de las finanzas no es ajeno a la revolución digital y viene siendo completamente transformado por la irrupción de las tecnologías digitales, a nivel global, al menos desde el año 2008 y con mucha mayor velocidad en la última década.

En la Argentina, de su lado, la aparición de nuevos incumbentes que basan sus servicios en tecnología (*fintech*) y la transformación digital llevada adelante por muchas entidades financieras (“EF”) tradicionales, han generado importantes cambios e innovaciones los últimos 8 a 10 años, sobre todo vinculados a los pagos electrónicos: DEBIN, CREDIN, Transferencias Pull, eCheq, Pagos con Transferencias, CVU, Alias, PSPCP, Pagos QR, etc.

B) Marcos Regulatorios: propósitos.

Tomando como presupuesto de base, que los servicios financieros son esenciales para el crecimiento de la economía y el bienestar de los ciudadanos y que, además, impactan de manera transversal a todas las restantes áreas de la economía, son muchos los países que han elaborado marcos regulatorios tendientes a acelerar, facilitar y potenciar la digitalización de los servicios financieros.

Con relativa homogeneidad, gran parte de las regulaciones creadas en el mundo manifiestan los mismos propósitos (*para qué*):

- Fomentar la competencia dentro del sector financiero;
- Incrementar la inclusión financiera;
- Facilitar los pagos digitales;
- Mejorar el acceso al crédito (con foco en la base de la pirámide y las PyMEs)
- Bajar los costos en la prestación de los servicios;
- Generar más variedad de productos financieros;
- Mejorar la experiencia y satisfacción de los usuarios de servicios financieros.

Todo lo anterior, custodiando la estabilidad, transparencia y seguridad del sistema financiero.

La diferencia entre los distintos regímenes regulatorios, por lo tanto, no se encuentra en los propósitos, sino en los objetivos (*qué*) y dichos objetivos diferenciados, responden a particularidades de cada jurisdicción.

Por ello resulta relevante entender los contextos en los cuales esos marcos regulatorios fueron creados. Asimismo, no aparece como adecuada la adopción sin más de los lineamientos establecidos en otros países o regiones, sin antes considerar las particularidades y las necesidades del mercado argentino.

C) Open Banking, Open Finance, Open Data.

En la búsqueda de los propósitos antes reseñados, diversos países avanzaron en la regulación de *Open Banking* (2014 en adelante). De su lado, *Open Finance* pretende ser la segunda fase evolutiva del sistema, mientras que *Open Data*, es la tercera fase.

1. Open Banking.

Tradicionalmente, los Bancos tenían el monopolio de la información financiera de los consumidores.

En el entendimiento de que esto dificultaba la posibilidad de cambiar de proveedor de servicios financieros y por lo tanto, hacía más tortuoso el acceso a productos financieros diversos, ofrecidos por terceros prestadores, Open Banking intentó ser el punto de partida para romper esa fricción.

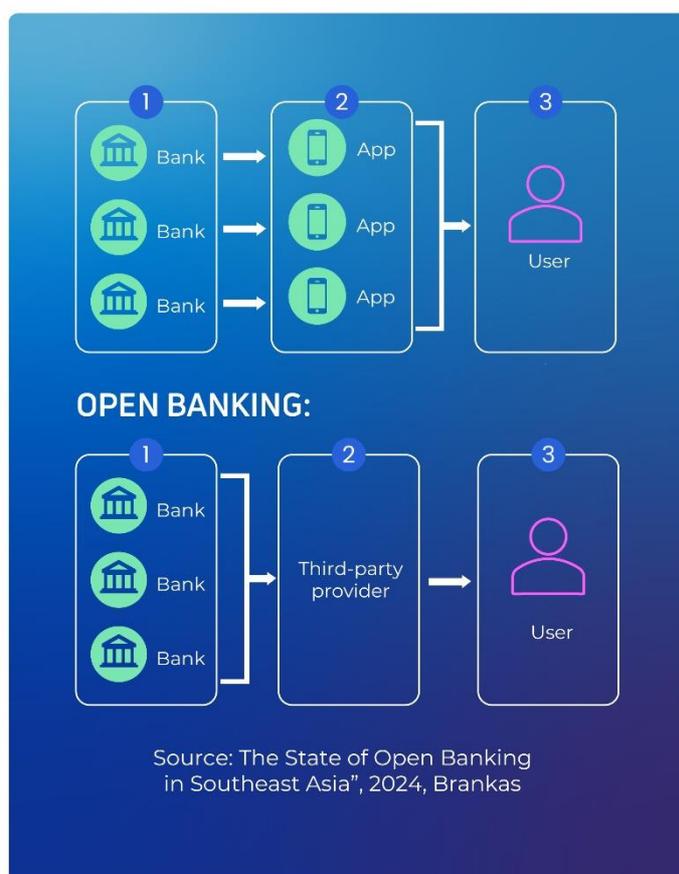
Implicó forzar a la industria financiera hacia una mayor apertura en el intercambio de los datos financieros de los clientes. Las regulaciones generalmente se centran en la

apertura de la información de las cuentas bancarias, permitiendo a terceros proveedores de servicios (“TPPs”), acceder a la información de las mismas mediante interfaces de programación de aplicaciones (“API”) estandarizadas.

Si bien son diversos los TPPs que pudieron haber surgido en el marco de Open Banking, dos son los principales: Proveedores de Servicios de Información de Cuentas (“AISPs”, por sus siglas en inglés) y los Proveedores de Servicios de Iniciación de Pagos (“PISPs”, por sus siglas en inglés).

Los AISPs, se especializan en coleccionar y consolidar información financiera de los clientes, provenientes de múltiples fuentes. Los PISPs, posibilitaron los pagos directos cuenta-a-cuenta (del cliente al comercio), evitando la utilización de los métodos tradicionales de pagos electrónicos (tarjetas de crédito y débito).

Con la apertura de los datos en poder de los bancos, la posibilidad de que los mismos sean accedidos por TPPs (contando con autorización del cliente), el cambio en las preferencias de los consumidores (volcados a consumir de manera primariamente digital) y la aparición de empresas *fintech*, se abrió la posibilidad de que EF tradicionales y jugadores *fintech*, pudieran empezar a colaborar, competir y cooepetir, en la búsqueda de ofrecer más y mejores servicios financieros.



Si bien difiere país a país, básicamente son dos los aspectos sustanciales que regula las normas de Open Banking: (i) acceso a datos de cuentas e historial de transacciones (*data sharing*) e (ii) iniciación de pagos.¹

Los principales casos de uso, incluyen la gestión de finanzas personales (PFM), la iniciación de pagos y la evaluación de crédito para préstamos o tarjetas de crédito.²

2. Open Finance.

Open Finance extiende los principios de Open Banking a un rango más amplio de productos financieros, incluyendo préstamos, hipotecas, tarjetas de crédito, fondos de inversión y seguros. Esto permite una visión más completa y personalizada de las finanzas del consumidor, mejorando la gestión financiera y la toma de decisiones.

Además de las funciones de Open Banking, Open Finance habilita la optimización de la liquidez mediante la transferencia automática de fondos entre cuentas y la iniciación de transacciones más allá de las cuentas corrientes, como la compra y venta de acciones y contratación de seguros.

En un sistema de Open Finance, lo central es el acceso y el intercambio de datos financieros de los consumidores entre diferentes proveedores de servicios financieros (tradicionales y nuevos), mediante el uso de APIs.

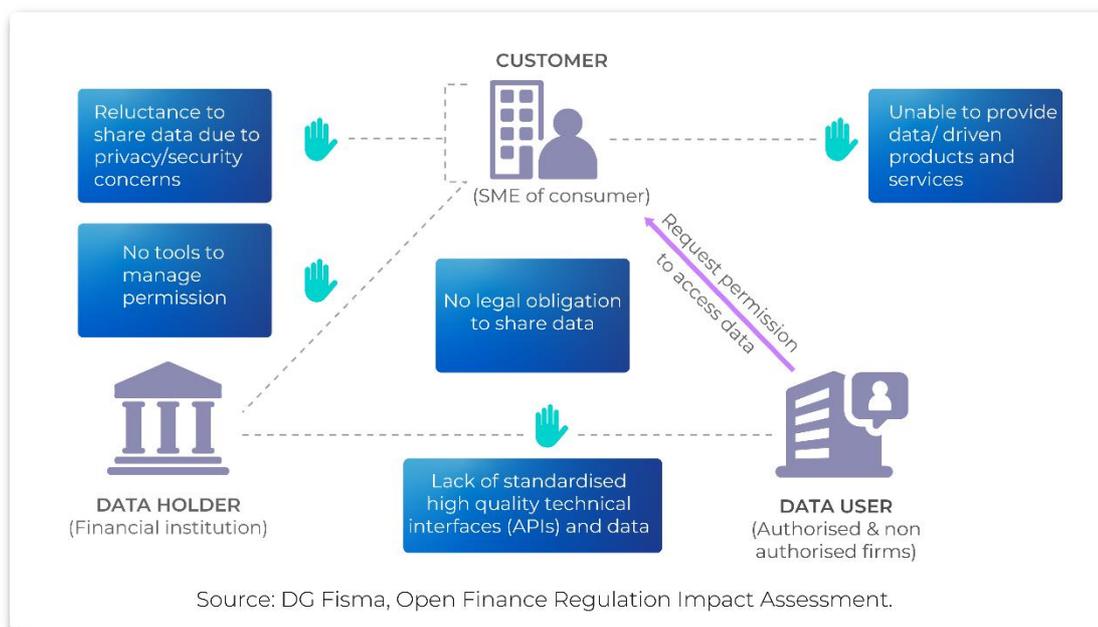
Open Finance no se limita a las cuentas o datos bancarios ni al sistema de pagos (como Open Banking), sino que también incluye productos como préstamos de proveedores no financieros de crédito, seguros, inversiones y jubilaciones, lo que fomenta más competencia en el sector financiero.³

¹ PSD2 en Europa regula tanto *data sharing* como iniciación, similar a Bahrein, Brasil, Japón, Singapur y Reino Unido. India por su parte solo regula *data sharing*, pero no iniciación de pagos, asunto que resolvieron mediante la implementación de UPI (Unified Payment Interface). Australia, Hong Kong, Malasia y México, tampoco regulan la iniciación de pagos por TPPs. Indonesia por ejemplo, autoriza iniciación de pagos, pero no regula *data sharing*.

² MILLS, Sheldon., "Open Finance: an opportunity for financial services", discurso en *Investment and Savings Alliance*. FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. Disponible en: <https://www.fca.org.uk/news/speeches/open-finance-opportunity-financial-services>. EUROPEAN PARLIAMENT. PSD2 Directive (EU) 2015/2366. 2015. FINANCIAL CONDUCT AUTHORITY. "FCA's role in regulating Open Banking and Open Finance.". 2019.

³ BRODSKY, L., & OAKES, L. "Open Banking: How to design for success". McKinsey & Company. 2017. DELOITTE. "The future of Open Banking: Seizing the opportunities.". 2018.

En un sistema de Open Finance, existen tres (3) actores fundamentales:



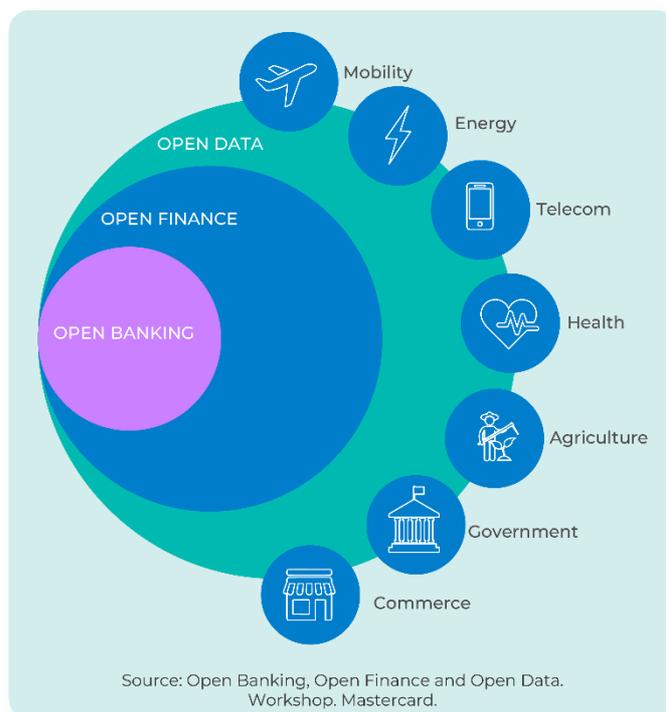
- **Cientes:** personas humanas o jurídicas que usan los productos y servicios financieros. A su vez, estos se subdividen en: *Consumidores* y *PyMEs* (SME).
- **Usuarios de Datos:** entidades que buscan acceder a la información de los Clientes, incluyendo mas no limitándose a terceros proveedores dentro del ecosistema de pagos.
- **Tenedores de Datos:** instituciones financieras y no financieras, que almacenan y procesan datos.

A su vez, Open Finance sirve para robustecer los procesos de *onboarding* digital de cualquier vertical, en tanto permite que cada proveedor de servicios financieros que ya se encuentra vinculado contractualmente con un usuario actúe como tercero de confianza cuando dicho usuario pretende darse de alta con un proveedor nuevo (ya que el nuevo proveedor puede solicitar validación e información al proveedor ya vinculado). Esto último puede resultar de especial utilidad en la actualidad, en razón de la mayor cantidad de fraudes en general y de la utilización del “*deep fake*” en el marco de procesos de *onboarding*⁴. Ello, además, puede facilitar y disminuir los costos de los procesos de identificación en el marco de las obligaciones de prevención de lavado de activos, recientemente extendidas a prácticamente todo el universo *fintech*, etc.

⁴ Ver, por ejemplo, <https://www.infobae.com/tecnologia/2024/03/29/roban-dinero-de-cuentas-bancarias-suplantando-el-rostro-del-cliente-conoce-la-estafa-con-ia/>

3. Open Data

Open Data va más allá del sector financiero para incluir datos de otros sectores como telecomunicaciones, energía, salud y gobierno. Este enfoque busca crear un ecosistema donde todos los actores de la industria, incluidos aquellos no financieros, abran sus datos de productos, precios e historial de transacciones. La finalidad es permitir a los consumidores comparar productos y precios en múltiples industrias y optimizar el uso de recursos. *Open Data* permite una integración más amplia y la utilización de datos para la creación de nuevos productos y servicios en áreas como la salud y la energía, ampliando significativamente las oportunidades para la creación de valor.⁵



D) Potenciales Beneficios de Open Finance.

La profusa literatura creada en torno a Open Finance coincide mayoritariamente en los beneficios que se puede esperar de la implementación de estos esquemas. Sin embargo, es muy importante considerar que buena parte de los autores y los trabajos realizados, no pueden ser considerados plenamente objetivos. Ello así dado que muchos informes son elaborados por personas que trabajan para o son contratados por, los mismos organismos regulatorios y empresas que bregan por la implementación de estos sistemas y que en definitiva, estarán a cargo de su supervisión regulatoria (esto es muy marcado sobre todo en la Unión Europea).

Sin perjuicio de la prevención antes esbozada, entendemos que resulta útil para el análisis visualizar cuáles son los beneficios esperados de *Open Finance*.

- (i) Flujo de información financiera sin fricciones entre todos los participantes del sistema.
- (ii) Mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, debido al mejor acceso a servicios financieros.

⁵ "Open Banking, Open Finance and Open Data". Point of view and lessons learned from global initiatives. EROGLU, Hakan. 27th May 2021 AMF Open Finance Workshop. Mastercard.

- (iii) Mejoras en las condiciones de acceso y mayor oferta de crédito para las PyMEs.⁶
- (iv) Más variedad, calidad y menores precios en los servicios financieros.⁷
- (v) Mayor competencia en el sector financiero con la llegada de nuevos participantes.
- (vi) Mayor eficiencia en la prestación de servicios financieros, gracias al acceso a más y mejor información.
- (vii) Posibilidad de crear productos de ahorro o inversión más personalizados.⁸
- (viii) Aumento del PBI.⁹

Del mismo modo se destacan potenciales efectos considerados disvaliosos:

- (i) Riesgo de ventas abusivas de servicios financieros a personas con escasa educación financiera.
- (ii) Riesgo de que los Clientes obtengan malas calificaciones crediticias, solo por el hecho de no querer compartir su información (el no compartir información podría ser visto como un hecho negativo *per sé*).
- (iii) Dado que los clientes que suelen permitir el acceso a sus datos financieros, en los hechos, son los que tienen más educación financiera, se corre el riesgo de que los proveedores alternativos de crédito, terminen acaparando a los clientes de más calidad crediticia, dejando a los clientes con menor calidad en manos de los bancos tradicionales.¹⁰

⁶ La justificación es que, en general, evaluar crediticiamente a una PyME es complejo (por falta de información). Ello sumado a que los negocios PyMEs son más riesgosos, lleva a que la oferta de crédito es no solo más limitada, sino también más cara para estos tomadores. La posibilidad de ampliar el espectro de información a través de las cuales las PyMEs pueden ser evaluadas (actividad comercial, cadena de suministro, nóminas de empleados, etc.), podría mejorar las condiciones de acceso al crédito.

⁷ V gr. canales alternativos de Scoring crediticio o de provisión de crédito, consolidación de la gestión crediticia de varios prestamistas en un solo canal (baja en los costos de gestión), utilización de fuentes alternativas (pago de servicios) para evaluar capacidad crediticia (sobre todo en caso de personas sin historial), posibilidad de evaluar la capacidad crediticia en base a los activos o flujos de caja, evitando así calificar solo por historial en el repago de deudas, posibilidad de utilizar los datos digitalizados en modelos de *machine learning*, entre otros.

⁸ En los mercados de capitales la disponibilidad de la información no es un problema severo (el principal problema para el cliente minorista es entender la información disponible). Pero el acceso a mayor cantidad de datos de los clientes, puede facilitar a los operadores de mercado de capitales una oferta más personalizada de productos de inversión.

⁹ McKinsey estimó un aumento del PBI del 1-1.5% para la UE solo como resultado de la implementación de Open Finance (el grueso de ese crecimiento impulsado por el sector financiero y las PyMEs). Cfr. MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE. “*Financial Data unbound: the value of open data for individual and institutions*”. Paper de Discusión. Disponible en <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/financial-data-unbound-the-value-of-open-data-for-individuals-and-institutions>. 2021.

¹⁰ En la UE, por ejemplo, existen recomendaciones de regulaciones macro prudenciales adicionales, deberían ser dictadas por los reguladores para evitar este potencial problema y así, garantizar la estabilidad del sistema. Cfr. Cfr. LEHMANN, Alexander y MARCUS, J. Scott, “*Open Finance What can an enabling framework look like?*”, Publication for Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies, European Parliament, Luxemburg, 2023.

III. CAPÍTULO III. HISTORIA.

A) Resumen General.

Los orígenes de Open Finance se encuentran en la Unión Europea y son el resultado de un proceso muy particular, impulsado casi con exclusividad desde el sector gubernamental y que buscó resolver problemas – reales y potenciales – sobre todo en el mercado de pagos electrónicos.

Entre los años 1998 y 2002, en Alemania se desarrolló el *Home Banking Computer Interface* (HBCI), un estándar abierto para banca electrónica. En 2002, HBCI fue reemplazado por FinTs (Servicios de Transacciones Financieras). Luego, en el año 2004 HBCI y métodos de *screen scraping* se combinaron para crear SOFORT. Un pago SOFORT es un sistema para pagar a través de Internet, que transfiere los pagos de los clientes de manera inmediata desde la página web de la tienda a la página web del banco, interviniendo como intermediario, un proveedor de servicios de pago.¹¹

En el año 2007 se dicta a nivel Europeo, la primera Directiva de Servicios de Pago (PSD1). Es un gran hito en la creación de Open Banking. Los objetivos de la norma eran estimular la competencia en la industria financiera, mejorar la calidad de los servicios proporcionados y proteger al usuario final. La directiva generó:

- La proliferación de los proveedores de servicios de pago, como una nueva categoría de empresas.
- Un marco regulatorio que permite a entidades no bancarias ejecutar transacciones financieras.
- La implementación de regulaciones de transparencia (en cuanto a servicios y tarifas).
- La creación de SEPA, una iniciativa de integración de pagos en la UE para transferencias de euros simplificadas.

En el año 2009, el servicio de pago digital alemán Giropay presentó una demanda contra el operador de SOFORT, Payment Network AG, aduciendo conductas anticompetitivas. La demanda iniciada por Giropay es relevante, puesto que sentó la idea de que había que prevenir la monopolización en la industria de pagos y, al hacerlo, impulsó la oportunidad para la creación de sistemas de pago alternativos.

En el año 2015, la UE aprobó la Segunda Normativa de Pagos (“PSD2”), con el objetivo de modernizar la PSD1 e incorporar regulaciones para los PISPs (iniciación de pagos). Como resultado de PSD2, han surgido dos tipos de proveedores de servicios de pago regulados: (i) AISP: empresas autorizadas para acceder a los datos de cuentas de individuos o negocios, con consentimiento del cliente; y (ii) PISP: empresas que no solo están autorizadas para acceder a datos, sino también

¹¹ La denominación “pago Sofort” deriva de *Sofort GmbH*, el nombre de la empresa alemana que desarrolló este método de pago. En español significa “al momento” o “al instante”. En 2014, Sofort GmbH fue adquirida por el proveedor de servicios de pago Klarna, de origen sueco.

para iniciar pagos en nombre de sus clientes. El propósito fue mejorar la eficiencia del mercado de pagos europeo, mientras nivelaba el campo de juego para los proveedores de servicios de pago.

El 6 de noviembre de 2014 la *Competition and Market Authority* del Reino Unido (“CMA”) lanzó una investigación sobre el mercado de banca *retail*, debido a preocupaciones en torno a la escasa competencia efectiva en dicho mercado. El informe final de dicha investigación fue publicado el 17 de mayo de 2016. Con base en los resultados de la investigación, el 02 de febrero de 2017 la CMA publicó su “Retail Banking Market Investigation Order” (la “Orden”).¹² A través de la Orden la CMA decidió que la solución para los problemas de competencia en el mercado de banca *retail*, era la implementación de un sistema que denominaron Open Banking.

Reino Unido, que todavía era parte de la UE, debía implementar la PSD2, que como se dijo, implicaba forzar a las EF a abrir ciertos datos de las cuentas de los clientes, para permitir a los AISP y PISP, servicios vinculados a los pagos electrónicos.

Open Banking se presentó entonces como un cambio de alcance dentro de ese proyecto, que implicaba para las EF, la obligación de abrir más sus sistemas y compartir todavía más información con los TPPs. El propósito, como se mencionó, fue incrementar la competencia en el mercado de banca *retail*.

En 2018 se implementa PSD2 y tuvo un profundo impacto en las EF, ya que les exigió permitir el acceso a las API a terceros autorizados.

El 14 de septiembre de 2019 entró en vigor el requisito de Autenticación Reforzada de Cliente (SCA) para pagos en línea, como parte de la PSD2. Estas regulaciones impulsan cambios en el comercio minorista en línea y la seguridad de los pagos.

Los sistemas diagramados por la PSD2 y la Orden de Open Banking, fueron ampliamente replicado en múltiples jurisdicciones a lo largo y ancho del mundo.

Una vez implementados, surge como paso lógico, seguir ampliando su alcance a más instituciones y más datos, para seguir potenciando el volumen de datos disponibles para tratamiento y por consiguiente, la competencia en el mercado financiero.

B) Los datos como una nueva clase de activos.

Resulta relevante destacar que las implementaciones de Open Banking y la PSD2, estuvieron precedidas, sobre todo en el contexto europeo, por un ideario concreto que impulsaba la consideración de los datos personales como una nueva categoría de “activos”. En ese sentido, se propugnó que debían crearse los marcos regulatorios, informativos y tecnológicos, que permitieran un flujo fluido y seguro de

¹² <https://www.gov.uk/government/publications/retail-banking-market-investigation-order-2017>

intercambio de datos personales entre distintos *stakeholders*, en el entendimiento que ello generaría beneficios a la comunidad.

Este ideario fue impulsado desde principios de los años 2000 y con más fuerza desde el 2008, por diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales. Existen múltiples estudios, documentos de trabajo y conferencias al respecto.

Todo ello fue conformando en la UE, una conciencia común que podría resumirse en torno a cuatro ideas centrales: (i) los datos personales son activo con valor económico; (ii) la sociedad en su conjunto se beneficiaría del intercambio de los datos personales; (iii) dicho intercambio debía ser compatibilizado con las normas de privacidad de datos; (iv) es responsabilidad primaria de los gobiernos impulsar los marcos regulatorios específicos y realizar los ajustes normativos necesarios, para permitir el desarrollo de un ecosistema de intercambio de datos.

Uno de los documentos más importantes en torno a estas ideas fue “*Personal Data: The Emergence of a New Asset Class*” (2011), elaborado por el *World Economic Forum* (“WEF”), en conjunto con múltiples expertos del sector público y privado.¹³ El documento fue el resultado de un proyecto más amplio, lanzado por el WEF en el año 2010, denominado *Rethinking Personal Data*.

El proyecto tenía tres grandes objetivos plurianuales: (i) establecer un marco centrado en el interés de los usuarios, para identificar las oportunidades, riesgos y respuestas colaborativas en el uso de datos personales; (ii) fomentar un intercambio colaborativo de conocimientos en el desarrollo de casos y estudios piloto; (iii) desarrollar un conjunto de principios globales orientadores para ayudar en la evolución de un ecosistema de datos personales equilibrado.

Resulta interesante adentrarse brevemente en las conclusiones principales del trabajo elaborado por el WEF, dado que esos lineamientos se reiteran luego en las exposiciones de motivos utilizadas para fundamentar normas como PSD2 o la Orden de la CMA:¹⁴

- Los datos personales son el “petróleo” del siglo XXI, convirtiéndose en una nueva clase de “activo” que impacta en todos los aspectos de la sociedad digital. Los datos personales serían el equivalente a “dinero” y deberían estar alojados en el equivalente de una cuenta, desde donde puedan ser

¹³ WORLD ECONOMIC FORUM y BAIN & COMPANY, INC.; “*Personal Data: The Emergence of a New Asset Class*”, Enero 2011. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_ITTC_PersonalDataNewAsset_Report_2011.pdf

¹⁴ Entendemos que los preceptos incluidos en el trabajo son útiles como indicios y contexto. Como indicio, que normas como PSD2 y la Orden de la CMA, estuvieron fuertemente influenciadas por las líneas de trabajo de organizaciones como el WEF, así como por trabajos elaborados por otros *thinks tanks* y gobiernos europeos. Como contexto, para poder interpretar adecuadamente el *mainstream* cultural bajo el cual se crearon los marcos regulatorios europeos y los objetivos (medidas concretas) que en definitiva se fijaron. Es de hacer notar que en la elaboración del informe, participaron representantes no solo del WEF y el Gobierno de los Estados Unidos (Director Nacional de Inteligencia), sino de múltiples jugadores del sector privado, incluyendo al MIT, Equifax, Nokia Siemens, Google, Cisco, MasterCard, AT&T, France Telecom, entre otros.

- controlados, administrados e intercambiados (tal como se hace con el dinero bancario en la actualidad).
- El uso de los datos personales, requiere crear una infraestructura central confiable, segura y con alta disponibilidad.
 - Es necesario crear los marcos legales, culturales, tecnológicos y económicos, para desarrollar un ecosistema de datos.
 - Tres tipos de datos personales son relevantes: los *voluntarios* (creados y compartidos de forma explícita por los usuarios, como por ejemplo los perfiles digitales en redes sociales), los *observados* (los capturados a partir de las acciones de los usuarios en entornos digitales, por ejemplo, datos de ubicación, historial web, etc.) y los *inferidos* (los obtenidos como resultado del análisis de los datos voluntarios y observados, por ejemplo, perfil de crédito, de consumo, etc.).
 - Las categorías de datos con valor económico identificados fueron: la identidad digital (nombres, direcciones, teléfonos, email, imágenes, etc.); relaciones con otras personas y organizaciones (listas de contactos, etc.); registro de actividades (datos de comportamientos, hábitos, etc.); datos de comunicaciones (telefónicas, electrónicas, etc.); datos multimedia (fotos, videos, etc.); datos financieros; datos médicos y datos institucionales (gubernamentales, académicos, de empleo, etc.).
 - El sector público es clave para crear un ecosistema de intercambio de datos, que debe balancear la protección de la privacidad, con el crecimiento económico (que se esperaba obtener a partir del intercambio de datos).
 - Para que los usuarios quieran compartir sus datos, el sistema debe ser confiable, previsible, interoperable, seguro, fácil de usar, eficiente en términos de costos, con responsabilidades acotadas y transparente.
 - La creación de un ecosistema de datos debe alinear los incentivos de los tres sectores: gobierno, usuarios y empresas (*triple win-win-win*). El ecosistema de datos está fragmentado y es ineficiente y bajo los marcos legales existentes, el riesgo potencial vinculado a su intercambio, supera a los potenciales retornos.
 - El modelo propuesto “*trust framework*”, resuelve dos problemas: la proliferación de múltiples identidades digitales (nombres de usuario y contraseñas) y la incapacidad de validar la identidad de los usuarios. El modelo básico puede resumirse en que: (i) los reguladores deciden los requerimientos para compartir información entre miembros que estén bajo su control y luego, certifican y auditan a esos miembros que pueden actuar como proveedores y usuarios de datos personales; (ii) múltiples entidades en competencia actúan como identificadores confiables, validan la identidad real de los titulares de los datos y son controladas y auditadas por los reguladores.

En resumen, podemos decir que Open Banking, no fue una idea que surgió *ex nihilo*. Fue el resultado de años de trabajo consciente y planificado, con el objetivo de generar desde el sector público, un ecosistema integrado de intercambio de datos personales, con el propósito declarado de potenciar el bienestar común y el

crecimiento económico. Open Banking fue entonces la primera implementación – público-privada - de ese plan diagramado, cuyo objetivo final, siempre fue Open Data.

C) Los casos testigos.

1. Reino Unido.

a. Sumario.

El caso de Reino Unido es el paradigma seguido por gran parte de los países que encararon el desarrollo de Open Banking (y actualmente de Open Finance). Por ello estimamos de extrema utilidad su análisis pormenorizado. El proceso de ideación, desarrollo y posterior implementación de Open Banking en Reino Unido, responde a circunstancias específicas, que determinaron un enfoque y finalidades muy especiales, aplicables en principio solo a ese mercado.

En consecuencia, seguir una hoja de ruta similar en otros mercados puede no ser adecuado y aun, hasta inconveniente.

Como se mencionó, el 6 de noviembre de 2014 la *Competition and Market Authority* del Reino Unido (“CMA”) lanzó una investigación sobre el mercado de banca *retail*, debido a preocupaciones en torno a la escasa competencia efectiva en dicho mercado.

En el mismo año 2014 la *HM Treasury* encomendó al *Open Data Institute* y *Fingleton Associates*, la elaboración de un estudio que explorara el impacto que podría tener en la competencia y los consumidores, el hecho de que los bancos le dieran a sus clientes la posibilidad de compartir datos transaccionales con terceras partes vía APIs. El informe fue publicado el mismo año (“Open Data Report”).¹⁵

En el año 2015 la *HM Treasury* creó *The Open Banking Working Group* (“OBWG”), una iniciativa público/privada que tenía como objetivo explorar cómo el uso de los datos, podía ser explotado para mejorar la forma en la cual las personas transaccionan, ahorran, toman deuda e invierten su dinero. OBWG trabajó sobre la base del *Open Data Report* y emitió un nuevo informe denominado “Open Banking Standards”, en el cual recomendaba a los bancos, crear un estándar de APIs que pudiera ser accedido por terceras partes.¹⁶

El 17 de mayo de 2016, la CMA concluyó su investigación sobre el mercado de banca *retail* y emitió su informe final. Determinaron que efectivamente las EF más

¹⁵https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/382273/141202_API_Report_FINAL.PDF

¹⁶ <https://theodi.org/insights/reports/introducing-the-open-banking-standard/>

establecidas no competían con el vigor esperado para la captación de nuevos clientes y que los bancos más pequeños, encontraban barreras para crecer.¹⁷

Al momento de iniciar la investigación de mercado – año 2014 – hubiera sido esperable que, de existir distorsiones en el mercado de banca *retail*, los remedios a ser utilizados fueran acciones tradicionales como regulación de conductas anticompetitivas u obligaciones de desinversión.

Sin embargo, resulta claro que las ideas volcadas en el reporte Open Banking Standards (elaborado por OBWG), bien inspiraron o fueron directamente dirigidas en influenciar a la comisión investigadora.

Ello así puesto que el 02 de febrero de 2017 la CMA publicó su “Retail Banking Market Investigation Order” (la “Orden”).¹⁸ A través de la Orden la CMA decidió que la solución para los problemas de competencia en el mercado de banca *retail*, era justamente la implementación de Open Banking.

Uno de los puntos destacables de la Orden, fue la creación de un organismo de implementación independiente, que actuara como creador, impulsor y coordinador del *road map* de implementación. Dicha entidad terminaría siendo la *Open Banking Implementation Entity* (“OBIE”), constituida en octubre de 2016 como una compañía denominada *Open Banking Limited* (“OBL”).

También es destacable que todo esto ocurrió, al mismo tiempo que en Reino Unido estaba empezando a estudiarse la implementación de la norma comunitaria europea PSD2. El costo de implementación de Open Banking (alcance más amplio), se estimó, sería solo un poco más alto que el de cumplir con PSD2 (alcance menor).

El hecho de que en Reino Unido Open Banking, fuera entendido como un “remedio” para solucionar una falla de mercado, permite comprender la forma en que se decidió implementarlo (coactiva y dirigida desde el gobierno) y dar contexto adecuado a muchas de las decisiones y definiciones llevadas adelante en la última década.

b. La investigación.

El foco de la investigación (mercado relevante) llevada a cabo por la CMA estuvo sobre los servicios de “*personal current account*” (“PCA”) ¹⁹, las “*business current*

¹⁷ COMPETITION & MARKET AUTHORITY, “*Retail banking market investigation – Final Report*”. 9 de Agosto de 2016. Disponible en: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57ac9667e5274a0f6c00007a/retail-banking-market-investigation-full-final-report.pdf>

¹⁸ <https://www.gov.uk/government/publications/retail-banking-market-investigation-order-2017>

¹⁹ Era un mercado de 70 millones de cuentas, que abarcaba al 97% de los adultos, y generaba ingresos de 8.7 mil millones de libras.

account” (“BCA”) y préstamos a PyMEs (“SME”)²⁰. La investigación respecto de las PCAs, incluyó los costos de sobregiros en cuenta.

El objetivo de la investigación era no solo determinar si existían circunstancias – o una combinación de circunstancias – que restringieran o distorsionaran la provisión de servicios dentro del mercado relevante. Sino también, proponer medidas para resolver esas distorsiones.²¹

El grupo de trabajo se focalizó en tres grandes áreas de trabajo (o hipótesis):

- (i) Analizar si existía falta de incentivos o barreras que desalentaran el cambio de proveedor de servicios financieros, reduciendo los incentivos de los bancos a competir e innovar.
- (ii) Analizar si habían barreras de entrada o expansión, que limitaran a los bancos o nuevos jugadores.
- (iii) Analizar si el nivel de concentración en el mercado relevante, tenía un efecto adverso en los clientes.

c. El mercado relevante.

Es destacable que al momento en que se realizó la investigación, el mercado financiero en Reino Unido ya estaba transformándose digitalmente.

Motivado en la retracción a que se vieron obligadas la EF post-crisis del 2008, habían ingresado al mercado nuevos bancos (*Atom, Starling, OakNorth, Metro*, etc.), proveedores no bancarios de crédito (sobre todo para capital de trabajo) y plataformas de préstamos P2P; el uso de banca móvil e internet se había duplicado desde 2007 y la digitalización de los servicios financieros (sobre todo en el segmento de pagos electrónicos) ya era una realidad, que permitía avizorar una baja en los costos de entrada al mercado, un cambio en las costumbres de los consumidores, la aparición de nuevos servicios financieros digitales y menores costos de operación.

Para la misma época 22.9 millones de apps de *mobile banking* habían sido descargadas (+56% de crecimiento interanual) y su promedio de uso diario era de casi 10 minutos (mientras transacciones en sucursal y por teléfono caían a un ritmo del 6/7% por año). El ecosistema fintech de Reino Unido también era nutrido, sobre todo en los segmentos de pagos digitales y préstamos (1 de cada 6 consumidores con actividad en línea ya eran clientes de alguna *fintech*²²).

²⁰ Era un mercado de 5 millones de cuentas, que tenían abiertas líneas de crédito por 96 mil millones de libras esterlinas, que generaban 2.7 mil millones de libras en ingresos para los bancos.

²¹ Es relevante destacar que la investigación se lanzó solo unos años después de la crisis bancaria del 2008, que no solo modificó el entorno regulatorio en el Reino Unido, sino también el marco de competencia (con muchas fusiones), una reducción en el caudal de préstamos (por necesidad de mejorar las hojas de balance de los bancos postcrisis) y las propias estrategias de negocio de las EF.

²² Cfr. OPEN BANKING WORKING GROUP, “*The Open Banking Standard: Unlocking the potential of open banking to improve competition, efficiency and stimulate innovation*”, 2016, p. 15.

El mercado tradicional de banca, estaba sin embargo altamente concentrado en 5 EF.²³ Es importante destacar que la investigación concluyó que ese nivel de concentración, no generaba por sí mismo, efectos adversos en la competencia (de hecho, esas EF tenían un ROE promedio similar al de bancos más pequeños).

Adicionalmente el estudio encontró métricas interesantes sobre el mercado de PCAs:

- Un poco menos de 2/3 de las PCAs eran “*standard*”, es decir, cuentas que no devenguen costos de mantenimiento, pero tampoco pagaban intereses por los saldos a la vista (la rentabilidad de los bancos venía dada por los cargos por giros en descubierto y transacciones en monedas extranjeras).
- Un 16% de las PCAs eran del tipo “*reward*”, es decir cuentas que pagan intereses por saldos a la vista u ofrecían algún tipo de “*cashback*”.
- Finalmente, un 11% de las PCAs eran del tipo “paquete”, que incluyen servicios accesorios como seguros de viaje y requieren el pago de un cargo de mantenimiento.
- En promedio, las PCAs reportaban ingresos de 177 libras por cuenta, por año. La mitad de esos ingresos provenía del uso de los saldos a la vista y una tercera parte de cargos por giros en descubierto.

Lo anterior es relevante, dado que subsecuentemente el estudio determinó que la gran mayoría de los consumidores, podrían obtener menores precios si cambiaban de proveedor de PCA:

- 90% de los clientes de cuentas *standard* o *reward* se beneficiarían con un cambio de banco (con costos de aproximadamente 92 libras menos por año y 180 libras menos por pago de intereses por descubierto y hasta 564 libras menos en intereses en el caso de descubierto no acordados²⁴)
- 50% de los clientes con PCA paquete se hubieran beneficiado con un cambio de banco (circa 172 libras menos de costos por año).

Los datos antes enunciados, fueron los únicos relevantes para concluir que no había competencia efectiva en el mercado financiero de Reino Unido.

La idea central fue que, en un mercado verdaderamente competitivo, más clientes deberían estar cambiando de banco para aprovechar esos beneficios (V gr. menores costos).²⁵

²³ LBG, RBSG, HSBC, Barclay y Santander. Esta concentración fue intensificada por la compra de Bradford & Bingley y Alliance & Leicester por parte de Santander y de HBOS por parte de LBG. Cuatro bancos concentraban el 70% de las PCAs activas.

²⁴ El cálculo se hizo sobre la base de clientes que pasaban entre 8 y 14 días al mes con balance negativo en sus cuentas.

²⁵ Ello agregado a que las encuestas realizadas revelaban además, un bajo nivel de satisfacción general de los clientes con los bancos con los que operaban. La conclusión sin embargo contrastaba contra otro dato encontrado durante la investigación: los bancos que ofrecían los paquetes más económicos o los

d. Engagement de los Consumidores.

Otro aspecto central de la investigación, fue el *engagement* de los consumidores. A partir de los datos relevados, los investigadores concluyeron que los consumidores tenían un muy bajo nivel de *engagement* con sus servicios financieros. Ese bajo nivel de *engagement* se comprobaba, dado el bajo nivel de migración a nuevos proveedores (a pesar de los potenciales beneficios derivados de ello). Y esta actitud de los consumidores, generaba un círculo vicioso: las EF no competían por captar clientes, porque los clientes no estaban buscando activamente cambiar de EF.

Algunos datos utilizados para fundamentar el bajo nivel de *engagement*:

- más de 1/3 de los consumidores tenían PCA hacía más de 20 años con el mismo proveedor;
- más de la mitad tenía PCA con el mismo proveedor hacía más de 10 años;
- solo 8% de los encuestados habían cambiado de proveedor en los 3 años previos y solo 3% lo había hecho en el último año;
- más de 3/4 de los encuestados no había buscado cambiar ni había cambiado de proveedor en el último año;
- solo 2,5% de los encuestados había cambiado de producto dentro del mismo proveedor y;
- casi 3/4 ni siquiera había realizado búsquedas de nuevos productos antes de cambiar.
- Sólo 1/3 de los encuestados reconoció estar muy satisfecho o suficientemente satisfecho con sus bancos.
- Las barreras derivadas de la pérdida del historial crediticio, deberían haberse caído con la entrada en vigencia del CASS (*Current Account Switch Services*). Sin embargo, más de la mitad de los encuestados desconocía esta norma y más del 51% consideraba “una molestia” cambiar de proveedor.

Los investigadores concluyeron que el bajo nivel de *engagement* se debía a:

- Que los consumidores no veían demasiadas ventajas en efectuar un cambio de proveedor.
- El hecho de que comparar productos entre diferentes instituciones, requiere relevar diferente tipo de información y de difícil análisis (V gr. criterios de elegibilidad, cargos por giros en descubierto, premios, fees, etc.).
- Que al cambiar de proveedor, era probable que los consumidores perdieran sus líneas de sobregiro o tuvieran límites más bajos, dado que el nuevo banco, no tendría acceso al historial crediticio y de pagos del cliente.²⁶

paquetes de mayor calidad, estaban efectivamente ganando cuota de mercado. La intervención se justificó entonces en el hecho de que el ritmo al cual crecía su participación, era muy lento.

²⁶ Esto último, era particularmente relevante en el caso de los costos por sobregiros, dado que la estructura de costos de ese servicio, era compleja, se informaba de manera fragmentada y por tanto, resultaba de

La investigación encontró evidencias de que los bancos competían con vigor por ser el proveedor de la “cuenta principal” de los consumidores (sobre todo mediante la introducción de las cuentas *rewards*). Pero descartó ese dato como relevante, puesto que no observó competencia efectiva en el mercado de sobregiro (a pesar de que el grueso de los ingresos en el mercado de PCAs, provenía de esa fuente).²⁷

e. Competencia en el mercado de cuentas para SME.

El mercado SME es particular, dado que se trata de clientes que necesitan las cuentas de negocio (“BCAs”) para poder operar, pero son clientes de alto riesgo: (i) 97% de las SME de Reino Unido, generan flujos de menos de 2 millones de libras por año; (ii) solo 60% de las SME continúan en operaciones después de 3 años; (iii) solo 40% continúan operando después del quinto año.

El modelo de negocio para las BCA era relativamente estándar: cobro de un cargo mensual y/o cobro de cargos por transacción. Además, según el tipo de cuenta, se ofrecía asesoría (con mayor o menor grado de personalización). Los servicios ofrecidos iban desde la cuenta, créditos de corto plazo, hipotecas, tarjetas de crédito, descuento de facturas, etc.

Las BCAs más rentables eran, lógicamente, las de las SME más grandes (debido al mayor saldo a la vista depositado y mayor uso de instrumentos financieros). En promedio, el ingreso generado por cada cuenta BCA era de 736 libras por año. El mercado además estaba altamente concentrado, con más del 80% de las BCAs concentradas en 4 bancos en Gran Bretaña y otros 4 bancos en Irlanda del Norte.

En relación a los precios de mantenimiento de las cuentas, se encontró una gran disparidad y una estructura de costos compleja (con *fees* de mantenimiento, costos por transacciones, transacciones bonificadas, etc.). La diferencia de precio entre las BCA más económicas y las más caras, estaba arriba del 100%. En materia de costos de los préstamos, no se pudo hacer un comparativo, dada la complejidad, variedad y grado de personalización de las líneas de crédito ofrecidas a las SME.

Finalmente se encontró que los bancos nuevos tenían mejor *net promoter score* (NPS) y niveles de satisfacción, que los bancos más establecidos. Pero los bancos con precios por encima de la media y valores de satisfacción por debajo de la media, estaban creciendo en sus cuotas de mercado. En tanto que los bancos con precios por debajo de la media y con niveles de satisfacción por encima de la media perdían mercado o crecían muy lentamente.

Además, se evaluó que el nivel de innovación en banca SME era menor que en PCAs, estando limitado casi exclusivamente a la digitalización de los canales de

difícil comparación. Ello adicionalmente al hecho de que la gran mayoría de los encuestados, subestimaban el uso que hacían de giros en descubierto o siquiera estaban enterados que usaban el descubierto

²⁷ También se consideró si el modelo de costo de mantenimiento de cuenta FIIC (*free-if-in-credit*) afectaba la propensión de los clientes a no cambiar de proveedor. No se encontraron evidencias al respecto.

operación (con foco en banca internet, dado que muchos bancos siquiera ofrecían banca móvil a las SME).

La conclusión de la investigación fue que la gran concentración de mercado y la escasa variación en las cuotas de mercado, contrastada con baja cantidad de nuevos jugadores y las grandes diferencias en precio y calidad de los servicios, sugería que la competencia no estaba siendo efectiva.

Para fundar esa conclusión se tuvo en cuenta, por ejemplo, que: (i) más de la mitad de las SME abrieron su primera BCA en el mismo banco donde el dueño de la empresa tenía cuenta, y un tercio de ellas, lo hizo sin siquiera buscar una opción; (ii) más de la mitad, nunca comparó servicios de otros bancos; (iii) solo el 4% de las SME había cambiado de proveedor en el último año; (iv) más del 70% de las SME con 10 o más años de antigüedad, trabajaban con el mismo banco hacía por lo menos por 10 años.²⁸

Es interesante destacar que en el mercado de SME, 2/3 de los encuestados manifestó estar altamente satisfecho con el servicio de su EF. A pesar de que la alta tasa de satisfacción, pudiera haber sido entendida como una razón suficiente para justificar la escasa propensión a cambiar de proveedor bancario en el mercado de SME, los investigadores se centraron en analizar qué otras barreras podían existir para que ese tercio de las SME que había manifestado disconformidad con los servicios, no tuvieran interés en cambiar de proveedor.

Las barreras encontradas fueron: (i) la percepción de que mantenerse leal con un banco, habilita la posibilidad de futuras líneas de crédito; (ii) la percepción de que no hay mucho para ganar con un cambio de banco;²⁹ (iii) la dificultad para comparar costos de las BCAs³⁰; (iv) la dificultad de completar los legajos de apertura de cuentas BCAs, debido a los requerimientos en materia de *compliance*; (v) la posibilidad de perder el historial crediticio con el cambio de proveedor; (vi) menores líneas de crédito, derivadas del cambio de banco.

f. Mercado de Préstamos a SMEs.

El mercado de préstamos a SME estaba concentrado – por valor – principalmente en las grandes SME (para expansión, coberturas de corto plazo y *capex*). Alrededor

²⁸ Al igual que en el caso de PCAs, los investigadores entendieron además, que la baja propensión de las SME a cambiar de proveedor bancario, generaba un bajo nivel de competencia por parte de los bancos. Las evidencias alegadas para justificar ese bajo nivel de competencia efectiva fueron: (i) una oferta de períodos libre de costos, sumamente estandarizada (de entre 12 y 24 meses); (ii) que los bancos que ofrecían PCAs, se beneficiaban de que sus clientes, cuando creaban una SME, abrían su cuenta BCA en el mismo banco; (iii) escasas publicidades para captar el segmento de SME; (iv) que existían acciones concretas de retención solo respecto de las SME más grandes (a pesar que se trata solo del 5% de los ingresos generados por el segmento SME); (v) falta de innovación en los esquemas tarifarios.

²⁹ Los investigadores destacaron que esta percepción era errada, desde que según sus análisis, en promedio, una SME podía ahorrarse hasta 80 libras por año en Gran Bretaña, si cambiaba al proveedor más barato.

³⁰ Ello aun cuando en el 2014 ya existían en Reino Unido plataformas como “*Better Business Finance*”, “*Business Banking Insight*”, “*Bizfitech*”, “*Funding Options*”, “*Funding Xchange*”, que ofrecían información específica sobre banca empresas (aun cuando no mostraran comparativos particularizados sobre BCAs).

del 90% de las SME recurrían a su banco principal para acceder a financiamiento y más del 50% solo consideró un solo proveedor.

Tres razones fueron esgrimidas para este comportamiento:

- (i) *Lazos entre la SME y el Banco:* las SME valoran mantener una relación de lealtad con su banco, con la expectativa que eso facilite el acceso al crédito. Además, el banco tiene acceso a toda la historia financiera de la SME, generando lo que se entendió como asimetría de información con terceras instituciones, que sin esa información, tienen problemas para evaluar correctamente la solvencia y capacidad crediticia de las SME.
- (ii) *Tiempo, esfuerzo y conveniencia:* solicitar un crédito con el proveedor habitual es más sencillo, sobre todo cuando se está urgido por el acceso al crédito. Ello sumado al esfuerzo requerido en la búsqueda de otros proveedores y el armado de la documentación necesaria para conformar un legajo de crédito en otro banco.
- (iii) *Barreras para la búsqueda y comparación:* derivadas de la falta de información fácilmente accesible en materia de créditos a SME, lo que dificultaría la comparación de condiciones comerciales y financieras.

De su lado, se encontró una baja propensión de las SME a cambiar de proveedor bancario para acceder a mejores condiciones de crédito (incluso luego de terminado los períodos de mantenimiento de cuenta libre de costo). Por supuesto, esa baja propensión a cambiar de proveedor, tenía su correlato en lo que se consideró una baja competencia en el mercado de créditos, evidenciada en la escasa competencia en precios y descuentos ofrecidos, estando la mayoría de las iniciativas centradas en las SME más grandes.

g. Barreras de entrada y expansión para nuevos jugadores.

Los investigadores, como se mencionó, entendieron que la escasa competencia en el mercado de PCAs, BCAs y préstamos SME, era potenciada por la baja propensión de los consumidores y SME a cambiar de proveedor. Y que esa baja propensión al cambio de proveedor financiero, era la principal barrera de entrada para nuevos jugadores.

Resulta destacable mencionar que la investigación descartó como causa eficiente de este bajo nivel de competencia, a todas las barreras de entrada más clásicas (analizadas en esta materia): (i) los complejos y costosos procesos de autorización para funcionar como EF; (ii) los costos de apertura de sucursales; (iii) los costos de inversión en tecnología, necesarios para operar el negocio; (iv) los crecientes requerimientos en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; (v) el acceso a los fondos necesarios para capitalizar un negocio como lo es una EF; (vi) el acceso al sistema de pagos (controlado por los 4 grandes bancos de Reino Unido, tampoco fue considerado un problema, dado que desde abril de 2015, la PSR (*Payment System Regulator*), comenzó a operar con el objetivo de

generar competencia en ese mercado; (vii) el impuesto bancario (creado post-crisis del 2008 para compensar el riesgo al que la EFs expusieron al sistema) y el sobrecargo al impuesto corporativo que debían pagar los bancos (desde 2015); (viii) los requerimientos de capitalización mínimo para bancos (que por su forma de cálculo, hace que los nuevos bancos, deban tener un ratio de capitalización -versus créditos otorgados-, mayor que el de los bancos ya establecidos).

En conclusión, la investigación determinó que existían solo dos barreras de entrada en este mercado el *alto costo de adquisición de nuevos clientes* y *las asimetrías de información en el mercado de préstamos para SMEs*.

El costo de adquisición de clientes, afectaba el costo de financiamiento de los nuevos bancos. Ello así dado que los bancos grandes tienen un flujo de depósitos y saldos a la vista constantes y estables, proveniente de su base de clientes. Además, el financiamiento mayorista es más fácil para los bancos grandes, dado que son vistos como inversiones de menor riesgo.

Respecto de las asimetrías de información, es destacable que, si bien los bancos con una sólida base de clientes *retail* podrían beneficiarse de la información con la que cuentan para desarrollar productos específicos y particularizados para sus clientes, no se encontró evidencia que dicho acceso a la información, hubiera actuado como una barrera de entrada. Lo contrario fue determinado solo respecto del mercado de préstamos para SMEs.

h. Open Data Report.

En el año 2014, previo al inicio de la investigación el Gobierno del Reino Unido encargó al Open Data Institute y Fingleton Associates una investigación que explorara cómo podía mejorarse la competencia en el sector financiero, si los bancos otorgaban a los clientes la capacidad de compartir sus datos de transacciones con terceros utilizando APIs.

Como se dijo, la creación de Open Banking fue producto de un plan delineado por múltiples organismos y liderado desde el gobierno británico.

El informe se centró en dos mercados bancarios clave: PCAs y Préstamos a SMEs. Tampoco es casual que el informe se centrara justo en los dos mercados que la CMA estaba investigando. Existía en el gobierno del Reino Unido, fuerte interés en impulsar la competencia en esos dos mercados.

Algunas conclusiones del informe fueron:

- Tener mayor acceso a los datos bancarios podía potencialmente mejorar la competencia en el mercado bancario.
- Ya existían numerosas empresas (proveedores de crédito alternativos, software contable, servicios de comparación, servicios de pagos, etc.) que

estaban haciendo uso de datos para la prestación de sus servicios. Contar con más datos, podía mejorar los servicios.

- Mecanismos manuales y electrónicos (V gr. *web scraping*) pueden ser utilizados para coleccionar datos, pero el uso de APIs bajaría el costo y simplificaría los procesos.
- Los bancos también podían beneficiarse al operar como “plataformas”.
- La calificación de ciertos datos como “datos abiertos” (*open data*) sería de gran valor, al permitir su utilización sin límites (V gr. los derivados de las normas de privacidad).
- La autorización del titular de los datos, previo a que los mismos sean compartidos, es compatible con las normas protectorias en materia de privacidad.
- El titular de los datos debe tener la capacidad de revocar su consentimiento y contar con mecanismos que le permitan controlar quién puede acceder a sus datos y tener suficiente grado de granularidad como para poder segmentar las autorizaciones solo a ciertos datos y ciertos proveedores.
- La autorización del titular de los datos, libera de responsabilidad al banco por el uso posterior de los mismos por parte de terceros prestadores.³¹
- El regulador debe implementar guías de requisitos mínimos de seguridad informática que deban implementar los participantes del ecosistema.
- El regulador debe exigir a los participantes del ecosistema controles para asegurar la privacidad de los datos.
- La creación de un estándar de APIs impulsado desde el regulador, facilitaría la implementación del ecosistema de datos compartidos.
- El costo de implementar APIs de datos sería de alrededor de 1 millón de libras por banco.

i. The Open Banking Standard

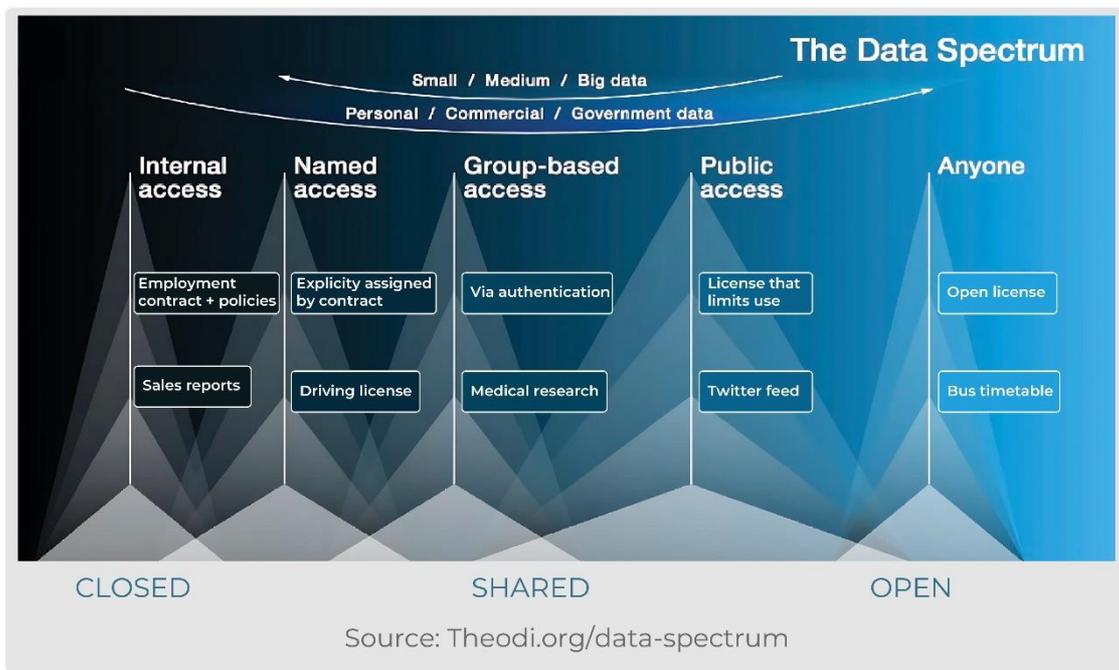
Una vez presentado el Open Data Report, el Gobierno Británico estableció el OBWG para producir un marco de trabajo detallado sobre cómo diseñar e implementar un estándar de Open Banking, con un cronograma de tres años.

Para OBWG, la creación de una infraestructura de datos sólida sería tan importante para la economía del Reino Unido, como lo habían sido las carreteras en la economía industrial durante más de un siglo.

Banking-as-a-Service, era una idea que había estado durante mucho tiempo en el corazón de los debates sobre economía, debido a la necesidad de conectar de manera fluida y eficiente a los diferentes agentes económicos. Facilitar esa conectividad se transformaba en un objetivo mucho más relevante, en una economía digital.

³¹ Sin embargo, los bancos deben tener suficientes garantías de que el titular efectivamente brindó su consentimiento y además, qué prestadores pueden acceder a los datos y en qué condiciones.

El informe hacía una clasificación de los datos según su accesibilidad: desde datos confidenciales (*close*) a datos públicos (*open*). A través de las APIs estandarizadas (interfaz pública), cualquier tipo de datos podía ser compartido, bajo requisitos distintos.



Por otro lado, recomendaba la creación del esquema de APIs sobre la base de una red abierta y federada (por oposición a un sistema de *hub* cerrado). Asimismo sugería: (i) que la base de legalidad para intercambiar datos fuera el consentimiento previo e informado del usuario; (ii) la reutilización de estándares ya aplicados, cuando ello fuera posible; (iii) la existencia de un regulador que autorizara a los miembros del ecosistema, con poder para expulsarlos y sancionar conductas; (iv) que el regulador fuera la autoridad de aplicación para la resolución de conflictos entre usuarios de datos, proveedores de datos y los clientes y (v) la creación de una entidad encargada de dirigir el road map de implementación.

El reporte en definitiva volvió a destacar el potencial dinamizador del mercado financiero que podría tener la implementación de un esquema de APIs estandarizadas en el sector financiero, a través del cual se compartieran datos de clientes.³² Asimismo, analizó todos los aspectos relevantes para la implementación del sistema, incluyendo riesgos legales, de privacidad, de propiedad intelectual y detallando de manera minuciosa un cronograma viable de implementación. Finalmente recomendó la creación de un *hub* de desarrollo (conteniendo toda la documentación de las APIs) y la implementación de un *sandbox* centralizado y abierto, para testear las APIs.

³² Tomaron como casos de éxito al *Homebanking Computer Interface* (HBCI) de Alemania y al App Store de *Credit Agricole* de Francia.

Es claro que los dos reportes – Open Data Report y The Open Banking Standard – resultaron cuanto menos, altamente influyentes en las decisiones que tomó la CMA (o fueron encargados justamente para brindar soporte teórico y metodológico a las medidas elegidas).

j. El paquete de medidas.

Todo lo hasta aquí expuesto, respecto de la investigación, es extremadamente relevante para entender por qué se eligieron las medidas tomadas. Es decir, el análisis de mercado efectuado por la comisión investigadora, en el marco de un estudio de defensa de la competencia, determina el propósito (para qué) de las medidas elegidas (qué) y la forma en que se optó implementarlas: de manera coactiva, solo a un grupo de bancos primero y luego solo a los que cumplían ciertos criterios y a través de múltiples organismos (FCA, HMT, BEIS, BACS, etc.), debido a que la CMA no tenía facultades legales para imponer todas sus recomendaciones.

Si consideramos que para la CMA, la baja propensión a cambiar de proveedor financiero por parte de individuos y empresas, es una de las causas principales que justifican el poder de mercado unilateral que detentan las entidades financieras, no sorprende que el “corazón” de las medidas recomendadas, fuera proporcionar más y mejor información a los consumidores y SME, para impulsar el *engagement*.³³

El foco de la comisión fue entonces resolver los efectos competitivos adversos que detectaron (y no otros). Y para hacerlo, buscaron potenciar la innovación, como forma de romper el *status quo*, facilitar el ingreso de nuevas empresas al mercado, aumentando la competencia y en consecuencia, la calidad de los servicios financieros.

El paquete de medidas, se compuso de 4 elementos:

- (i) *Medidas de Fondo:* que incrementen el *engagement* de los clientes, les proporcionen más información y faciliten la comparación de productos (precio y calidad), potencien la competencia e impulsen a la creación de nuevos servicios. Estas medidas fueron: open banking, servicios de información sobre calidad, solicitudes de clientes.
- (ii) *Medidas para facilitar el cambio de proveedor.* Incluyó reglas más claras para el cambio de proveedor, redireccionamiento de pagos al momento de cambiar de proveedor, acceso del cliente a su historial crediticio, medidas para mejorar el conocimiento y la confianza del cliente al momento de cambiar de proveedor.
- (iii) *Medidas específicas para giros en descubierto en PCAs.* Incluyendo alertas con períodos de gracia, límites a los cargos, mejoras en los procesos de apertura de cuenta y cambio de proveedor.

³³ También se menciona que las recomendaciones están influenciadas por los estudios de economía del comportamiento (*behavioural economics*).

- (iv) *Medidas específicas para SME.* Incluyendo competencias para crear herramientas de comparación de productos, transparencia en las tasas de interés para créditos, creación de indicadores de elegibilidad y precio de los créditos, disponibilización estandarizada de los requerimientos para apertura de BCAs, disponibilización de la información de las SME, búsquedas *soft*, y definición de los roles de los consultores profesionales.

Los beneficios concretos que se esperaban de estas medidas fueron estimados en:

- Entre 150 y 250 millones de libras por año de beneficios directos, post implementación.
- Entre 700 y 1.000 millones de libras por año de beneficios directos, pasados los 5 años post implementación.
- El costo de implementar las medidas, se estimó entre 75 y 110 millones de libras.

k. Medidas de Fondo.

Como se adelantó las medidas de fondo tenían el propósito de promover el *engagement* de los usuarios, facilitar la comparación de los productos financieros y tener mayor control sobre su historial de transacciones.

Los objetivos inmediatos fueron otorgar a los usuarios mayor control sobre sus acuerdos con EFs, reducir los costos e impulsar la creación de un sector intermediario en la provisión de información comparativa y consultoría impulsada por el sector *fintech*.

De todas las medidas, la creación e implementación de un sistema de APIs de Open Banking, fue considerada como las más trascendente por dos motivos: (i) facilitaría la comparación entre distintos productos (ubicación de sucursales, precios, términos y condiciones) y (ii) permitiría crear nuevos modelos de negocios.

La comisión, estableció que los bancos *retail* más grandes, debían desarrollar e implementar un estándar de APIs abiertas, durante un plazo determinado (24 meses). Empresas intermediarias podrían acceder a la información compartida mediante APIs – con autorización de los usuarios – pudiendo así, ofrecer productos personalizados.

Dado que las APIs abiertas tenían un rol central en el paquete de medidas, se decidió que tanto la definición del estándar, como el desarrollo de las APIs y su implementación, no podía quedar librada a las definiciones de los participantes.

Por ello se determinó que serían los propios bancos, los que fondearían la creación de una entidad específica, administrada por un *trustee* independiente. Esta entidad fue la OBIE. Su objetivo fue no solo asegurar la implementación del esquema de

Open Banking en los tiempos dispuestos, sino también, garantizar la adecuada representación de todas las partes con interés, incluyendo a los bancos pequeños y las *fintech*.

También se consideró central la adecuada gestión de la seguridad de los datos y por ello, se estableció un cronograma de disponibilización de la información, acorde a una prudente gestión de riesgos de seguridad: primero se disponibilizaría la información menos sensible (con derechos *read only*) y a medida que la seguridad se incrementaba, se iría incorporando más información a disposición (con derechos *read and write*).

Además del esquema de APIs para Open Banking, la comisión también exigió a los bancos la realización de encuestas de satisfacción a sus usuarios – bajo formatos estandarizados – y la disponibilización de dichos resultados a través de las APIs. El KPI más ponderado fue el NPS.

La tercera medida fundacional, fue incentivar el *engagement* de los consumidores a través de “recordatorios” que los impulsaran a revisar sus acuerdos de BCA y PCA.

Mandatoriamente los bancos debían enviar esos recordatorios a los consumidores ante ciertos eventos (cambios en las condiciones, cierre de alguna sucursal, etc.) y al menos una vez por año, junto con un resumen anual de transacciones.

I. Medidas para facilitar el cambio de proveedor

Las medidas concretas se centraron en tratar de incrementar el conocimiento público respecto de las reglas de CASS, además de plazos ampliados para el redireccionamiento de transacciones de una cuenta a otra y para el acceso a los datos de una cuenta, una vez cerrada.

Otra medida recomendada fue la *Account Number Portability* (“ANP”), es decir, la posibilidad de que los clientes puedan mantener su número de cuenta, al cambiar de banco. Esto implicaba grandes cambios en el sistema de gestión de pagos³⁴ y se complementaba con la obligación de los bancos de entregar a los clientes una copia de su historial de transacciones, gratis o a un costo razonable, al momento de cerrar sus cuentas.

m. Medidas específicas para giros en descubierto en PCAs.

Las medidas recomendadas tenían como propósito proveer más información a los usuarios respecto del uso y cargos en que incurrían por giros en descubierto, y así, otorgarles más control sobre sus cuentas.

³⁴ Se estimaba un costo de implementación de entre 2 y 10 mil millones de libras.

Para ello se estableció que: (i) que los bancos debían adherir a todos sus usuarios a un servicio de alerta, cuando hicieran uso del descubierto sin acuerdo; (ii) que las alertas enviadas debían informar sobre beneficios tales como períodos de gracia o medidas posibles para reducir el costo del giro en descubierto; (iii) todos los PCA debían establecer (a su exclusivo criterio) un cargo mensual máximo (“MMC”) a cobrar por el uso de giros en descubierto sin acuerdo.

La introducción del MMC, tenía como finalidad establecer una unidad estandarizada del costo de uso del descubierto sin acuerdo, que facilitaría la comparación entre proveedores. Se evaluó y descartó la posibilidad de fijar un límite máximo para el MMC, dado que se entendía que limitaría la competencia (pues todos las EF tenderían a fijar sus MMC sobre el límite máximo y no de acuerdo a la competencia).

n. Medidas específicas para SME.

La comisión consideró clave para eliminar las distorsiones en el mercado de préstamos a SMEs, mejorar la calidad de la información a disposición de los clientes. Por ello sus esfuerzos se centraron en que dicha información sea disponibilizada por los bancos y utilizada por intermediarios que pudieran actuar como proveedores que centralicen la información con herramientas comparativas.

Para la época en que se emitió el informe ya existían servicios de información comparativa, pero se los consideraba incompletos. La idea era que surgieran nuevos proveedores, que pudieran ofrecer toda la información que un SME podría necesitar para definir tomar un crédito.

Para avanzar en esa dirección, se ordenó a los bancos informar las tasas de interés (en formato estándar) que cobraban por créditos sin garantía a SME de hasta 25.000 libras. Asimismo, debían comunicar las condiciones de elegibilidad para dichos créditos e incorporar simuladores en sus webs que permitieran a las SME obtener información provisoria sobre su elegibilidad para acceder a financiamiento. En el mismo sentido, debían publicarse en formato estandarizado, las condiciones de apertura de cuentas BCA.

Una de las medidas más conocidas que tomó la CMA, fue asociarse con la ONG *Nesta* para que organizara un “*challenge prize*”, a aquellos que identificaran casos de uso para Open Banking y proveyeran soluciones al mercado de préstamos SME.

Para ello se exigió que los grandes bancos de Reino Unido proveyeran a *Nesta* datos de productos³⁵ y muestras de datos transaccionales de clientes³⁶, sobre los cuales los desarrolladores que participaran del *challenge*, pudieran trabajar. Además, se forzó a los mismos bancos a dar soporte y fondeo a *Nesta* para

³⁵ RBSG, LBG, Barclay, HSBCG, Santander, Danske, Bol, AIBG.

³⁶ RSBG, LBG, Barclay, HSBCG, Santander.

organizar el *challenge* e incluso, a aportar el dinero para el premio (el aporte fue proporcional a la cuota de mercado de cada banco).

(i) Open Up Challenge 2018 y 2020.³⁷

Los Open Up Challenge buscaron explotar al máximo la usabilidad de Open Banking, acelerando la creación de servicios y su publicidad. Los premios en dinero, servían como capital gratuito (los emprendedores no debían entregar acciones a cambio del dinero), los finalistas recibían además ayudas no financieras (mentorías, asesorías, etc.) y se les garantizaba a los participantes elegidos, acceso al *sandbox* para probar sus herramientas usando datos reales de Open Banking (provistos por los grandes bancos de Reino Unido).

El primer *Open Up Challenge* realizado entre 2016 y 2018 y entregó 5 millones de libras en premios. Fue auspiciado por la CMA, con foco en la creación de servicios, aplicaciones y herramientas para SME. El dinero fue aportado por *HSBC, Lloyds Bank, RBS, Santander y Barclays*.

El premio se dividió en dos etapas; la primera se centró en la innovación y la segunda en el rendimiento, el crecimiento y la resiliencia.

En junio de 2018, un panel de jueces seleccionó a doce finalistas, cada uno de los cuales recibió una subvención de £100.000, acceso especial a datos de Open Banking y apoyo no financiero para llevar sus productos al mercado.

La lista de doce finalistas incluyó a los siguientes productos y servicios:

- servicios de comparación, para encontrar las cuentas bancarias y préstamos con mejor valor.
- gestión del flujo de caja.
- "pasaportes de crédito" actualizados en tiempo real.
- declaraciones de impuestos automatizadas.
- herramientas de "inteligencia comercial" y
- plataformas tipo *marketplaces*, que permiten a las SME conectarse a aplicaciones fintech a través de su cuenta bancaria.

³⁷ MANJI, Lubaina; THOMPSON, Catherine; SHANKS, Louisa; FERRIS, Laura y CHEETHAM, Miles; "The Open Up 2020 Challenge", Nesta Challenges, Open Banking, The Open Banking Implementation Entity. Disponible en: <https://challengeworks.org/challenge-prizes/open-up-2020/>. Open Up Challenge 2018, disponible en: <https://challengeworks.org/challenge-prizes/open-up-challenge-2018/>

Los finalistas fueron: *Coconut*³⁸ (ganador), *Fluidly*³⁹ (ganador), *Funding Circle*⁴⁰ (ganador), *Funding Options*⁴¹ (ganador), *OpenWrks*⁴² (ganador), *Swoop*⁴³ (ganador), *Akoni*, *Bokio*, *Bud*, *Capitalise*, *Credit Data Research*, *Finpoint*.

El segundo *Open Up Challenge* se realizó entre Julio de 2019 y Octubre de 2020 y fue costado por la OBIE, con premios por un total de 1.5 millones de libras.

Se buscaron productos y aplicaciones que utilizaran Open Banking para ayudar a las personas a gestionar mejor su dinero. Esto incluía:

- Comparación de PCAs que facilitaran el cambio fácil a un proveedor de cuentas diferente.
- Ayudar a las personas a usar un proveedor de sobregiro que no sea su banco y evitar tarifas caras e inesperadas (segregación de sobregiros de las cuentas corrientes personales).
- Gestión financiera automatizada/"robo" para ayudar a construir reservas de ahorro y gestionar la deuda.
- Ampliar el acceso a crédito asequible.
- Aumentar las rentas sobre los ahorros, incluida la transferencia de altos saldos para que las personas ganen intereses sobre su saldo de crédito.
- Micro pagos hacia el ahorro.

Los finalistas fueron: *Mojo Mortgages*⁴⁴ (ganador), *MoneyBox*⁴⁵ (ganador), *Plum*⁴⁶ (ganador), *Wagestream*⁴⁷ (ganador), *Canopy*, *Cleo*, *Creditspring*, *Currensea*, *Kalgera*, *MoneyHub*, *Portify*, *Sustainably*, *Toucan*, *Tully*, *Updraft*.

Algunos datos estadísticos que motivaron las temáticas elegidas:

- (i) 37% de los habitantes de Reino Unido sabían que podrían obtener mejores condiciones para sus productos financieros, pero no sabían dónde comenzar a buscar.
- (ii) 15% de los Británicos estaban sobre endeudados (17% en las ciudades).
- (iii) 25% de los encuestados manifestó que les costaba hacer seguimiento de sus finanzas.
- (iv) 13 millones de personas dijeron que se quedaban sin dinero antes de terminar el mes.⁴⁸

³⁸ <https://www.getcoconut.com/>

³⁹ <https://oaknorth.co.uk/partnerships/>

⁴⁰ <https://www.fundingcircle.com/uk/>

⁴¹ <https://www.fundingoptions.com/>

⁴² <https://tink.com/blog/news/tink-acquires-openwrks-aggregation-platform/>

⁴³ <https://swoopfunding.com/>

⁴⁴ <https://mojomortgages.com/>

⁴⁵ <https://www.moneyboxapp.com/>

⁴⁶ <https://withplum.com/>

⁴⁷ <https://wagestream.com/en/>

⁴⁸ Sobre una población total de 67.978.272 personas.

Estos concursos buscaban distintos propósitos: generar información e intercambio de datos entre los participantes (más de 100 en la segunda edición), los reguladores y las EFs; servir como publicidad para los emprendedores y productos que se presentaban⁴⁹; promover la colaboración de expertos con los emprendedores participantes; promover la innovación, el uso y el conocimiento en la población de las ventajas de Open Banking; ayudar a los emprendedores y en definitiva, mejorar la calidad de vida de las personas, a través del mejoramiento de sus finanzas.

De la comunicación entre reguladores y emprendedores, se obtuvo información constructiva y oportunidades de mejora. Por ejemplo, las empresas fintech relevadas encontraron tres puntos de dolor principales para escalar el uso de Open Banking: (i) la necesidad de que los clientes renueven las autorizaciones de acceso a los datos cada 90 días y que dicha autorización deba ser otorgada desde el *home banking* del banco (y no desde la misma app del proveedor *fintech*); (ii) la mala experiencia de usuario que generan las soluciones de autenticación reforzada de identidad; (iii) la imposibilidad de autorizar pagos recurrentes mediante débitos directos (lo cual exige a los usuarios tener que autorizar cada pago, por ejemplo de servicios, cada vez que se deben realizar).

Un cuarto aspecto relevado, fue la confianza de los consumidores respecto de compartir sus datos financieros. Un estudio reciente elaborado por el gobierno, sugiere que la implementación de “acuerdos de intercambios seguro” entre los consumidores y las empresas o un consentimiento estandarizado al cual deban adherir todos los participantes, podrían ser útiles a estos efectos.⁵⁰

o. Resultados.

El tiempo transcurrido desde la ideación del sistema de Open Banking en Reino Unido, permite evaluar sus resultados y contrastarlo contra los propósitos originales, para entender el grado de éxito de las medidas. Algunos aspectos destacables:

- (i) Problemas en la implementación. La implementación concreta de Open Banking tuvo fallas y demoras numerosas, que derivaron en más de una investigación.⁵¹ Los principales problemas fueron la mala gestión de gobierno corporativo de la OBIE; la falta de coordinación entre los múltiples reguladores y *stakeholders* involucrados, la subestimación de la complejidad del proyecto, la falta de incentivos que permitieran alinear los intereses de todos los *stakeholders* (aspecto crítico dada la escala del proyecto), la subestimación de los tiempos de implementación (el *road*

⁴⁹ Se realizaron campañas publicitarias de alcance nacional, que llegaron a más de 7.7 millones de personas en Reino Unido. Las estadísticas indican que aquellos alcanzados por la campaña publicitaria tenían 3x más conciencia sobre open banking; tenían 2.6x más chances de confiar en las soluciones de open banking y 10x más posibilidad de usar servicios basados en open banking.

⁵⁰ “*Smart Data: research on consent, liability and authentication*”, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Agosto 2020. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/smart-data-research-on-consent-liability-and-authentication>

⁵¹ <https://www.gov.uk/government/publications/open-banking-limited-independent-investigation-report> y <https://www.gov.uk/government/publications/open-banking-lessons-learned-review-report-by-kirstin-baker>

- map* inicialmente estimado en dos años debía concluir en enero de 2018 y recién se completó en enero de 2023), la mala gestión del proyecto que al principio no tuvo un equipo de *project management* dedicado, la falta de revisiones periódicas, entre otras.
- (ii) Costos. El costo de fondeo inicialmente estimado para la OBIE, fue de 20 millones de libras. Solo la OBIE terminó insumiendo más de 150 millones de libras para el road map original.⁵² Esos montos no incluyen las inversiones que debieron realizar los bancos por su parte, para implementar el estándar de APIs. De su lado, OBL sigue requiriendo financiamiento de los bancos, habiendo solicitado solo hasta junio de 2024, más de 10 millones de libras (para el mismo ejercicio contable 2024) y teniendo a la fecha, más de 200 empleados.
 - (iii) Uso de Agregadores. Inicialmente se pensó que Open Banking eliminaría a los intermediarios, permitiendo que cualquier empresa acceda a los datos de los bancos vía APIs. Sin embargo, la fragmentación de la información en múltiples bancos y el hecho que las empresas que pueden procesar datos deben ser autorizadas y supervisadas por la FCA, llevó a que la mayoría de las nuevas empresas acceda a los datos a través de “agregadores” como *Truelayer*⁵³ o *Plaid*⁵⁴. Además, acceder a los datos de manera ordenada (40% de los usuarios de Open Banking indican que el mayor problema es la falta de orden en la información provista y los AIS resuelven ese problema) y centralizada, desde un solo proveedor, acelera el *time-to-market*, evitando tener que desarrollar múltiples APIs para cada proveedor de información. La consecuencia de esto es que la información relevante, en los hechos, se concentró (lejos de descentralizarse) en estos intermediarios. De hecho los AIS, son la vía de acceso a los datos preferida por las empresas que ofrecen productos basados en Open Banking.⁵⁵ Otro aspecto que potencia el uso de agregadores, es el costo de soporte: dado que muchas APIs con bancos sufren caídas, conectarse a través de un agregador resuelve ese problema (es el agregador el que dispone de equipos, tiempo y recursos para levantar los sistemas).
 - (iv) Comoditización de las cuentas bancarias. Si bien uno de los objetivos de la CMA fue facilitar el cambio de proveedor de cuenta bancaria, lo que sucedió en la práctica es que las cuentas se volvieron un *commodity*. Mientras los bancos tengan APIs seguras y estables, los usuarios pueden mantener sus cuentas y acceder a las mismas o consumir productos/servicios provistos por terceros, sin necesidad de cambiar de banco.
 - (v) Calidad de las APIs. La calidad general de las APIs para provisión de información e incluso las de iniciación de pagos, es considerada deficiente. No son estables y la información que proveen es mala y no

⁵² WHITE, Alison; “*Investigation of Open Banking Limited*”, 1 de octubre de 2021.

⁵³ <https://truelayer.com/>

⁵⁴ <https://plaid.com/>

⁵⁵ V gr. 65% de los participantes de los Open Up Challenge, operaban a través de un AIS.

- está categorizada (factor que potencia el uso de agregadores). Hay coincidencia en que no existen incentivos en los bancos para mejorar la calidad de sus APIs: están obligados a desarrollar un gran número de ellas, a mantenerlas y a proveer ingente cantidad de información, todo ello de manera gratuita. De hecho, el objetivo de disponibilidad de un 99% dispuesto por la OBIE solo se alcanzó en 2 de los últimos 12 meses.⁵⁶
- (vi) Uso de las APIs. Este es uno de los aspectos exhibidos como caso de éxito por el regulador de Reino Unido. A junio de 2024, existen 1.493.969.234 llamados de APIs por mes. Más del 95% de esos llamados corresponden a servicios de información sobre cuentas. El restante 5% se divide entre llamados a APIs por iniciación de pagos (mayormente) y unos 2.5 millones de llamados al mes para las APIs de confirmación de fondos (CoF). El servicio es usado por casi 11 millones de usuarios: 5 millones para servicios de información de cuenta y 6 millones de usuarios para iniciación de pagos, siendo ésta última categoría la que está haciendo crecer el uso del sistema. Hay registrados más de 150 TPPs en el sistema de Open Banking (2/3 repartidos entre pagos e información financiera).⁵⁷
- (vii) Rol del Regulador. La implementación de un proyecto de esta magnitud excedió las capacidades de los reguladores (tanto en la fuerza de trabajo requerida como en cualificación técnica y esfuerzo implicado en la supervisión)⁵⁸. El proyecto exigía una implementación ágil (con *sprints* de trabajo cortos y revisiones constantes) y el proceso de toma de decisiones de los reguladores no se adecuó a ese marco de trabajo. Por otro lado, la creación de la OBIE, fondeada por los bancos, pero supervisada por los reguladores y a la vez, con una enorme independencia funcional, importó falencias en los controles de la misma, que derivaron no solo en problemas de gestión de los recursos humanos y técnicos (con denuncias de abusos, *bulling*, explotación, clima laboral tóxico, etc.), sino también en problemas en los procesos de contratación (incluyendo nepotismo, favoritismo y contratos a firmas amigas) y sospechas de corrupción (no comprobadas).⁵⁹

⁵⁶ <https://www.openbanking.org.uk/api-performance/>

⁵⁷ Son usuarios totales no usuarios únicos.

⁵⁸ BAKER, Kirstin; "Open Banking Lessons Learned Review", 27 de mayo de 2022, CMA, p. 22.

⁵⁹ "La falta de un gobierno corporativo apropiado fue directamente responsable de lo que sucedió en esta organización. Demasiado poder fue otorgado a muy pocas personas, con frenos y contrapesos insuficientes, y una completa falta de escrutinio independiente y exigencias." Traducción propia. Ob. Cit. WHITE, Alison; "Investigation...", p. 32.

2. Unión Europea.

a. Generalidades.

Después de la experiencia de la PSD2, la Unión Europea se encuentra dando decididos pasos para avanzar con la implementación de Open Finance. El Parlamento Europeo entiende que la economía digital será un motor clave del crecimiento de la región.

El acceso a los datos y la creación de un sólido marco regulatorio para la cesión de esos datos entre los participantes del sistema, son considerados claves. En ese sentido, el enfoque es ampliar el actual modelo regulado por la PSD2 (que obliga a los bancos a brindar acceso a TPPs al sistema de pagos) al más amplio de Open Finance, siguiendo la misma lógica: obligar a un número más amplio de actores del sistema financiero a compartir información.

El marco regulatorio Europeo se conforma con diferentes normas, en especial: El Reglamento General de Protección de Datos (GDPR); Segunda Normativa de Pagos (PSD2 actualmente bajo revisión PSD3⁶⁰); la Regulación de Acceso a los Datos Financieros (FIDA)⁶¹ y la Regulación sobre Resiliencia Operacional Digital (DORA)⁶².

En tal sentido, la fase de implementación de Open Finance, pretende nutrirse de las experiencias recogidas en la implementación de la PSD2, cuyos resultados han sido mixtos. Ello así desde que los servicios creados y que dependen de PSD2 fueron mucho menores a los esperados, entendiendo que la ausencia de un estándar de APIs ha sido el mayor impedimento al crecimiento del ecosistema.

Adicionalmente, la expansión del universo de sujetos y datos que implica Open Finance, crea nuevas preocupaciones relacionadas con la concentración de los proveedores de infraestructura *cloud* (AWS, Azure y Google), la privacidad de los datos, la resiliencia operacional y la ciberseguridad.

b. PSD2.⁶³

La PSD2 dictada en 2015 y en vigencia desde enero de 2018, ha sido la piedra angular de la implementación de Open Banking en la UE, al menos desde el punto de vista regulatorio.

⁶⁰ Payment Services and Electronic Money Services Directive, disponible en https://finance.ec.europa.eu/consumer-finance-and-payments/payment-services/payment-services_en

⁶¹ Framework for Financial Data, disponible en [Accesshttps://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0360](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023PC0360)

⁶² Digital Operational Resilience Act, disponible en https://www.eiopa.europa.eu/digital-operational-resilience-act-dora_en

⁶³ SEGUNDA NORMATIVA DE PAGOS DE LA UNIÓN EUROPEA (PSD2). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015L2366>

Luego de dictada la PSD1 (2007), el mercado de pagos electrónicos de la UE sufrió diversos cambios, con la aparición de nuevos jugadores y modalidades de pagos electrónicos no tenidos en cuenta por la norma de 2007. Ese vacío legislativo llevó a que cada Estado regulara de manera desigual a los nuevos jugadores del sistema de pago, creando fragmentación jurisdiccional. Esto último era particularmente importante en relación con la interpretación de las exclusiones contenidas en la PSD1, es decir, en relación a los nuevos servicios de pagos, que por no haber estado específicamente regulados, se consideraban exentos de cumplir con la norma (con diferente interpretación en cada país).⁶⁴

Crear un sistema regulatorio armonizado entre las múltiples jurisdicciones que conformaban la UE, fue el primer objetivo de la PSD2.

Los cinco (5) principales objetivos de la PSD2, fueron: crear un ecosistema que ayude a la innovación en los pagos electrónicos, para alcanzar un mercado más amplio; equilibrar las condiciones de acceso de nuevos proveedores de servicios de pago; mejorar la eficiencia, transparencia y elección de los instrumentos de pagos por parte de los consumidores; mejorar la protección de los usuarios de servicios de pagos; y facilitar los pagos electrónicos transfronterizos dentro de la UE.

Es importante destacar que para el momento en que se dictó la norma, ya existían empresas dedicadas a brindar servicios de PISPs y AISPs. Es decir, la PSD2 no creó esas categorías de servicios, solo las reguló de manera específica.

Esencialmente la PSD2 definió a los proveedores de servicios de pago, diferenciando a aquellos que brindaban cuentas de pago (tradicionalmente los bancos, pero también operadores que en algún momento del proceso de pago recibían los fondos de los clientes), de aquellos que solo operaban el servicio de iniciación de pagos. Asimismo, definió y reguló a los servicios de agregación de información.

Para cada una de esas categorías, creó regulaciones específicas, que van desde la obligatoriedad de inscribirse en un registro y obtener autorización previa para funcionar; regulaciones macro prudenciales (de capital inicial mínimo y seguros de responsabilidad civil; prohibición de realizar intermediación financiera; segregación de cuentas con saldos de clientes y cuentas operativas, etc.); controles adecuados acorde al riesgo de la operación; un sistema de contabilidad estandarizado y consolidado incluyendo un régimen informativo; hasta requisitos de transparencia (información mínima que deben brindar a los clientes).

Los legisladores europeos entendieron que para facilitar un sistema de pagos electrónicos eficiente dentro del espacio comunitario, era esencial que los proveedores de servicios de pago, pudieran acceder a los servicios de

⁶⁴ Los desafíos legislativos en materia de pagos electrónicos, fueron volcados en un documento del año 2012 denominado “*Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjeta, pagos por internet o pagos móviles*”.

infraestructura técnica de sistemas de pago (cuyo acceso estaba tradicionalmente reservado a los bancos).

Por ello, estableció que todo proveedor de servicios de pagos debía poder acceder a la infraestructura de pagos, en condiciones objetivas, proporcionadas y no discriminatorias. Todo ello, claro está, asumiendo las responsabilidades por su parte de la operación en la cadena de pagos.

En alguna medida, el parlamento europeo hizo aplicación de la doctrina de las *essential facilities*. En virtud de dicha doctrina, un operador dominante o monopolístico dentro de un mercado, es obligado a compartir el acceso a un insumo/infraestructura esencial, que opera como un cuello de botella para que otros operadores puedan competir, dado que resulta difícil o imposible reemplazarlo o duplicarlo.

En el caso concreto, la infraestructura esencial que operaba como cuello de botella, beneficiando a las EF tradicionales, era justamente el sistema de pagos.

En consecuencia, la PSD2 con el objetivo de facilitar la participación de múltiples proveedores de pagos dentro del mercado de pagos electrónicos, echó mano de una doctrina esencialmente vinculada a prácticas de defensa de la competencia y estableció la obligatoriedad de que ciertos actores del mercado financiero, deban permitir a los AISP y PISP el acceso de los datos de las cuentas de pago de los Clientes, previa autorización de aquellos, para poder brindar sus servicios.

Para poner en práctica esa medida, estableció: estándares de seguridad, incluyendo la necesidad de contar con estándares abiertos e interoperables; medidas de prevención de fraudes; marcos contractuales estandarizados; una clara distinción de responsabilidades entre los participantes de la cadena de pagos; el proceso de desconocimiento de pagos y reintegro de saldos; sistemas de resolución de conflictos; mecanismos de autenticación y autorización (es decir, definió cómo los PISP y AISP, debían probar al proveedor de la cuenta de pago, la autorización que habían obtenido del Cliente para acceder a los datos de la cuenta).

En la PSD2, los Usuarios de Datos (AISP y PISP), tienen privilegios de lectura/escritura sobre los datos de los Clientes. Esa capacidad de lectura escritura es una característica particular del sistema de Open Banking de la UE (pocas otras jurisdicciones avanzaron en privilegios tan amplios para los Usuarios de Datos).

c. El Enfoque para Open Finance: un sistema mandatorio (*government driven*).

La normativa Europea en general y el paquete legislativo de Open Finance, conformado esencialmente por FIDA, GDPR, DORA y la PSD3, UE mantiene el mismo enfoque que se tuvo al implementar PSD2:

- Utilizando la misma infraestructura y tecnología (APIs), pretenden ampliar el universo de jugadores del sistema financiero que brinden acceso a sus sistemas y datos.
- La participación en el esquema de intercambio de datos, nuevamente, será obligatoria.

Quizás el aspecto diferencial para esta etapa es que, además, buscan (i) crear estándares de interoperabilidad y portabilidad, de bajo costo, seguros y respetuosos de la privacidad de los datos y (ii) encontrar modelos de compensación que provean incentivos adecuados a todas las partes (el modelo de PSD2 es esencialmente gratuito, lo que ha provocado falta de incentivos para los Proveedores de Datos).

El modelo de Open Finance que está siendo diseñado, propone que ciertos datos deben compartirse obligatoriamente:

- (i) Individuos:
 - Obligaciones, como préstamos personales e hipotecarios.
 - Activos financieros, cajas de ahorro, inversiones, propiedades inmuebles, instrumentos financieros, seguros, perfil del inversor.
 - Datos de Seguros, seguros de ahorro privado, seguros tomados (excluidos los seguros de vida).
- (ii) Empresas: Solo se está pensando en el análisis crediticio realizado, una vez que la información fuera colectada como parte de un legajo de crédito o a pedido de una agencia de calificación crediticia.

Si bien los legisladores europeos entienden que hay mucha información valiosa que está siendo omitida o directamente excluida (V gr. evaluación de riesgo crediticio de individuos, seguros de vida, seguros de salud y jubilaciones públicas, estados contables, activos intangibles, etc.), manifiestan que el costo de implementar los sistemas de intercambios, superan al valor marginal que se espera extraer de dicha información.⁶⁵

La implementación coactiva de Open Finance, encuentra su fundamento en que existirían “fallos de mercado”, que justifican la intervención estatal.⁶⁶

⁶⁵ Cfr. Ob. Cit. LEHMANN, y MARCUS, “Open Finance What can...”

⁶⁶ “Se considera que constituyen fallas (o “fallos”) del mercado todas aquellas situaciones en las que el mecanismo del mercado no puede funcionar adecuadamente; de este funcionamiento inadecuado se derivan algunas de las posibles siguientes alternativas, las cuales conllevan invariablemente perjuicios para la sociedad, generalmente en términos de pérdida de valor: 1. Exclusión total o parcial de agentes económicos. 2. Existencia de beneficios extraordinarios para alguno(s) de ellos. 3. Asignación subóptima o directamente ineficiente de los recursos. 4. Absorción por parte de la sociedad (presente o futura) de los costos privados, esto es la transformación/ transferencia de los costos privados en sociales. Además, el mercado se muestra impotente de revertir “per se” (por sí mismo) esta situación de falla o fallo, siendo éste principalmente el punto de partida para la justificación de la intervención del estado en la economía.” RODRIGUEZ, Carlos E.; “Las Fallas de Mercado” [en línea]. Documento inédito. Facultad de Ciencias Económicas San Francisco de la Universidad Católica Argentina; 2013. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/bitstream/123456789/5804/1/fallas-mercado-carlos-rodriguez.pdf>

En el caso particular, se percibe que el fallo de mercado es la falta de competencia, derivada de la incapacidad de compartir información financiera y no financiera por parte de los actores del mercado. Ese fallo, restringiría la escala/volumen de la información disponible para ser consumida por los distintos jugadores del sector financiero y la ausencia de un marco estandarizado para compartirla, dificultaría el efecto de red.

Los reguladores de la UE entienden que ello genera un impacto social negativo: la sociedad no puede beneficiarse de las externalidades positivas (valor social superior del uso de los datos, que excede al valor atribuido por el individuo que los detenta) de la escala y el efecto de red. En consecuencia, el mercado no se encuentra en un equilibrio óptimo y quienes tienen los datos fragmentados, no invierten en mecanismos que faciliten su provisión.

La solución propuesta para corregir el fallo de mercado, es la imposición de esquemas mandatorios de intercambio de información. Lo que las normas no logran resolver – y siquiera esbozan como podría solucionarse - es la falta de incentivos que alineen las conductas de los miembros de la industria.⁶⁷

Lo anterior, se potencia con la idea de que el sistema de pagos es susceptible *per sé*, de caer en fallos de mercado, dada la fuerte externalidad de red y el comportamiento de los consumidores, que son reticentes a cambiar de proveedor.

Adicionalmente, se entiende que el acceso asimétrico a la información, en especial en los mercados de préstamos y seguros (por contraposición a los mercados de capitales donde se percibe un acceso a la información más transparente y eficiente), es una barrera para la circulación de la información que distorsiona la competencia y genera nuevos fallos de mercado.

Al igual que en la investigación de la CMA en Reino Unido, las investigaciones del Parlamento Europeo, entienden que los bancos gozarían de ventajas en el acceso a la información para calificar la calidad de los tomadores y sus proyectos, dado que cuentan con los datos de su flujo de dinero, balances e historial de crédito.⁶⁸

⁶⁷ La falta de incentivos para compartir la información, es vista como otra falla de mercado: las externalidades positivas en la explotación individual de la información colectada, explica la falta de incentivos para compartirla. En concreto, los Proveedores de Datos y los Titulares de los Datos, son los únicos que pueden – en principio – explotar la información. Si bien el uso de esos datos puede ser realizado por muchos, sin exclusión de terceros (*non-rival*), lo usual es que la información financiera en poder de los Proveedores de Datos, sea compartida dentro de un “club cerrado” de participantes. Por ello, no existen incentivos a crear un único estándar de intercambio transversal a toda la industria.

⁶⁸ Sin embargo, los estudios no prueban que los bancos efectivamente utilicen esa información con la que cuentan de manera eficiente y eficaz. Se requiere además de los datos, capacidad de procesamiento y resguardo, así como conocimientos específicos para extraer valor de la información. Cfr. Elena, CARLETTI; CLAESSENS, Stijn; FATÁS, Antonio; VIVES, Xavier; “The bank bussiness model in the post Covid-19 World”, 2021. CEPR y IESE Business School (Universidad de Navarra). Disponible en <https://www.iese.edu/media/research/pdfs/ST-0549-E.pdf>

Romper este esquema de información asimétrica (fallo de mercado), es otro de los objetivos buscados por la imposición de esquemas de distribución de información.

Es de hacer notar sin embargo, que los bancos generalmente utilizan información provista por terceros como base primaria para realizar sus análisis de riesgo crediticio: los burós de crédito (lo cual contradice – en principio - la idea de que existe un fallo de mercado debido al acceso asimétrico a la información). Estos “intermediarios” de información, también son percibidos como relevantes para lograr la eficiencia del mercado, y garantizar que tengan adecuado acceso a la información es otro de los objetivos de la regulación.⁶⁹

De su lado, las empresas *fintech*, son nuevos actores interesados en acceder a la información provista por los burós de crédito. Su estructura organizacional mucho más enfocada a la toma de decisiones basada en datos y el acceso a fuentes de información financiera no tradicional (historial de compras, pagos, etc.), potencian la escala y efectos de red buscados. La posibilidad de que más actores puedan también acceder a esa información financiera no tradicional, se entiende, mejoraría la calidad del análisis crediticio y por lo tanto, el acceso al crédito.

Adicionalmente se destacan diversos *trade-offs* a considerar en la aplicación del régimen regulatorio de Open Finance: (i) los Usuarios de los Datos de Open Finance, podrían utilizarlos para discriminar en contra de cierto tipo de consumidores o excluirlos de ciertos servicios; (ii) los sesgos conductuales podrían agravarse o manipularse la libre decisión de los consumidores y (iii) el uso de datos solo es eficiente cuando se hace a escala, lo cual podría reducir la competencia y reforzar la posición dominante de determinados jugadores ya establecidos.

Finalmente, se destacan como barreras existentes para la implementación de Open Finance: (i) la falta de confianza de los clientes para compartir su información; (ii) la responsabilidad extendida por la reutilización de los datos, dado que los Proveedores de los Datos deben monitorear el uso de los datos que hagan los terceros y eventualmente, ejercer medidas disciplinarias, con la consiguiente responsabilidad que ello acarrea (V gr. por brechas de seguridad); (iii) la falta de incentivos de los clientes para consentir el acceso a sus datos⁷⁰; (iv) desde el lado técnico, formatos de datos y protocolos de intercambios incompatibles y la falta de un sistema único y estandarizado de identidad digital; (v) la ampliación del alcance regulatorio que resultará necesario: además de la estabilidad y competencia del sistema, el regulador financiero deberá incorporar el control del uso de los datos.

A este último respecto, es importante destacar que el rol tradicional de los reguladores financieros ha sido velar esencialmente por la estabilidad y eficiencia de ciertas actividades financieras. La regulación, por tanto, ha recaído

⁶⁹ En la UE se ha dictado una norma reguladora del sector de información crediticia mediante la sanción de la Analytical Credit Dataset, proyecto conocido como *AnaCredit*.

⁷⁰ Resulta destacable este aspecto, dado que no solo se encuentran faltan de incentivos por parte de las empresas financieras, sino que además, el enfoque adoptado por la UE encuentra también falta de incentivos por parte de los propios potenciales usuarios.

históricamente sobre entidades y no sobre actividades: bancos, prestamistas, seguros, centrales de *clearing*, etc. Sin embargo, dada la evolución de la tecnología y la incorporación de nuevos jugadores que desarrollan actividades financieras antes exclusivamente reservadas a un pequeño grupo determinado de empresas, la UE entiende que el rol del regulador debe modificarse.

En tal sentido, la pregunta es hasta qué punto los servicios financieros brindados por nuevas empresas, deben quedar sujetos al control de los reguladores.

El objetivo europeo es evitar el efecto “cancha inclinada”, donde los jugadores tradicionales encuentran más limitaciones que los nuevos participantes. Como contracara, los reguladores Europeos entienden que ciertos privilegios, antes solo reservados a las entidades financieras, podrían tener que ser extendidos a los nuevos participantes del sistema.

d. Propósitos.

Más allá de los propósitos comunes que buscan todos los países con Open Finance (crecimiento económico, más competencia, mejores condiciones de acceso a servicios financieros, etc.), uno de los propósitos de la agenda política de la UE es lograr que el sistema financiero sea menos dependiente o esté menos centrado, en el rol de los bancos, fomentando una fragmentación del mercado, con el ingreso de proveedores no bancarios de crédito, fintech y *big tech* en general.

Los estudios realizados por el Parlamento Europeo, indican que la adopción de tecnologías digitales en el sector financiero deberían incrementar la participación de mercado de jugadores no tradicionales (a expensas de las entidades más establecidas). Sin embargo, también consideran que el enfoque mandatorio, podría implicar una ventaja para los grandes bancos. Ello así porque estos cuentan con capacidad para invertir en las nuevas tecnologías de uso obligatorio, en detrimento de los bancos más pequeños, con menor presupuesto disponible para tecnología. Al estandarizar los servicios de información, la tecnología para acceder a la misma, deja de ser un factor diferencial. Ello puede implicar un factor coadyuvante al sostenimiento del *status quo*.⁷¹

e. Infraestructura Digital.

De lado de la infraestructura son varios los aspectos considerados por los estudios europeos.

El primero son los sistemas de identificación y autenticación. La UE creó en el año 2014 un estándar de identificación electrónica de identidad eIDAS⁷², como parte de su política de Identificación Segura de Clientes (SCA), vinculada a la implementación de PSD2. Sin embargo, las empresas participantes del actual

⁷¹ Cfr. Ob. Cit. LEHMANN, y MARCUS, “Open Finance What can...”

⁷² Reglamento eIDAS, disponible en <https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/eidas-regulation>

sistema de Open Banking, invirtieron, crearon e implementaron sistemas alternativos de SCA (con lo cual, si bien eIDAS sigue estando vigente, es esperable que no tenga mayor impacto en Open Finance).

Uno de los principales problemas detectados en la usabilidad de eIDAS es que los usuarios no lo adoptaron porque existían pocos casos de usos reales (aplicaciones que utilizaran eIDAS) y del otro lado, los desarrolladores tenían escasos incentivos a crear nuevas aplicaciones dado que existían pocos usuarios. El problema persiste en la actualidad, a pesar que la Comisión Europea está intentando crear una versión mejorada de eIDAS.

Vinculado con lo anterior, está el hecho de que si bien los sistemas de SCA han sido un éxito en la implementación de PSD2 (mitigando el fraude en gran medida), la ampliación del universo de participantes y de información, abre las puertas a mayores riesgos de ciberseguridad, sobre todo en momentos donde el fraude mediante ingeniería social, no es adecuadamente mitigado por sistemas de SCA.

Por otro lado, la UE ha adoptado una regulación común en materia de resiliencia digital operacional (DORA). La regulación armoniza los requisitos de seguridad que deben tomar todos los jugadores del sistema en el intercambio de información (pero no solo a dicho respecto).

El tercer aspecto considerado es la gran concentración que existe en el mercado de proveedores de servicios *cloud*, con tan solo tres proveedores (AWS, Azure y Google) acaparando la casi totalidad del mercado (72%). En la UE además, se percibe como un problema potencial (para la protección de la privacidad) la circunstancia de que esos proveedores no residan en la UE (sin en Estados Unidos).⁷³ La dificultad para migrar de un proveedor a otro, es visto también como un limitante a la posibilidad de que el sistema crezca de manera sustentable. La solución propuesta es crear estándares de intercambio que faciliten la capacidad de los usuarios de cambiar de proveedores *cloud*.

Asimismo, se destaca que la ausencia de una masa crítica de ingenieros especializados en servicios financieros digitales, presenta un desafío a la implementación de Open Finance.

Por su parte, se estima con un factor clave a la estandarización de las APIs para la efectividad del sistema de Open Finance. Cuanto más, se cree que muchos de los

⁷³ Es dable a destacar que la preocupación no viene dada por el respeto a la normativa de GDPR por parte de las empresas proveedoras, porque en los hechos, todas cumplen con los alcances de la norma e incluso, cuentan con servidores físicamente localizados en la UE. El problema es la supervisión y monitoreo que de las agencias gubernamentales de Estados Unidos pueden realizar (y realizan), sobre los datos procesados por los proveedores *cloud* incorporados en territorio norteamericano y que estos últimos, están legalmente obligados a aceptar, en el marco de la estricta legislación vigente en materia de seguridad y antiterrorismo.

problemas evidenciados en la implementación de PSD2, estuvieron vinculados a la falta de estandarización de las APIs.⁷⁴

Sin embargo, la implementación (y migración forzada) a un estándar pre-definido (recordar que al momento del dictado de PSD2 ya habían entidades operando con APIs), es considerado también inadecuado. Ello así dado la disrupción y costos involucrados para las empresas que ya están operando.⁷⁵

Es por ello que FIDA delega dicha definición técnica en los miembros de cada esquema de intercambio de datos, con la esperanza que los verdaderos interesados y quienes en definitiva conocen el negocio y la tecnología, opten por los sistemas más convenientes.

La estrategia global de dejar ciertos aspectos críticos librados a la coordinación y definición de los particulares, genera sin embargo muchas dudas. En Reino Unido, la CMA y los demás reguladores (V gr. FCA), entendieron a Open Banking como una política tendiente a romper un mercado concentrado, con baja competencia. Por ello, todos los aspectos vinculados a la implementación del sistema (desde el *road map* hasta las definiciones técnicas y el fondeo), fueron definidos por el gobierno e impuestos a fuerza de ley.

La UE tiene un enfoque similar al de Reino Unido. Es decir, entiende que existen fallos de mercado en el sistema financiero y el objetivo de la regulación que dictan, es justamente corregirlos (coactivamente). Pero dicha coacción, no es total y deja aspectos claves librados a las partes. Entonces, si efectivamente hay una falla de mercado, no es descabellado pensar que aquellos jugadores a quienes se quiere forzar a perder poder, intenten retrasar o complicar no solo la definición de un estándar sino también su implementación.

De hecho, la doctrina enseña que la adopción de un estándar en un mercado, en el marco de un potencial beneficio derivado del efecto de red, se logra cuando todos los miembros de la red perciben un beneficio neto (*win-win*). Por el contrario, cuando la adopción de un estándar (interoperabilidad) es percibido como un mecanismo que restringe poder de mercado, trayendo más perjuicios que beneficios derivados de la red, se genera resistencia.⁷⁶

En modo alguno entendemos superado al enfoque de implementación de Open Finance, absolutamente impulsado y definido desde el poder gubernamental (al estilo Reino Unido). Solo se trata de marcar la inconsistencia aparente entre el enfoque que parte de la existencia supuesta de una falla de mercado, la voluntad política de corregir esa falla mediante normas coactivas y la esperanza de que los

⁷⁴ Cfr. EU COMMISSION (2020b), “Retail Payments Strategy”, COM(2020) 592 final.

⁷⁵ Cfr. EU Commission (2023b), “Impact Assessment Report accompanying the proposal for a regulation of the European Parliament and Council on a framework for financial data access”, SWD (2023) 224 final, Bruselas, 28.6.2023.

⁷⁶ KATZ, M.; SHAPIRO, C.; “Network externalities, competition, and compatibility”, American Economic Review 75. 1985. Págs. 424-440.

actores del mercado, actúen de manera coordinada y voluntaria para implementar aspectos centrales de un sistema, que importa incentivos negativos para ellos.

f. Interoperabilidad e integración regional.

Si bien FIDA permite que empresas localizadas fuera de la UE puedan participar de esquemas de intercambios de datos (cumpliendo algunos requisitos adicionales), lo cierto es que GDPR complica dichas implementaciones en la práctica. Está prohibido compartir datos con entidades localizadas en jurisdicciones no cooperantes. Asimismo, solo se podría compartir información con entidades localizadas en jurisdicciones con niveles de seguridad adecuados (aprobadas por la UE, como USA, UK o Japón).⁷⁷

En general, la interoperabilidad internacional (portabilidad, protocolos de intercambio y derechos de acceso) de cualquier sistema de Open Finance, es complicada por la existencia de estándares diferentes en materia de protección de datos personales (considerar a este respecto que el estándar dispuesto por la ley 25.326 en la Argentina, es uno de los más altos).

g. Los esquemas de Datos Compartidos.

La normativa FIDA intenta resolver el problema de la compartimentación de la información financiera; terminar con la situación de que dicha información es compartida dentro de un grupo cerrado (“*club good*”) y alinear los incentivos, mediante los denominados “esquemas de *financial data sharing*”.

FIDA exige a ciertos Proveedores de Datos, compartirlos con Usuarios de Datos, que cuentan con autorización de los Clientes. Quienes participen de esos esquemas – y solo los que participen en carácter de miembros – tienen derecho a exigir una compensación por el uso de los datos.

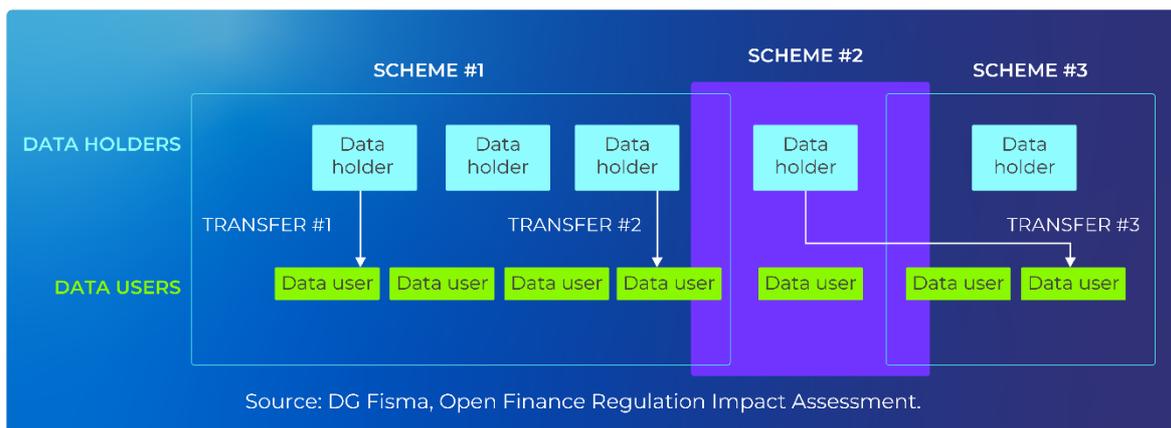
No se establece un solo esquema de intercambio de datos, sino la posibilidad de crear múltiples, cada uno con esquemas de compensaciones diferenciados y específicos para cada mercado. La condición es que todos ellos deben permitir el acceso a Usuarios de Datos en condiciones objetivas y no discriminatorias.

Idealmente se espera que el sector privado defina los aspectos más relevantes de dichos esquemas y que un solo esquema abarque un mercado completo (V gr. seguros, inversiones retail, etc.), pero nada obsta a que la creación de múltiples esquemas, termine generando nuevas barreras, como las que se quieren romper.

⁷⁷ Un problema es el acceso a los datos que puedan tener Gobiernos extranjeros, a través de Proveedores de Servicios de Información Financiera incorporados en sus países. Ese justamente fue el asunto central en los famosos casos Schrems I y II, respecto del acceso del Gobierno Norteamericano, a los datos de ciudadanos europeos, custodiados por Facebook. Es un problema que no tiene solución por vía legislativa, dado que los estados extranjeros son soberanos (no están obligados a cumplir la ley de otro país) y las empresas bajo su soberanía, tampoco pueden resistir el cumplimiento de las normas y regulaciones que les apliquen.

De hecho, se vislumbra como una posibilidad (riesgo) que los esquemas terminen fragmentándose y quedando dominados por las entidades con mayor poder de mercado, o que el esquema de incentivos entre esquemas en competencia termine desalentando el intercambio de datos. Nuevamente, ven en este potencial problema, una falla de mercado. La solución que proponen es una fuerte intervención y contralor de los reguladores.

Además, se establecen los requisitos de composición, gobernanza y compensación de los esquemas modelo.



Los miembros de un esquema de intercambio de datos solo podrán compartir información con los demás miembros de ese esquema y solo respecto de la información incluida en dicho sistema. Si las partes son miembros de más de un esquema, podrán elegir bajo las reglas de cuál operar.

Finalmente, es dable a destacar que estos esquemas de intercambio de datos para Open Finance, estarán regulados por una norma distinta (FIDA) a la que establece las reglas de intercambio de datos de pago (PSD2). Con lo cual se están creando dos ecosistemas que si bien deberían converger, no están estructurados para hacerlo, al menos a nivel regulatorio.

h. Privacidad de Datos.

La gestión de privacidad de los datos personales es una preocupación general en cualquier esquema de Open Finance. Ello es todavía más serio en la UE, dada la estricta regulación que existe en esa materia (GDPR). FIDA establece justamente que GDPR aplica cuando los datos compartidos, sean datos personales, incluyendo el derecho de acceso y portabilidad de los mismos.⁷⁸

Bajo las reglas de GDPR (siendo similar a lo establecido por la ley 25.326 de nuestro país), el procesamiento de los datos personales es lícito (i) si se ha requerido el

⁷⁸ FRAMEWORK FOR FINANCIAL ACCESS (COM(2023)360 final)(FIDA), Considerando 48.

consentimiento informado del titular de los datos o (ii) si es necesario para ejecutar un contrato.⁷⁹

En concordancia, FIDA establece que los Usuarios de Datos, para acceder a la información que tienen los Proveedores de Datos, deben probar que han obtenido autorización por parte del Cliente (Titular de los Datos). Es muy importante lo que dispone el art. 6 de FIDA, por cuanto deposita en el Usuario de Datos, la responsabilidad por el uso adecuado de los mismos (es decir, libera al Proveedor de Datos de responsabilidad subsidiaria).⁸⁰

El sistema implementado es similar al establecido por la PSD2. El gran problema es que resulta sumamente difícil (tanto a nivel técnico como a nivel material), que un Proveedor de Datos, pueda verificar que el Usuario de Datos ha sido efectivamente autorizado por el Cliente (Titular de los Datos).

Es por eso que, en los hechos, la casi totalidad de los accesos autorizados a Usuarios de Datos bajo PSD2, se otorgan en virtud de la “necesidad” de ejecutar un contrato.

Por otro lado, la responsabilidad por accesos no autorizados (V gr. hackeos, usos excesivos, etc.), es delegada en FIDA a definición de las partes, dentro de cada esquema de intercambio de datos. Refiere en concreto a quién debe indemnizar a los Clientes (Titulares de los Datos), en caso que su información sea sustraída, filtrada, adulterada o usada más allá de los límites de la autorización.

FIDA establece también que los Proveedores de Datos, deben estar incorporados dentro de la jurisdicción europea, o contar con un representante en Europa. Además, dichos proveedores deben estar autorizados a operar y la Autoridad Bancaria Europea, debería crear un registro de dichas entidades y los esquemas de intercambio de información que utilicen. Estas disposiciones, implican una ampliación de las facultades y obligaciones (e implícitamente de los costos) de los reguladores.

i. Portabilidad de Datos.

GDPR establece el derecho de los Clientes (Titulares de Datos) a exigir la portabilidad de sus datos personales. Ese derecho está limitado solo a datos personales y solo cuando existe posibilidad técnica de ejecutar la portabilidad. Los especialistas, entienden que es justamente esa limitación, lo que ha llevado a un muy limitado uso de la portabilidad.

Por ello, PSD2 estandarizó la estructura de los datos y las interfaces, en los sistemas de pagos electrónicos (para sortear limitaciones) y extendió la obligación de

⁷⁹ REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS; Art. 6(1).

⁸⁰ Una preocupación general que tienen los Proveedores de Datos, al momento de permitir que un tercera acceda a los datos de sus clientes, es incurrir en responsabilidad subsidiaria por el mal uso que haga de esos datos, el Usuario de Datos (aun cuando pudiera haber tenido autorización del Titular de los Datos).

portabilidad de los datos de pagos. En la misma línea, FIDA extiende la obligación de portabilidad a datos financieros, sean o no personales, a la vez que procura estandarizar las interfaces y estructuras de los archivos de datos, dentro de cada esquema de intercambio.

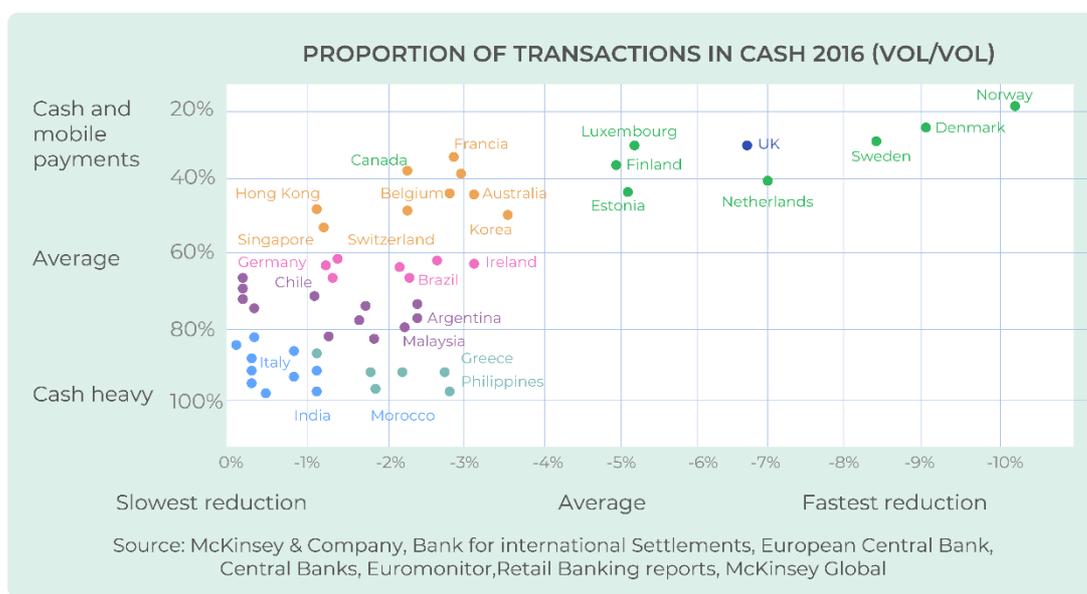
j. Resultados de PSD2.

Resulta conducente evaluar los resultados concretos obtenidos por la UE en la aplicación de sus políticas de Open Banking (en el mercado de pagos), para vislumbrar los potenciales resultados de Open Finance, a la luz de que el enfoque que han decidido utilizar no difiere en sus bases.

(i) Pagos Electrónicos.

Surgieron nuevos modelos de pagos electrónicos incluyendo tarjetas *contactless*, billeteras móviles y pagos instantáneos.

Si bien se ha incrementado el uso de dinero digital (sobre el efectivo), las 27 economías que conforman la UE han mostrado una evaluación dispar. Algunos países han reducido rápidamente el uso de efectivo (los que ya tenían una alta penetración de pagos electrónicos), mientras que otros lo han hecho a un ritmo más lento (notar por ejemplo, que la media lo hizo a un ritmo similar a la Argentina). Esta tendencia dispar, debería mantenerse dado que las infraestructuras de pagos electrónicos y las preferencias de los consumidores siguen manteniendo importantes diferencias.



81

⁸¹ VAN STEENIS, Huw; “Future of Finance. Review on the Outlook for the UK Financial System: What it Means for the Bank of England”; Junio 2019. Disponible en: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/report/2019/future-of-finance-report.pdf>

- (ii) Pagos Cuenta a Cuenta.
Varios países de la UE crearon asimismo sistemas de pagos directo cuenta-a-cuenta como iDeal en Suecia, con el objetivo de evitar intermediarios, como tarjetas de débito o crédito. También es cierto que muchos de estos sistemas de pago, ya existían antes de PSD2 (e incluso su aparición, fue uno de los motivos que impulsó la creación de la norma).
- (iii) Prevención de Fraudes.
La implementación de SCA ha permitido reducir los casos de fraudes en pagos electrónicos.
- (iv) Nuevos Jugadores.
Las empresas *fintech* han jugado un rol central en el crecimiento de la cantidad de soluciones de pago. Se incorporaron a los registros creados cerca de 400 TPPs y más de 100 AISPs y PISPs. Sin embargo, hay que destacar que la gran mayoría de esas empresas ya se encontraban operativas antes de la vigencia de PSD2. Por otro lado, el objetivo de volver al sistema financiero menos *bank-centric* tampoco se ha logrado (a pesar que la política ha buscado erosionar los ingresos de los bancos con el ingreso de nuevos jugadores). En el marco de PSD2, los bancos han aprovechado su acceso al capital, su base de clientes y la asociación con servicios digitales de terceros, para mantenerse relevantes en el ecosistema. Lejos de reducir la participación de los bancos en el mercado financiero, el uso de TPPs ha potenciado la centralidad de las cuentas bancarias. Los TPPs ideados por PSD2 solo compiten por ser el canal electrónico principal para realizar pagos o acceder a la información de los mismos. Pero el flujo de caja y los saldos a la vista, quedan siempre en poder de los bancos, que siquiera deben invertir en canales electrónicos, pudiendo aprovecharse de las innovaciones e inversiones de los TPPs.
- (v) Esquema de Incentivos.
El costo de desarrollo de las APIs no puede ser trasladado a los Usuarios de Datos y por lo tanto, a los Clientes, lo que ha significado un gran factor de desincentivo para el crecimiento del ecosistema de pagos. Por otro lado, tal como fue planteado el sistema, no genera incentivos económicos para su implementación por los participantes.⁸²
- (vi) Casos de Uso Real.
El uso de los nuevos sistemas de pago se mantuvo sumamente restringido. Es decir, los Clientes no se han vistos seducidos por la utilización de los nuevos modelos de pagos que PSD2 pretendió impulsar. En algunos estados miembros de la UE, menos del 1% de las transacciones se realizan a través de PISPs y AISPs.

⁸² Esta ausencia de incentivos la encuentran en un fallo de mercado: aun cuando la reutilización del set de datos con que cuentan los Tenedores de Datos, podría beneficiar no solo a la sociedad en su conjunto sino también a las propias empresas que proveen servicios financieros (retornos por la escala de los datos utilizados), el valor que cada potencial usuario de los datos, le asigna individualmente a los mismos, está por debajo de su valor social.

- (vii) Datos Personales. Acceso a los Datos.
Bajo la PSD2, se estableció la posibilidad de que los Usuarios de Datos, contando con la autorización de los Clientes (Titulares de los Datos), pudieran acceder a la información de aquellos, resguardada por terceros Proveedores de Datos (Bancos principalmente). El mecanismo técnico para acreditar dicha autorización y además, que la misma fue debidamente “informada”, no fue estandarizado. Aun cuando se presenta – en los papeles – como la mayor innovación de PSD2, lo cierto es que la dificultad de probar los extremos necesarios para el acceso a los datos (material), sumado a la falta de mecanismos sencillos de implementación (técnico), el uso de esta opción ha sido en la práctica casi nulo. Tampoco ayudó, que el Board de Protección de Datos Europeo, haya emitido diversas opiniones escépticas en relación al uso basado en consentimiento informado. Por ello, la gran mayoría de los accesos a datos de Clientes por parte de TPPs, ha sido en virtud de la “necesidad” para ejecutar un contrato. Ello así por cuanto probar la existencia de un contrato, es mucho más sencillo, que probar el consentimiento informado. El mercado decantó por la solución más sencilla, por encima de la que aparecía como la más innovadora.⁸³
- (viii) Datos Personales. Portabilidad.
Son muy pocos los casos detectados de ejercicio del derecho a la portabilidad de los datos. De hecho, solo 12.2 millones de personas en toda la UE (alrededor del 5% de la población), usa efectivamente Open Banking.
- (ix) Pagos Transfronterizos.
La utilización de PISPs y AISPs para realizar pagos transfronterizos es sumamente limitada y costosa en comparación con los sistemas más establecidos. Se acusan problemas de compatibilidad técnica como la principal causa.
- (x) Sistema de Otorgamiento de Licencias.
El sistema de licenciamiento para cada nuevo participante, ha resultado lento y burocrático, incrementando los costos de creación de nuevas empresas. La constante revisión de los requisitos para otorgar licencias, también ha sido planteado como un factor de riesgo que desalienta la aparición de nuevas empresas.

⁸³ Es importante destacar que ingentes recursos técnicos, humanos y económicos fueron invertidos en el desarrollo de las estructuras necesarias para permitir el acceso mediante consentimiento informado en Open Banking. El cual a la postre, no tuvo prácticamente uso.

IV. CAPÍTULO IV. OTROS CASOS DE ESTUDIO.

A) Australia.

Mediante la *Consumer Data Right* (2019), el país estableció que los Proveedores de Datos deben participar en el intercambio de datos y poner cierta información a disposición. Es decir, al igual que la UE y Reino Unido, adoptaron un enfoque mandatorio dirigido desde el gobierno.

En los último 4 años, han tenido una rápida expansión en Open Banking. En 2021 los clientes de los 4 bancos más grandes, quedaron habilitados a compartir sus datos, con TPPs. Del mismo modo, los datos de proveedores no bancarios de crédito pueden ser compartidos de la misma manera.

La implementación de estos esquemas de intercambio de datos han sido fondeados con ingentes sumas de dinero, provenientes del erario.

Para poder ser un Usuario de Datos, se debe obtener una autorización. Una vez obtenida, pueden solicitar el acceso a los datos, por cuenta y orden de los Clientes (titulares de los datos), quienes previamente deben haber otorgado esa facultad/autorización.

También se regula a proveedores de servicios comerciales de intermediación de datos. Estos deben registrarse y pueden recolectar datos de bancos y otras fuentes, procesarlos y brindar servicios de valor agregado vía APIs.

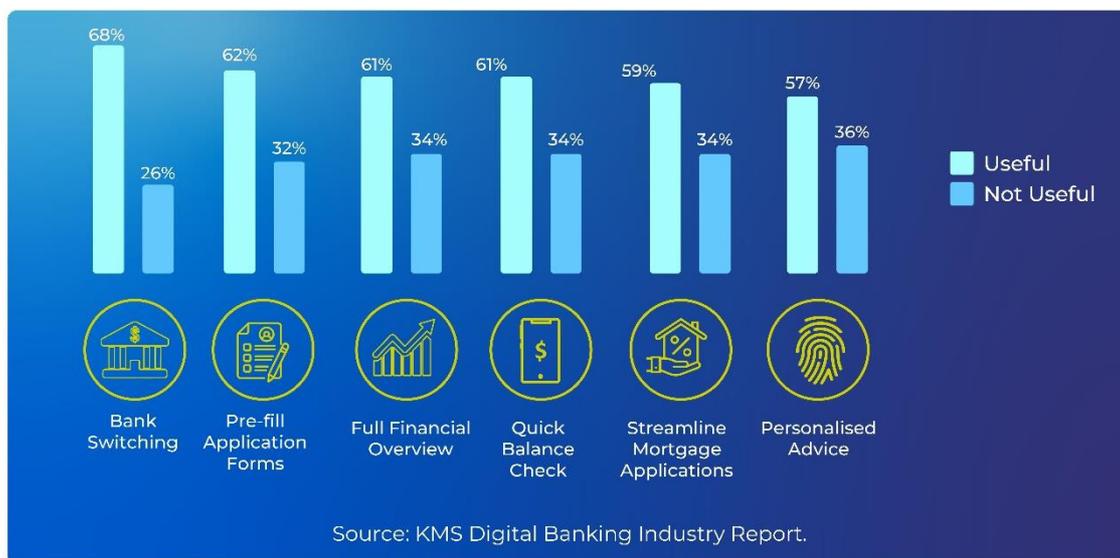
Australia es además, uno de los 5 países de la OCDE que fijaron APIs obligatorias para bancos y otras EF bajo su *data sharing framework*.⁸⁴

El sistema de intercambio de datos fue extendido en 2022, para incluir a ciertos proveedores de energía, estando en discusión la posibilidad de implementar sistema de iniciación de pagos por parte de los Usuarios de Datos. Desde 2023, se está estudiando la posibilidad de ampliar el sistema a otros participantes, como ser las empresas de telecomunicaciones.⁸⁵

⁸⁴ Cfr. OECD; "Shifting from Open Banking to Open Finance: Results from the 2022 OECD survey on data sharing frameworks", OECD Business and Finance Policy Papers. OECD Publishing. Paris. 2023. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9f881c0c-en>.

⁸⁵ Cfr. <https://treasury.gov.au/publication/inquiry-future-directions-consumer-data-right-final-report>, y <https://openfuture.world/open-finance-global-progress-ebook-australia/>

Los datos relevados indican que la mayoría de los usuarios de Open Banking en Australia, encuentran útiles las herramientas provistas por el sistema. Para 2023, casi todos los bancos están compartiendo datos, incluyendo más de 30 productos financieros distintos y el número de entidades que utilizan estos datos se ha duplicado desde 2022.



Sin embargo, la adopción (casos de uso reales), ha sido bastante lenta. Actualmente hay 76 entidades Proveedoras de Datos y 32 Usuarios de Datos acreditados en el registro, pero solo 20 tienen un estado “activo”.

Finalmente, son varios los bancos que han lanzado portales para desarrolladores de APIs (siendo el National Australia Bank (NAB), el primero en 2021).

B) Singapur.

1. Visión General.

A diferencia de Australia, Singapur creó un sistema totalmente impulsado desde el sector privado. Compartir datos no es obligatorio, sin embargo el uso de esquemas de intercambio es bastante amplio.

Las APIs por ejemplo, no se estandarizaron desde la regulación. Pero existe una plataforma centralizada denominada APIX⁸⁶ donde pueden ser intercambiadas. Además, APIX sirve como *sandbox* para probar los protocolos de intercambio. La plataforma es operada por una entidad sin fines de lucro, fundada desde la *ASEAN Bankers Association* e impulsada desde la *Monetary Authority of Singapore (MAS)*.

⁸⁶ <https://apixplatform.com/about-us>

Actualmente participan de la plataforma más de 50 EF y 140 *fintechs* (no solo en Singapur, sino de todo Asia).

Los bancos más grandes, además, gestionan sus propias plataformas de APIs. Por ejemplo, DBS (el banco más grande), gestiona la mayor plataforma de desarrolladores de API en la que numerosos comerciantes participan en los programas de pagos del banco.⁸⁷

Adicionalmente, crearon la primera infraestructura digital pública del mundo en utilizar una identidad digital nacional y un sistema de consentimiento en línea gestionado centralmente: *Singapore Financial Data Exchange (SGFinDex)*.⁸⁸ La plataforma permite a las personas acceder a su información financiera mantenida en diferentes agencias gubernamentales e instituciones financieras, desde un único punto de acceso centralizado.

Aun cuando resulta práctico desde su implementación técnica, es de considerar el incremento en el nivel de riesgos, que involucra crear un punto de acceso único a una vasta cantidad de información (*single point of failure*).



Source: The State Open Banking in Southeast Asia, 2024, Brankas

En total, 15 EFs y la entidad depositaria de los títulos valores del país, participan y pueden ser autorizadas individualmente por los Clientes a compartir información

⁸⁷ <https://www.dbs.com/dbsdevelopers/discover/index.html>

⁸⁸ <https://www.sgfindex.gov.sg/>

entre ellas y obtener datos de fuentes gubernamentales (V gr. cuentas de retiro, gastos médicos, pagos de créditos e hipotecas, etc.).

El sistema de SGFinDex aprovecha la plataforma de identidad digital de Singapur – *SingPass* – que funciona como un *single sign-on* para identificarse con más de 60 agencias gubernamentales.

El apetito del público también impulsa la innovación. La encuesta “*Financial Services: State of the Nation Survey 2022*”, encontró que el 99% de los encuestados entendían a Open Banking como un “*must have*” o “importante”.

2. API Playbook.

Un aspecto interesante es que MAS y la Asociación de Bancos de Singapur (ABS), elaboró un manual de APIs para la industria financiera, que identifica APIs comunes y útiles para la industria y *stakeholders*. Es similar a ciertos trabajos realizados en Reino Unido al momento de preparar la implementación de Open Banking, pero llega a un nivel de detalle de casos de uso, mucho más profundo.

Proporciona orientación sobre estándares de seguridad de la información y modelos de gobernanza para instituciones financieras y actores *fintech*. Incluye además guías, estándares y lista de 411 APIs recomendadas (funcionalidades). Dichas APIs reflejan alrededor de 700 procesos de negocios (de un total de 5600 procesos evaluados).⁸⁹

Un aspecto destacable y que es probable sea común a múltiples jurisdicciones (incluyendo Argentina), es que el estudio realizado determinó que el principal Proveedor de Datos para el ecosistema deberían ser los reguladores y organismos gubernamentales. Ello debido al enorme caudal de información que recolectan a través de los regímenes informativos.

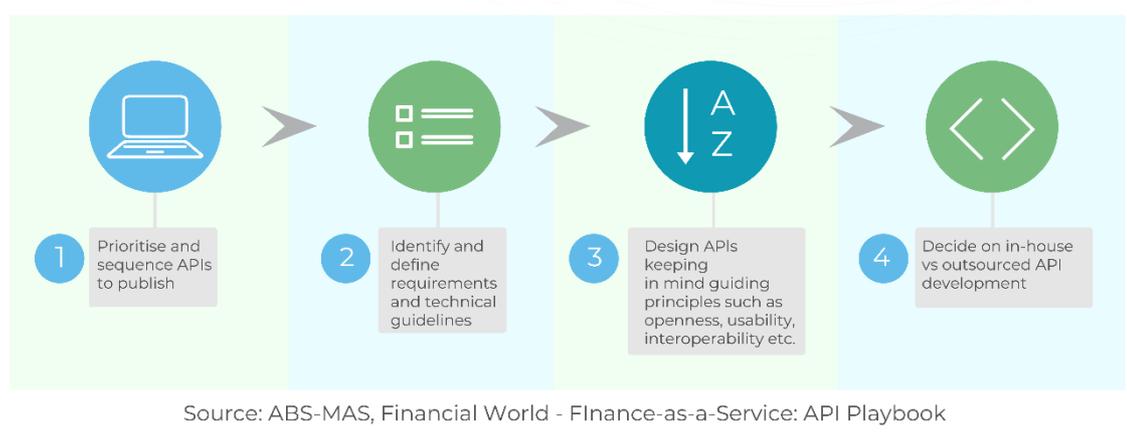
En segundo lugar emergen como potenciales Proveedores de Datos (y con bastante diferencia), los bancos, por el amplio espectro de productos que operan.

El documento destaca además los desafíos más importantes para el desarrollo de una economía de APIs: (i) la necesidad de establecer una estrategia de APIs dentro de las organizaciones, que alineen los objetivos, equipos y presupuestos (inversión); (ii) el desarrollo de una adecuada infraestructura y la integración de las APIs a los sistemas *legacy* de las EF; (iii) la retención de una masa crítica de desarrolladores que creen, mantengan y evolucionen las APIs; (iv) la interoperabilidad de las APIs, mediante la estandarización de las mismas; (v) la ciberseguridad, en entornos donde aplicaciones de terceras partes acceden a información personal de los

⁸⁹ ABS-MAS; “*Financial World – Finance-as-a-Service: API Playbook*”. Disponible en: <https://www.mas.gov.sg/-/media/mas/smart-financial-centre/api/absmasapiplaybook.pdf>

consumidores; (vi) la cooperación efectiva entre los diferentes jugadores del ecosistema.

Establece una guía concreta de trabajo y potencial desarrollo e implementación de APIs. Incluyendo desde un estándar para el gobierno del ecosistema de APIs, hasta recomendaciones sobre cómo elaborar los contratos con proveedores y lenguajes de programación.



Identifica 4 roles claves: Proveedores de APIs (las entidades que exponen información); Consumidores de APIs (los que acceden a los datos expuestos); Comunidad de Desarrolladores (quienes crean las APIs en base a los requerimientos de los Proveedores de APIs) y las *fintech* (que desarrollan productos y servicios mediante el uso de las APIs).

En materia de Seguridad Informática, recomienda que tanto EF tradicionales como *fintech*, estandaricen sus mecanismos de intercambio, seguridad y gobernanza, para garantizar un sistema robusto. De hecho, recomiendan que las *fintech* deban adherir a las mismas guías de seguridad que el regulador impone a las EF.

También establece recomendaciones sobre cómo estandarizar las APIs y sus estructuras de datos transversalmente en toda la industria financiera.

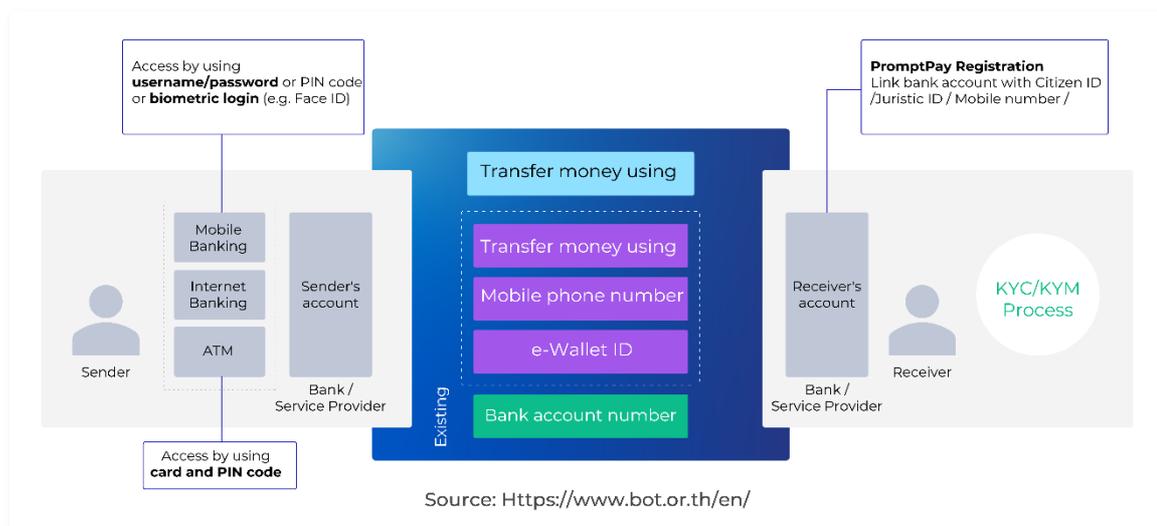
C) Tailandia.

El Banco Central de Tailandia estableció un *sandbox* regulatorio, que permite a las EF y *fintech*, experimentar y colaborar en un entorno seguro y controlado. Los productos y servicios son testeados dentro del *sandbox*, lo que permite identificar potenciales riesgos – operacionales y regulatorios – antes del lanzamiento al público masivo.

En 2019 el *Siam Commercial Bank* lanzó sus APIs públicas, para que desarrolladores puedan crear servicios integrados con sus sistemas, los cuales pueden ser testeados en un *sandbox*. De su lado, *Kasikornbank* ha hecho lo mismo, permitiendo que terceros desarrolladores provean servicios de pagos QR, pagos de servicios, entre otros. *Bangkok Bank* ofrece APIs de información, a través de las cuales se puede obtener cotizaciones del tipo de cambio y otros activos financieros.

Un caso de uso exitoso, es *PromptPay*, lanzado en 2016. Es una infraestructura de pagos que permite a los usuarios transferir dinero utilizando su ID, número de teléfono móvil (u otro número de identificación del destinatario) y número de cuenta bancaria a través de canales digitales con tarifas bajas. Además de facilitar transferencias y pagos, *PromptPay* también es una herramienta utilizada por el gobierno para la distribución de asistencia social.

Para enrolarse en *PromptPay*, los usuarios deben registrarse vinculando sus cuentas bancarias existentes con su ID o número de teléfono a través de canales como la banca móvil, la banca por internet, los cajeros automáticos o los servicios en sucursal.⁹⁰



Finalmente, han avanzado en la creación de plataformas de préstamos P2P, las cuales deben pasar por fase de testeo dentro del *sandbox* regulatorio, así como también han impulsado la exploración de casos de uso para la tecnología *blockchain*, con especial foco en el uso de esa tecnología para las fianzas bancarias electrónicas (*Electronic Letter of Guarantee* o *eLG*).

⁹⁰ Las personas que tienen cuentas bancarias en diferentes bancos no necesitan registrar PromptPay para cada cuenta, bastando que lo hagan solo con una. Alternativamente, si desean usar PromptPay con diferentes cuentas, pueden vincular su identificación ciudadana a la primera cuenta y su número de teléfono a la segunda cuenta. El mismo número de teléfono no puede estar vinculado a más de una cuenta bancaria.

D) Malasia.

En Malasia el Banco Central creó el *Financial Technology Enabler Group*, como grupo de trabajo donde EF y *fintech* pueden colaborar, con el regulador, en la búsqueda e implementación de nuevas soluciones financieras.

En 2020 crearon las licencias bancarias digitales (bancos que no pueden tener sucursales, pero están conectados a las redes de ATMs).

También crearon una plataforma similar a *PromptPay*, denominada *DuitNow* (permite pagos cuenta-a-cuenta, mediante el link de una cuenta bancaria al ID o teléfono de los clientes).

E) Indonesia.

1. Visión General.

Al igual que otros países de la región Asia-Pacífico, Indonesia comenzó a impulsar Open Banking desde 2016, mediante mesas de innovación y programas de *hackatones* y aceleradoras.

Un gran número de proveedores de pagos electrónicos ingresaron al mercado, mediante asociación con EF tradicionales.

Con una población no bancarizada de más del 51%, la aparición de cuentas de pago digitales, sin costos de apertura, balances mínimos o costos transaccionales, es quizás el mayor caso de éxito de Open Banking en el país.⁹¹

2. National Open API Payment Standard (SNAP).

SNAP es el estándar nacional de pago con APIs abiertas publicado por el Banco de Indonesia, con fecha 16 de agosto de 2021. Su implementación es obligatoria y gradual.

Su propósito fue crear una industria de sistemas de pago saludable, competitiva, segura e innovadora, promoviendo la integración, interconectividad e interoperabilidad.

SNAP fue desarrollado por el Banco de Indonesia en cooperación con representantes de la industria del sistema de pago, abarcando:

- (i) Estándares Técnicos y de Seguridad, Estándares de Datos y Especificaciones Técnicas, los cuales están publicados y son accesibles mediante la web.
- (ii) Directrices de gobernanza para pagos con APIs interconectadas e interoperables.

⁹¹ Ver por caso la asociación entre Bank Jago (*lender*) y GoPay (billetera digital).

En el “Sitio para Desarrolladores”, el Banco de Indonesia proporciona:

- (i) *Estándares*: estándares técnicos y de seguridad, estándares de datos y especificaciones técnicas.
- (ii) *Sandbox en línea para probar los estándares de pago con API basadas en SNAP*. El Sandbox solo es accesible para: Proveedores de servicios y/o posibles proveedores de servicios de pago. Usuarios de servicios y/o posibles usuarios de servicios de pago. Desarrolladores de sistemas, aplicaciones y/o dispositivos de pago.

F) Filipinas.

1. Visión General.

El país ha estado impulsando la modernización de su sistema financiero con ímpetu al menos desde 2017.

Su mayor hito a la fecha es la implementación del *National Retail Payment System* (NRPS), una plataforma de pagos digitales minoristas.

En el año 2020 el *Bangko Sentral ng Pilipinas* (BSP), publicó su *road map* para la transformación de los pagos digitales, con el objetivo de elevar del 10% al 50%, los pagos electrónicos para 2023.

En el año 2021, el BSP publicó su Open Finance Road Map (2021-2024). El enfoque adoptado es diametralmente opuesto al de otros países como Reino Unido (enfoque coactivo). En Filipinas existe el convencimiento que el camino hacia Open Finance debe ser colaborativo (entre regulador, EF y *fintechs*) y guiado por el interés de la industria.

El *road map* destaca además la importancia de que los estándares elegidos, sean aceptados por la industria, así como que el progreso en la implementación de Open Finance debe estar guiado por el *learning by doing*. Para ello entiende central la utilización de *sandboxes*, donde las empresas puedan testear sus productos con clientes reales, sin el riesgo asociado al incumplimiento regulatorio.

Un caso de éxito, fue la implementación de un sistema de créditos rápidos de corto plazo 100% digitales. El proyecto fue impulsado por la Unión de Bancos de Filipinas y a la fecha, más de 600.000 filipinos accedieron a créditos a través del sistema.⁹²

El programa fue posible gracias a la implementación de tecnología *low-code* y el uso de APIs abiertas estandarizadas definidas por la *Industry Architecture Network* (BIAN), una organización sin fines de lucro integradas por bancos, empresas de tecnología, *fintechs*, consultores y académicos.

⁹² El sistema es altamente eficiente, con plazos de aprobación de menos de 60 segundos.

2. NRPS.

El NRPS proporciona el marco regulatorio para el sistema de pagos minoristas. Se basa en tres principios fundamentales:

- (i) *Interoperabilidad*. Se define como la posibilidad que los clientes pueden transferir fondos desde su propia cuenta a cualquier cuenta regulada por el BSP utilizando cualquier dispositivo. Esto significa que un consumidor, que puede ser un individuo o una institución, solo necesita mantener una cuenta, ya sea bancaria o de dinero electrónico, para poder realizar transacciones con cualquier persona en el sistema.
- (ii) *Inclusividad*. Requiere que todos los proveedores de servicios financieros puedan participar en el sistema, independientemente de su tamaño y tipo de cuentas de transacción ofrecidas.
- (iii) "*Coopetición*". Se espera que la industria coopere en asuntos que impactan sobre los propósitos de eficiencia y resiliencia del sistema. Esto incluye reglas y estándares de compensación y liquidación, gobernanza de la industria y gestión de riesgos. Las características de los productos como tarifas para usuarios finales, canales de entrega y servicio al cliente quedan fuera del ámbito cooperativo y se basan en la competencia.

Los pagos minoristas son regulados directamente por el *Cuerpo de Gestión del Sistema de Pagos (PSMB)* que puede ser designado por el Banco Central con responsabilidades delegadas. El PSMB, que está compuesto por representantes de diferentes partes interesadas, gestiona el riesgo y autorregula a sus miembros mediante la creación de reglas, monitoreo de riesgos, auditoría y cumplimiento y el desarrollo de un marco regulatorio general claro.

Existen también Cámaras de Compensación Automatizada o ACH. Son acuerdos multilaterales jurídicamente vinculante que establecen las reglas de compensación y participación para un esquema de pagos electrónicos. Según el marco del NRPS, dos (2) miembros cualesquiera del PSMB pueden unirse y crear una ACH. Esta se creará/diferenciará en función de los instrumentos de pago o instrucciones, reglas comerciales y consideraciones de riesgo. Como tal, un instrumento de pago solo puede pertenecer a una (1) ACH.

Otro principio bajo el marco del NRPS es que cada ACH tendrá solo un operador/conmutador de compensación o CSO, cuyas operaciones estarán limitadas a la compensación y otros servicios que no compitan con los servicios ofrecidos por los miembros del PSMB. No obstante, esto no impide que un CSO preste servicios a más de una (1) ACH o múltiples ACHs.

En última instancia, se espera que los CSOs presenten la información de liquidación neta a la frecuencia acordada de la ACH a *PhilPaSS* para la liquidación directa y de acuerdo con lo establecido en el contrato de la ACH con el CSO.

G) Vietnam.

Open Banking tal como es concebido en Europa, no existe. Las iniciativas de transformación digital se han limitado al esquema de pagos electrónicos. Se ha implementado a través de diversas iniciativas, siendo la primera de ellas, la creación de licencias para bancos digitales.

La segunda iniciativa fue *Mobile Money*. Un sistema de pagos electrónicos de bajo valor, que permite realizar compras sin contar con una cuenta bancaria o de pago. Utiliza únicamente la cuenta telefónica (las compras se pagan junto con la factura de suscripción al servicio telefónico).

Por otro lado, el banco público *VietinBank* desarrolló APIs abiertas que se comparten a través de una plataforma llamada *VietinBank iConnect*. Integra 148 servicios de 116 socios y facilita más de 12 millones de transacciones por mes.

VietinBank iConnect es una plataforma que permite compartir datos y servicios bancarios con los socios de *VietinBank* mediante el consentimiento de los Clientes.

Los socios pueden integrar las API y probar la funcionalidad de sus aplicaciones en un entorno *sandbox* antes de ofrecer servicios a los Clientes.

VietinBank iConnect también proporciona API dedicadas para socios empresariales que necesiten conectar sus sistemas ERP directamente con *VietinBank*. La plataforma siempre requiere que los Clientes otorguen su consentimiento para que las aplicaciones puedan acceder a los datos en *VietinBank* a través de API, así como la posibilidad de revocar dicho consentimiento en cualquier momento.

Utiliza estándares de seguridad internacionales como OAuth2, OpenID Connect, en combinación con OTP para autenticar a los Clientes. Para garantizar la seguridad, todas las API son sometidas a pruebas de ataque frecuentes y cumplen con estándares internacionales como REST y OWASP.⁹³

H) Brasil.

El caso de Brasil es relevante para la región latinoamericana. A partir de su puesta en marcha en febrero de 2021, se ha convertido en uno de los principales ecosistemas de Open Banking en el mundo, teniendo en cuenta la cantidad de instituciones participantes y transacciones.

El modelo Brasileño sigue casi al pie de la letra el régimen implementado en Reino Unido. Cuanto más, los antecedentes de los debates legislativos demuestran que se tuvieron en cuenta motivos muy similares para impulsar su implementación:

⁹³ "The State of Open Banking in Southeast Asia", 2024, Brankas. Appsynth. Disponible en: <https://resources.brankas.com/state-of-open-banking-southeast-asia-2024>

- Los datos históricos de los clientes son la base sobre la cual se deciden el otorgamiento de créditos y los mismos son centralizados por los bancos.⁹⁴
- El monopolio de la información crediticia en poder de los bancos es un problema que limita la competencia.⁹⁵
- Una política destinada a forzar la apertura e intercambio de datos dentro del sector financiero, es un instrumento regulatorio innovador para combatir barreras de entrada y fomentar la competencia.⁹⁶
- El sector financiero se encuentra altamente concentrado, con los 5 grandes bancos del país concentrando el 79,2% de los activos totales y más del 80% de los depósitos y créditos.⁹⁷
- La alta concentración, generaría altos *spreads* y tasas excesivas, así como altos costos para servicios financieros básicos (como transferencias) y un alto número de personas no bancarizadas o sub-bancarizadas.⁹⁸

Como todo sistema de Open Finance *government-driven*, el objetivo central que justifica la acción coactiva del estado Brasileño por sobre los particulares, es la promoción de la competencia, frente a un fallo de mercado. En el caso brasileño, la iniciativa fue entendida como una forma de aumentar la competencia y la oferta de productos financieros, mediante el intercambio de datos entre instituciones reguladas. Lo anterior permitiría reducir las asimetrías de información, mitigar fricciones, bajar los costos de entrada al mercado, facilitar la implementación de nuevos modelos de negocios, mejorar la experiencia de usuario y, en definitiva, hacer más eficiente al sistema financiero.⁹⁹

El proyecto fue y es parte de la agenda de trabajo del Banco Central de Brasil (BCB). La Agenda se basa en los pilares de inclusión, competitividad, transparencia, educación y sustentabilidad. Fue presentada en 2019, manifestándose que el BCB buscaba aprovechar el desarrollo tecnológico y explorar el fenómeno de la *datificación* del sistema financiero.¹⁰⁰

Llamado originalmente Open Banking Brasil, entró en funcionamiento en febrero de 2021. En una primera fase, fue obligatorio para las entidades bancarias más importantes. Tenía un cronograma de apertura gradual de datos, comenzando por los Bancarios, pero llegando a seguros e inversiones, momento en que se

⁹⁴ STIGLITZ, J, WEISS, A.; “*Credit Rationing in Markets With Imperfect Information*”. American Economic Review. Número 71, p. 393-410. 1981.

⁹⁵ CLAESSENS, S.; “*Competition in the financial sector: Overview of competition policies*”. The World Bank Research Observer. Volumen 24, Número 1, p. 83-118. 2009.

⁹⁶ TOLENTINO, M., CATALDO, B.; “*Resultados Preliminares Do Open Finance Brasil: Uma Análise Descritiva Do Perfil De Acesso Ao Ecosistema*”; Revista Estudos Institucionais, v. 9, n. 2, p.320-342, mayo/agosto 2023.

⁹⁷ PAULA, Luis Fernando.; “*Fintechs, Bancos Digitais e Open Banking e seus efeitos sobre o setor bancário brasileiro*”. Texto para Discussão 014. 2022. Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2022. Disponible en: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/TDS/2022/TD_IE_014_2022_PAULA.pdf

⁹⁸ CARVALHO, R.; “*Open Banking: da lenta evolução á revolução no sistema financeiro*”. En Sistema Financeiro em Movimento: cases, transformações e regulação. Primera edición. Thomson Reuters Brasil. San Pablo. 2020.

⁹⁹ BANCO CENTRAL DO BRASIL, “*Relatório de Economia Bancária 2022-2023*”.

¹⁰⁰ BANCO CENTRAL DO BRASIL; “*Agenda BC#: Pauta de Trabalho*”. 2019.

convertiría en Open Finance Brasil (marcando de forma clara las diferentes fases del *road map*). De hecho, Brasil fue el primer país que incluyó en la planificación inicial a los datos del sector seguro e inversiones. La supervisión de los tres sectores, cae bajo la órbita de diferentes reguladores (BCB, SUSEP y CVM), pero el sistema en su conjunto, es controlado por el BCB.¹⁰¹

Después de una consulta pública, el BCB publicó la Resolución Conjunta N°1 del 4 de mayo de 2020, estableciendo el sistema financiero abierto en Brasil. El modelo de gobernanza elegido fue “auto regulación asistida” y, tal como en Reino Unido, se creó un organismo externo, formado por representantes de los agentes de mercado, para implementar el *road map*.¹⁰²

La primera fase del proyecto estuvo lista para febrero de 2021, con el intercambio de información estandarizada de las propias instituciones financieras (no datos de clientes). La segunda fase incluyó el intercambio de datos de los consumidores. La tercera fase recién habilitó el acceso de TPPs. Luego, la cuarta fase, iniciaría Open Finance propiamente dicho, con la inclusión de operaciones de cambio de moneda, inversiones, seguros, etc.

Los primeros reportes brindados por las autoridades fueron muy auspiciosos: en tan solo 1 año, habían logrado 5 millones de cuentas conectadas (Cfr. Reino Unido logró esa cifra después de 4 años) y más de 9 millones de consentimientos activos. Y esto se sumaba al éxito que tuvo la plataforma de pagos con transferencia denominada PIX.¹⁰³ Vale destacar que PIX es parte del proceso de innovación incluido en la agenda de trabajo del BCB, para la mejora en los servicios financieros, pero no forma parte del *road map* específico de Open Finance.

Asimismo, al finalizar el primer trimestre de 2024, se registran 44,3 millones de consentimientos (usuarios activos) con 1,2 billones de llamadas por semana y 800 instituciones participando. La inversión realizada por los bancos fue de más de 2.000 millones de reales en tres años de operaciones de Finanzas Abiertas en Brasil.

Uno de los KPIs más exaltados por las autoridades de Brasil, son justamente los números de llamadas de APIs. Los mismos son publicados a través de un *dashboard* público, accesible vía internet, que permite desagregar las estadísticas brutas.

Del análisis surge que casi el 65% de las llamadas, son para consulta de cuentas (47%) y tarjetas de crédito (17%). Solo el 8% son consultas para servicios de préstamos. Esto demuestra que el objetivo de Open Banking (datos de cuenta) está más cerca de cumplirse y que Open Finance es todavía un aspiracional.

¹⁰¹ Cfr. TOLENTINO, M., CATALDO, B.; Ob. Cit.

¹⁰² A diferencia del OBIE de Reino Unido que gozaba de amplia independencia, el BCB debe aprobar todas las decisiones de este ente externo.

¹⁰³ BCB, Resolución 1. 2020.

Pero el dato quizás más relevante es que los 8 grandes jugadores del mercado brasilero, son responsables de casi el 98% de las llamadas de APIs, de todo el sistema. Y prácticamente el 80% de todas las llamadas receptoras (pedidos de información), son realizados por Nubank.¹⁰⁴ De hecho, la intervención de Nubank es tan fuerte, tanto como solicitante de información así como transmisor (aunque en mucho menor medida en este rol), que distorsiona las conclusiones.

Si tomamos que el objetivo del BCB era fomentar la competencia, vemos como dato positivo que efectivamente los Bancos denominados C5 (los más grandes) están enviando más información de la que reciben. El problema es que Nubank es – prácticamente - el único banco que está recibiendo información.

De su lado, cuando se analizan los consentimientos activos, se nota que los clientes de bancos C5 están dando más autorizaciones receptoras que transmisoras (es decir, autorizan a su Banco a pedir información a otros más de lo que autorizan a otros a requerirla). Es temprano todavía para sacar conclusiones, pero estos datos indicarían que frente a una tecnología uniformemente impuesta a todos los jugadores, los bancos más grandes logran sacarle el mayor beneficio a esa tecnología, en detrimento de bancos más pequeños.

El sistema de Open Finance de Brasil, se completa con el DREX o Real Digital. La CBDC (*Central Bank Digital Currency*) impulsada por el BCB.¹⁰⁵

La idea es que el Drex permita transacciones financieras seguras con activos digitales y contratos inteligentes. Los servicios financieros “inteligentes” serán liquidados por los bancos dentro de la Plataforma Drex del BCB, una *Blockchain* que están desarrollando.¹⁰⁶

Para acceder a la Plataforma Drex, se necesitará un intermediario financiero autorizado, como un banco. Este intermediario transferirá el dinero de una cuenta bancaria a las billeteras digitales de Drex. Con la billetera digital, se podrá realizar transacciones con activos digitales dentro de la misma plataforma, desde que no tendrá salida a redes públicas.

I) Chile.

En Chile, la Ley N° 21.521 para promover la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros (“Ley

¹⁰⁴ Tiene una participación en el total de llamadas cercana al 50%. Lo sigue Itaú con menos del 25%. En total 3 bancos son responsables de casi la totalidad de las llamadas receptoras.

¹⁰⁵ De hecho, las CBDCs son la fase final de implementación del modelo de Open Finance Europeo. Solo la fuerte resistencia a su implementación por parte de los ciudadanos de la Comunidad, ha retrasado los planes para su incorporación.

¹⁰⁶ Será una blockchain cerrada, sin contacto con redes públicas como Ethereum o Bitcoin. A la fecha no tienen definido el modelo de gobernanza de la blockchain, así como tampoco el mecanismo de consenso.

Fintech”), sancionada en 2022, estableció los lineamientos para el desarrollo e implementación de un sistema de Open Finance.

Esta norma continúa el camino trazado por iniciativas precedentes, como la portabilidad financiera prevista por la Ley de N° 21.236.

El país se encuentra en pleno proceso de diseño del sistema, no habiendo aún implementaciones con resultados consolidados.

J) México y Colombia.

En México, la Ley para regular las Instituciones de Tecnología Financiera, estableció un marco regulatorio para el manejo e intercambio de datos y la participación de terceros en la industria financiera mexicana. Los resultados – hasta la fecha – son prácticamente nulos. El proyecto demoró años su inicio y los casos uso son escasos.

En Colombia el Decreto 1297 de 2022, estableció una hoja de ruta -hasta 2026- para la implementación de Open Banking, orientada principalmente a casos de uso de iniciación de pagos, casos de uso de agregación de cuentas y ecosistemas digitales.

Luego, en 2023, la Superintendencia Financiera de Colombia puso en consulta pública una circular externa sobre finanzas abiertas y comercialización de tecnología e infraestructura digital, con la finalidad de establecer los estándares tecnológicos y de seguridad que deben adoptar las entidades financieras para llevar a cabo operaciones de finanzas abiertas.

V. CAPITULO V. ARGENTINA: EL CAMINO RECORRIDO.

Si bien en Argentina no se ha impulsado una regulación orgánica única sobre Open Finance u Open Banking, desde el año 2016 han surgido diversas iniciativas que promueven la colaboración entre los actores del ecosistema financiero.

Las mesas de innovación creadas en el marco del BCRA, como punto de encuentro entre el regulador, las empresas *fintech* y las entidades financieras, fueron centrales en el desarrollo de todo un pujante ecosistema de servicios financieros digitales.

Estas iniciativas, impulsadas en un marco de colaboración entre actores relevantes del ecosistema financiero, como el Banco Central de la República Argentina (BCRA), entidades financieras y *fintechs*, han arrojado resultados auspiciosos, con altos niveles de adopción por los usuarios de servicios financieros, sobre todo en materia de pagos digitales. Destacamos a continuación algunas de las iniciativas que podrían ser complementarias o ayudar dentro de un esquema de Open Finance.

A) Fuentes de Información para un sistema de Open Finance.

La Central de Deudores del BCRA (CENDEU), es una fuente muy importante de información. Su accesibilidad en un sistema de Open Finance, podría ser destacada.

El CENDEU dispone un informe consolidado de deudas actuales e históricas (24 meses a partir de los datos provistos por entidades otorgantes de créditos).

Es muy relevante además el trabajo llevado a cabo para proveer la información sobre cheques rechazados, a través de APIs públicas (junto con las APIs de estadísticas cambiarias y principales variables).

Otro caso relevante de información potencialmente disponibilizable, es el “Régimen de Transparencia”¹⁰⁷, iniciativa del BCRA cuyo objetivo es brindar información a los consumidores para hacer eficientes las decisiones de contratación de productos financieros. Esta herramienta brinda datos actualizados diariamente, en base a información presentada por bancos y *fintechs* en carácter de declaración jurada, e incluye modificaciones de tasas y comisiones, características o condiciones de productos.

B) Regímenes de intercambio de información.

A partir del 2017, tanto la Unidad de Información Financiera (UIF) como el BCRA comenzaron a permitir a ciertos sujetos obligados el intercambio de información de sus clientes a requerimiento de dichos clientes en el marco de procesos de *onboarding* digitales.

Por ejemplo, el artículo 21 de la resolución UIF N° 30-E/2017¹⁰⁸, dirigido a las entidades financieras, entre otras cosas dice que *“el Cliente se encuentra facultado para requerirle a la Entidad que comparta toda la información y documentación contenida en su legajo relativa a su identificación y el origen y licitud de los fondos, con otros sujetos obligados consignados en los incisos 1, 2, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 16, 20 y 22 del artículo 20 de la Ley N° 25.246 o aquellas que la modifiquen, complementen o sustituyan; cuando se encuentre destinada al inicio de una relación comercial o a la apertura de una cuenta”*.

Disposiciones similares (pero que permiten compartir información sólo entre entidades financieras) pueden encontrarse en el punto 4.16.2. de las normas sobre “depósitos de ahorro, cuenta sueldo y especiales”¹⁰⁹ o en el punto 12.10.4 de la “Reglamentación de la cuenta corriente bancaria”¹¹⁰ dictadas por el BCRA.

¹⁰⁷ https://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/Regimen_de_transparencia.asp

¹⁰⁸ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275996/texact.htm>

¹⁰⁹ <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Textord/t-depaho.pdf>

¹¹⁰ <https://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Textord/t-ctacte.pdf>

C) Débito inmediato.

La modalidad de débito inmediato (“DEBIN”), regulada por la Comunicación “A” 6099, Comunicación “A” 6698, Comunicación “A” 6909 y concordantes del BCRA, importa un mecanismo de transferencias que permite debitar fondos de la cuenta del cliente, previa autorización. La existencia de herramientas como DEBIN, permitieron que en Argentina se pueda operar la función de iniciación de pagos, sin necesidad de contar con una pesada regulación específica para los PISPs (se reguló el instrumento de pago y quienes podrían accederlo).

Si bien inicialmente el DEBIN fue considerado como una herramienta orientada a facilitar el “cobro en línea de bienes y/o servicios”, sin necesidad de recurrir a los rieles tradicionales (V gr. tarjetas de crédito o débito), en la actualidad se lo define como un mecanismo de transferencias que *“tiene por objetivo proporcionar a los clientes mecanismos seguros y accesibles que faciliten la realización de una amplia gama de operatorias que involucran débitos y créditos en línea, contribuyendo a un sistema de pagos más eficiente en concordancia con las mejores prácticas internacionales en la materia”*.

Según los datos publicados en el Informe de Pagos Minoristas del BCRA, en junio de 2019 los débitos inmediatos habían tomado impulso registrando 50.646 operaciones por un monto de \$10.000 millones . En Junio de 2024, se registraron 38,3 millones (36,1 % i.a.) de operaciones por \$ 1,8 billón (12 % i.a.). Del total de cantidades, el 0,4 % corresponde a DEBIN ocasional y el 99,6 % a DEBIN recurrente.¹¹¹

D) Proveedores de Servicio de Pagos que Proveen Cuentas de Pago (PSPCP)¹¹².

La regulación de los proveedores de servicios de pago o PSPs, también conocidos con la denominación genérica de billeteras digitales, es quizás el mayor hito de colaboración entre el sector *fintech*, la banca y el regulador. Su impacto en la inclusión financiera y la provisión de mecanismos de pagos electrónicos a un vasto porcentaje de la población es hoy innegable.

Los PSP existían en nuestro país antes de que hubiera regulación. Pero su usabilidad como medio de pago, estaba bastante limitada por la escasa red de comercios en los cuales se podía utilizar (generalmente limitados a un ecosistema cerrado o *Marketplace*).

¹¹¹ <https://www.bkra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/informe-mensual-de-pagos-minoristas-jun-2024.pdf>

¹¹² <https://www.bkra.gov.ar/Pdfs/Textord/t-snp-ssp.pdf>

De hecho las Comunicación A 6885 (texto de base de la regulación de PSPs), recién fue dictada en enero de 2020, cuando ya existían multiplicidad de PSPs operando en el país.

Hay varios elementos destacables en la forma en que se encaró el tratamiento de los PSPs en el país y que contribuyeron a su rápida expansión, con los consiguientes beneficios en la competencia y el bienestar general de la población:

- a. El modelo de negocio primero pudo testearse, validarse y crecer, antes de ser regulado. Esta fue una decisión consciente del regulador.
- b. En vez de forzar la creación de una costosa infraestructura que permitiera a las billeteras iniciar pagos en cuentas bancarias o acceder a la información de dichas cuentas (como se hizo en Reino Unido o tal lo normado por la PSD2), en nuestro país se reutilizó buena parte de la infraestructura ya existente, para que las cuentas virtuales, fueran completamente interoperables con las cuentas bancarias: nos referimos al sistema de CVU.
- c. La interoperabilidad entre CVU y CBU, con más el mejoramiento de la experiencia de usuario mediante la introducción del Alias, permitieron que los PSPs no solo compitieran con los bancos por ser el canal electrónico primario para el acceso a los servicios financieros, sino también, competir por la principalidad de la cuenta. En definitiva, los PSPs pudieron competir – en condiciones casi iguales – con los bancos, por los saldos a la vista de los Clientes. Vale decir que la interoperabilidad CVU/CBU con el Sistema Nacional de Pagos, tal como opera en Argentina, es un modelo único en el derecho comparado.

Los aspectos reseñados no son menores, porque el enfoque adoptado por el regulador en Argentina logró alinear los incentivos de todos los jugadores del mercado financiero, algo que en otras jurisdicciones no solo no se logró, sino que generó graves problemas de coordinación y demoras en las implementaciones.

El modelo PSP Argentino, no buscó abrir forzosamente las cuentas de los bancos, para que puedan ser operadas a través de TPPs. Mas bien, puso en competencia plena a los PSPs con los bancos.

Adicionalmente, al no haberse obligado a todos los bancos a abrir sus sistemas, dicha apertura al mercado de PSPs, pasó a ser un factor diferenciador dentro del mercado. Es decir, no todos los bancos implementaron esquemas de APIs, pero los que lo hicieron, lograron captar a una nueva línea de clientes: los PSPs y junto con ellos, a los depósitos de sus Clientes.

La alineación de incentivos lograda fue clara:

- Ciertos bancos no estuvieron interesados en captar a los PSPs como clientes y no se vieron forzados a desarrollar APIs.

- Otros bancos, encontraron una veta de mercado y mediante la inversión y desarrollo de plataformas de APIs, lograron generar servicios diferenciados, impulsando la competencia efectiva dentro del mercado bancario.
- Los bancos que desarrollaron APIs, pudieron crear esquemas de acceso a dichos sistemas de APIs, acorde a sus propias políticas de riesgo comercial, tecnológica, como operacional, lo cual se dio de forma orgánica (sin necesidad de forzarlos desde la regulación) y siempre bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Financieros.
- Los PSPs se convirtieron en una nueva categoría de clientes, que podía ser mejor atendida por bancos que contaran con APIs y el proceso natural de mercado, llevó a la creación (inversión y desarrollo voluntario) de nuevas APIs, destinadas a satisfacer mejor las necesidades de esos clientes.
- PSPs y Bancos comenzaron a “coopetir” en un modelo virtuoso: competían por captar a los Clientes y cooperaban en la gestión de los saldos a la vista. Los depósitos de los Clientes de los PSP, en definitiva, siempre terminan custodiados como saldos a la vista en la cuenta de un banco y servían como un incentivo adicional para que las entidades financieras, desearan brindar servicios a los PSP.

A partir de la *coopetición* entre bancos y *fintech* y con base en el virtuoso modelo generado por la creación de CVU interoperable con el Sistema Nacional de Pagos, aparecieron múltiples productos financieros disruptivos, siendo quizás el más notorio, la posibilidad de remunerar saldos en billeteras digitales, mediante la suscripción de fondos comunes de inversión *Money Market*. No solo es un caso notorio, por la innovación en sí misma, por la particular situación macroeconómica del país que vivió momento de altísima inflación, por el espectacular aumento en la cantidad de cuentas de inversión que experimentó el sistema financiero, sino también, por el hecho que a través de las tecnologías involucradas, se integró en la cadena de valor a PSPs, Bancos y Agentes del Mercado de Valores.

E) Iniciación de pagos.

Durante el año 2022, el BCRA dictó las Comunicaciones “A” 7462, 7463, 7514 y concordantes¹¹³, mediante las que se reguló el servicio de “iniciación de pagos” y las transferencias inmediatas “pull”.

El servicio de iniciación de pagos y las transferencias interoperables “pull” pueden convertirse en una herramienta positiva en términos de transparencia y simplificación de la experiencia de los usuarios. La infraestructura necesaria para que los usuarios otorguen su consentimiento para enrolar sus cuentas al sistema de transferencias interoperables “pull” es muy similar a la que han utilizado otros países en sus regulaciones de Open Banking, para habilitar una interacción mucho más completa, que incluye la información del usuario en el sistema financiero.

¹¹³ <https://www.bcra.gob.ar/pdfs/comytexord/A7462.pdf>

VI. CAPÍTULO VI. ASPECTOS PARA CONSIDERAR EN UN ESQUEMA DE OPEN FINANCE.

A) Interoperabilidad.

Después de haber repasado las experiencias internacionales, sus propósitos y objetivos, encontramos útil referirnos a la interoperabilidad.

Interoperabilidad es la capacidad de que diferentes sistemas, puedan compartir información. En Open Finance, interoperabilidad hace referencia a la compatibilidad de los estándares y formatos utilizados en los archivos de datos y en los sistemas para comunicarlos.

En tanto se considera que un sistema de intercambios de datos es mejor cuanto más grande es su escala y efectos de red, un objetivo deseable de cualquier esquema de Open Finance debería ser su interoperabilidad entre distintas jurisdicciones.

Para ello, contar con un estándar de APIs es necesario, pero no suficiente (ni imprescindible). Un punto detrimental para compartir datos entre diferentes jurisdicciones son las distintas regulaciones aplicables en materia de datos personales. Otro, la mera falta de coordinación.

De acuerdo a un estudio realizado por la OCDE¹¹⁴ la interoperabilidad no es un objetivo tenido en cuenta en las legislaciones relevadas. Existe sin embargo una excepción notable en el caso de Reino Unido y el convenio suscripto con Australia y Nueva Zelanda. Bajo dicho acuerdo de libre comercio, el acceso a los datos financieros no puede ser limitado por el lugar de resguardo de los datos. Sin perjuicio de ello, cada Usuario de Datos, debe respetar las normas de privacidad dispuestas en las jurisdicciones signatarias del acuerdo.¹¹⁵

También vale destacar el rol que cumple el uso de APIs de código abierto (*open source*). En este sentido se recomienda el uso de este tipo de código debido a que (i) facilita la colaboración entre la comunidad de desarrolladores (simplifica el reto de generar una masa crítica de desarrolladores creando aplicaciones); (ii) simplifica la interoperabilidad, dado que no solo estandariza de facto las APIs, sino que además, permite que cualquier interesado pueda trabajar con ellas de manera libre; (iii) refuerza la seguridad y transparencias, debido a que el código puede ser auditado por toda la comunidad de desarrolladores; (iv) brinda flexibilidad para realizar ajustes y personalizaciones al código; (v) son

¹¹⁴ Ob. Cit. OECD; “*Shifting from Open Banking...*”.

¹¹⁵ BECK, T. and A. PETIT, “*Recent trends in UK financial sector regulation and possible implications for the EU, including its approach to equivalence*”, European Parliament Study. 2023. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)740067](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)740067)

más económicas, evitando el costo de licenciamiento de soluciones de tecnología cerrada.

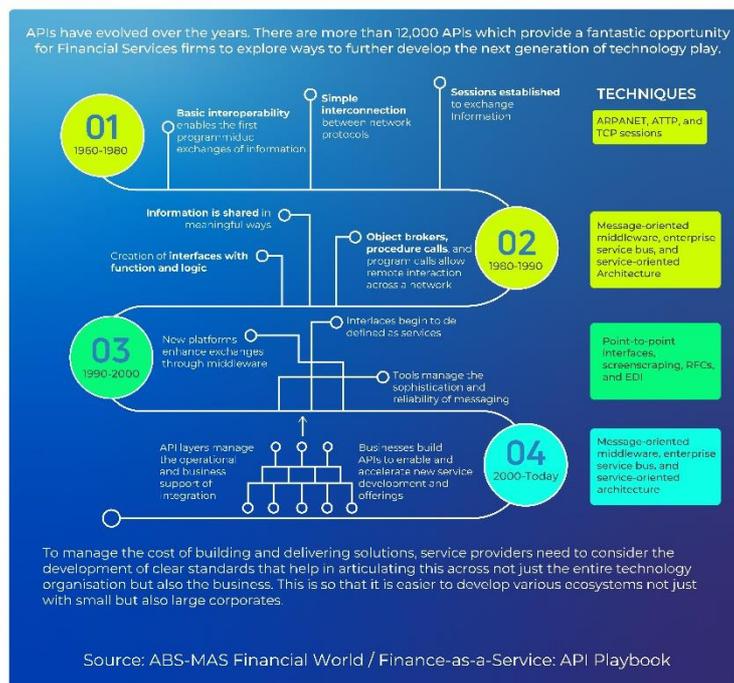
B) Application Programming Interfaces (API).

En un esquema de Open Finance, el intercambio de datos es central. Es el proceso por el cual los datos son entregados por una parte a otra, mediando consentimiento del Cliente. La mecánica del intercambio de datos incluye el tratamiento de aspectos tales como la autenticación, autorización y el consentimiento.

Las APIs son sets de protocolos que definen como una aplicación interactúa con otra, usualmente, para facilitar el intercambio de información. Las APIs permiten la creación de ecosistemas de datos, interconectados e interdependientes que promueven acuerdos (intra y *cross* sectoriales), estimulan la cooperación e incrementan la cantidad de fuentes de información a disposición de las organizaciones.

Las APIs habilitan que softwares diversos, puedan comunicarse e interactuar unos con otros e intercambiar información, sin necesidad de procesos manuales que impliquen intervención humana.

Para cualquier programa o aplicación una API específica al menos lo siguiente: (i) un mecanismo de conexión entre el software y la aplicación; (ii) los datos y funcionalidad que se disponibilizan para ese software; (iii) las reglas y estándares que necesitan seguir otras aplicaciones para interactuar con los datos y funcionalidades de la API.



El uso de APIs permite migrar de una “economía tradicional” a la denominada “economía de APIs” (*API Economy*). En una economía de APIs, éstas no son vistas como meras herramientas, sino como habilitadores de colaboración y cooperación dentro de un ecosistema. Para potenciar el éxito de una estrategia de APIs dentro del sector financiero se requiere al menos 4 elementos.

Entre las ventajas que tiene la implementación de una economía de APIs están: (i) la mayor velocidad de salida al mercado (*time-to-market*); (ii) la creación de ecosistemas colaborativos que se retroalimentan y aceleran la transformación digital; (iii) la extensión de la base de clientes para todos los participantes del sistema, mediante acuerdos con terceras partes; (iv) el desarrollo de nuevos productos, mediante la conexión con socios de otras industrias; (v) mejora la gestión de riesgos, simplificando los procesos de compliance y reporteria.



Source: ABS-MAS Financial World / Finance-as-a-Service: API Playbook

Algunos principios que deberían guiar el desarrollo de APIs para Open Finance son:

- *Accesibilidad*, para que todos los stakeholders puedan acceder a las APIs.
- *Usabilidad*, mediante el cuidado de una gran experiencia de usuario.
- *Interoperabilidad*, que facilite el intercambio de información entre organizaciones, sin depender de una tecnología subyacente.
- *Reutilización*, aprovechando estándares y taxonomías conocidas (de APIs y de datos), para evitar duplicación de esfuerzos.
- *Independencia*, evitando ataduras con proveedores o tecnologías predeterminadas.
- *Amplitud*, permitiendo que nuevos stakeholders y canales de negocios puedan sumarse al ecosistema.
- *Estabilidad*, que asegure la consistencia y transparencia de los cambios mediante canales de comunicación y sistemas de gobernanza.
- *Transparencia*, que provea claridad en los ecosistemas y estándares soportados.
- *Flexibilidad*, que minimice el impacto en las operaciones de otras APIs.

En la actualidad son muchas las organizaciones que han creado APIs para consumo interno, desarrolladas con modelos de datos y tecnología personalizada para cada entidad. Esa personalización de las APIs – aun cuando fuere necesaria en algunos casos – atenta contra la creación de un ecosistema, duplica esfuerzos y costos de mantenimiento. Es por ello que la estandarización aparece como la opción óptima.

Para lograr la estandarización de las APIs los siguientes sub-componentes deben ser consistentes:

- (i) Guías de Diseño Comunes: que deben alcanzar a todos los aspectos relevantes en el diseño de las APIs, para lograr un lenguaje de diseño estándar a través de toda la industria. Eso facilita el consumo de las APIs y su adecuada documentación.
- (ii) Estándar de Datos: definición de la semántica y sintaxis de los datos (mensajes) transmitidos a través de las APIs, para crear un “lenguaje” de comunicación común (nombres, definiciones, nombres de los elementos de los datos, reglas de formato, guías de implementación y procedimientos). Esto es particularmente importante en Open Finance, porque la existencia de múltiples entidades, sujetas a distintos reguladores, hace altamente plausible la existencia de distintas definiciones en las estructuras de datos utilizadas.
- (iii) Estándares de Seguridad: que definan cómo se va a proteger la privacidad e integridad de los mensajes. Esto es particularmente importante, dado que el uso de APIs, trajo aparejado nuevas formas de uso del protocolo HTTP y los medios de seguridad tradicionales (SOA Gateways, IPS/IDS, Scanners Web, entre otros), no alcanzan a cubrir los nuevos casos de uso. El uso de JSON en HTTP puede permitir el intercambio de datos maliciosos y afectar los servicios de *backend* o el navegador de los consumidores. Los sistemas de seguridad tradicional, pueden ser hackeados cuando los inputs están directamente en la ruta URL. Todo eso sin contar que el uso por actores maliciosos, puede afectar los SLA de las APIs.¹¹⁶

La consistencia de los sub-componentes antes enunciados, no implica que se deba crear reglas duras sobre cada uno. Es preferible una definición genérica, que permita flexibilidad y el uso de diferentes soluciones tecnológicas. Asimismo, es recomendable estandarizar los ambientes. La usabilidad dependerá en gran medida de la consistencia, integridad, precisión e interoperabilidad tanto de los datos compartidos, como de las plataformas que permitan el acceso a los mismos.¹¹⁷

Otros aspectos relevantes para la creación de las APIs son: contar con KPIs definidos, para evaluar la performance del sistema; mantener un esquema controlado de versionado; evitar barreras comerciales (V gr. la contratación de un proveedor determinado o el pago de licencias por el uso de las APIs); tener libertad para innovar en el desarrollo de APIs, dentro de un esquema permitido; construir el sistema para que sea resiliente y escalable.

¹¹⁶ Algunos de estos riesgos de seguridad y estabilidad, los podemos anticipar con el caso de los pagos electrónicos. Con la red de pagos electrónicos haciéndose cada vez más compleja y con un uso creciente, la estabilidad de dicho sistema y su seguridad, se han vuelto cruciales para el día a día del sistema financiero.

¹¹⁷ Ob. Cit. ABS-MAS; “Financial World – Finance-as-a-Service...”.

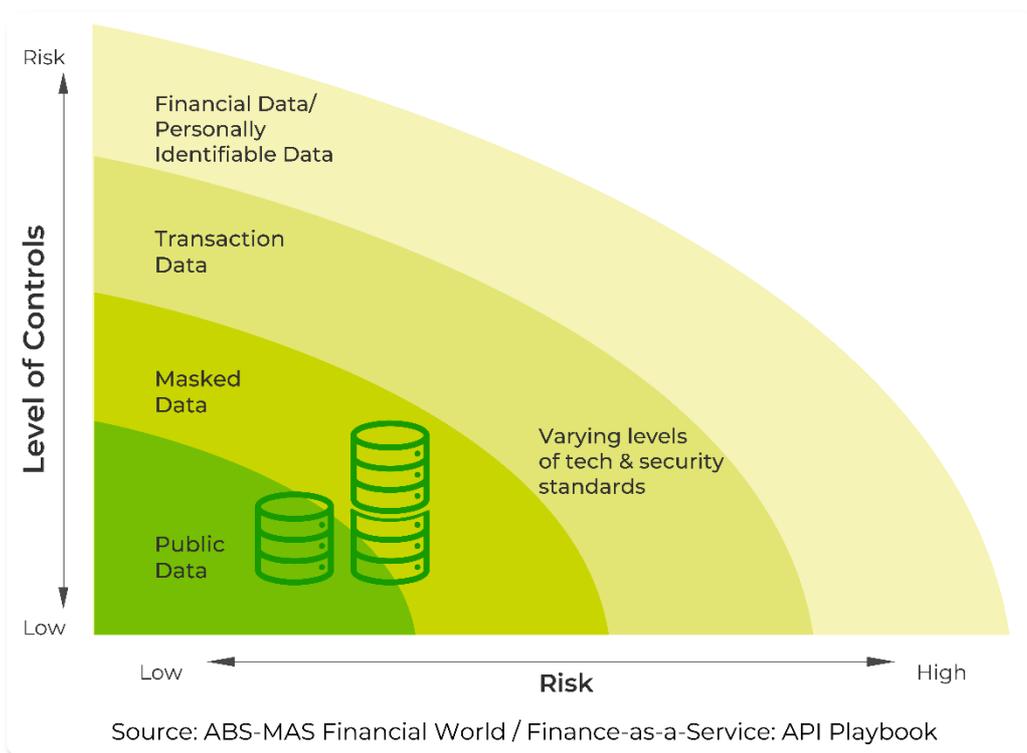
Existen otros mecanismos para compartir datos de forma electrónica, pero son menos robustos. Un ejemplo clásico es el *screen-scraping*, donde el sistema imita el accionar humano para acceder a los sistemas. Este método tiene algunos problemas conocidos: las credenciales de autenticación deben ser compartidas; el acceso a los sistemas del proveedor de datos no puede ser controlado y no está regulado; se presentan fallos recurrentes cuando los sistemas actualizan interfaces o modifican requisitos de acceso, entre otros.¹¹⁸

C) Seguridad.

Si bien Open Finance, puede ser altamente beneficiosos para las comunidades, el flujo de grandes cantidades de información digital entre diversos participantes, trae aparejado en lógico resquemor en relación a la seguridad de los datos y su uso adecuado a las normas de privacidad de datos personales.

1. Estándares de Seguridad.

La seguridad en la gestión de los datos es crítica. No solo afecta el funcionamiento del sistema, sino que puede actuar como un obstáculo a la misma creación del sistema: si los usuarios no se sienten seguros, no van a compartir sus datos.



Los reguladores financieros en Argentina, desde hace casi 20 años vienen implementando un sistema de gestión de riesgo proporcional al tipo de datos procesados. Se estima que el sistema sigue siendo adecuado. No solo porque compensa costos de implementación de los controles, versus riesgo mitigado sobre

¹¹⁸ OPEN BANKING WORKING GROUP, "The Open Banking Standard: Unlocking the potential of open banking to improve competition, efficiency and stimulate innovation", 2016.

datos y transacciones, sino también porque existe una vasta experiencia acumulada en las áreas de desarrollo, seguridad y auditoría, bajo esa metodología de trabajo.

De su lado, es necesario establecer diferentes estándares de seguridad y guías en el diseño y desarrollo de las APIs. Los estándares deberían alcanzar al menos a los siguientes:

- (i) Estándares de Autenticación (V gr. OAuth 2.0, SAML 2.0, 2FA).
- (ii) Estándares de Autorización (V gr. ISO10181-3)
- (iii) Estándares de Encriptación (V gr. TLS, RSA, AES256, SFTP)
- (iv) Seguridad de los Hosting (V gr. ISO27001, 22301, PSI-DSS).
- (v) Estándares para integridad de datos (V gr. JSON Web Token, WS-Security, HMAC).
- (vi) Guías de desarrollo de APIs seguras.
- (vii) Guías de *Deployment* seguro (ciclo de vida, segregación de funciones, versionado, función de pistas de auditoría, etc.).

2. Factores de Riesgo.

La implementación de cualquier sistema de intercambio de datos entre distintas partes, entraña riesgos relativos a la seguridad. Cuando los datos que se comparten son financieros, el valor de los mismos es más alto. Por consiguiente, la potencialidad de que actores maliciosos ataquen al sistema, también se incrementa. Todo lo cual, exige que se tomen medidas de seguridad acordes al riesgo asumido.

Es de considerar que el sistema financiero tiene mucha experiencia en custodiar datos de sus clientes, dentro de un entorno cerrado. Pero la necesidad de custodiarlos dentro de un ecosistema de intercambio, con terceras partes que pueden acceder a esos datos, es en cierta medida una novedad.

Este un nuevo escenario, no probado y con riesgos adicionales, es un atractivo vector de potencial de ataques. No solo contra el sistema (la red), sino también contra los Clientes (comprometiendo sus dispositivos, o mediante técnicas de ingeniería social, etc.) y los Usuarios de los Datos (V gr. un agregador de datos incumbente, que pase a ocupar un rol importante en el mercado, pasaría a ser un objetivo de alto valor para los criminales).

Tratándose de una red de intercambio de datos, el sistema será tan seguro, como su eslabón más débil. Es por ello que resulta altamente recomendable establecer un estándar de seguridad mínimo, que deban cumplir todas las partes del sistema.

3. Responsabilidad por brechas de seguridad.

Es sumamente importante que los consumidores, Proveedores de Datos y los TPPs, tengan claridad de las responsabilidades que asumen y el potencial costo que pueden tener en caso de brechas de seguridad.

Un principio rector debiera ser el siguiente: Si cada parte tiene libertad de elegir los sistemas de seguridad a utilizar, los mecanismos de validación y autenticación y las contrapartes con quienes operan, la responsabilidad puede quedar librada a lo que dispongan las partes.

Si por el contrario, Proveedores de Datos y TPPs son obligados a interactuar con todas las partes del sistema y a adoptar estándares predispuestos por la regulación, esa misma regulación debiera fijar reglas claras de distribución de responsabilidad y limitación de la misma.

Un sistema de seguros obligatorios también podrían ser parte del sistema.

Finalmente, los Proveedores de Datos deben comprometer que la información que proveen es correcta, lo que debiera ser interpretado solo como que la información es provista tal cual obra en sus registros. Por regla, la información siempre será provista “como está” o “as is”.

D) Privacidad de Datos.

1. Datos de la “Parte Silenciosa”

Tal como se explicó, la regulación Argentina exige que quien trate datos personales, debe contar con autorización, previa, expresa, informada y por escrito de los Titulares de los Datos. Una importante excepción, se plantea respecto de los datos necesarios para ejecutar un contrato. En el marco de Open Finance, esto requiere un grado adicional de análisis.

Vamos con un ejemplo para clarificar. Si un comercio recibe un pago electrónico de un consumidor, ese pago genera un registro que puede incluir datos del Consumidor, número de cuenta, fecha y hora del pago, ubicación, etc. Dado que esa información es necesaria para procesar un contrato, por ejemplo, la compra de un producto, no se requiere autorización del titular para su uso. Esto es habitual y aceptado bajo los sistemas de pagos actuales. Sin embargo, debe quedar claro que esa información es propiedad del Consumidor, quien no consintió su divulgación (divulgación que en cualquier caso, el comercio no está interesado en realizar).

El problema aparece cuando a través de Open Finance, ese comercio, por ejemplo, un prestador de servicios públicos, trata esa información y ahora puede compartirla con TPPs. Para que el sistema funcione a su máximo potencial, esa información debiera poder ser compartida (cuanto más, es difícil cuando no imposible de escindir del set de datos financieros de la empresa).

Sin embargo, la legislación en materia de privacidad, impone ciertas condiciones para que eso pueda suceder:

- (i) Consentimiento, el cual es cuasi imposible de otorgar *ex post*, dado que es posible que el Titular de los Datos, no tenga conexión electrónica con el Proveedor de Datos.
- (ii) Creación de una obligación legal, que imponga a los Proveedores de Datos compartir esa información (el cumplimiento de una obligación legal, es una excepción que permite omitir el consentimiento).
- (iii) Que exista interés legítimo de cedente y cesionario para el tratamiento de esa información y que de ello no se derive un perjuicio al consumidor. Para que el sistema funcione eficientemente sobre la base de esta excepción, se requeriría la declaración de interés legítimo de manera general a través de la legislación. Condiciones y limitaciones respecto de cuando existe interés legítimo, debieran ser dispuestas (V gr. haber tratado solo datos pertinentes y adecuados, haber utilizado los datos solo para los fines de Open Finance, etc.).

Una cuestión adicional a considerar es cuando los datos de la parte silenciosa, incluyan datos que la legislación considera sensibles (datos de salud, religión, afiliación sindical, etc.). Ese tipo de datos, está sujeto a restricciones adicionales para su tratamiento.¹¹⁹

Algunas soluciones intentadas a este respecto son: (i) la delimitación y selección de datos que quedan en poder de la parte silenciosa, de manera que se eviten datos sensibles y sean solo aquellos estrictamente necesarios para procesar la transacción; (ii) la fijación de reglas claras que establezcan límites al uso que puede hacerse de los datos en poder de la parte silenciosa; (iii) registro de datos anonimizado.¹²⁰

2. Responsabilidad por el mal uso de los datos.

La legislación Argentina dispone obligaciones de confidencialidad a los Proveedores de Datos y TPPs, además de establecer que los mismos deben ser usado conforme el alcance del consentimiento otorgado.

Bajo esas reglas, es claro que si un TPP viola la confidencialidad o usa los datos de manera inadecuada, la responsabilidad por daños debe recaer sobre él.

Sin embargo, reglas claras deben establecerse específicamente respecto de estos supuestos, para evitar confusiones y la acumulación de reclamos innecesarios. Por ejemplo, debe informarse a los Clientes que la información que compartan con un TPP, ya no será (ni puede serlo) custodiada o controlada por el Proveedor de Datos, quien no tendrá ninguna responsabilidad por su mal uso.

¹¹⁹ En Reino Unido por ejemplo, el proyecto Midata, tuvo como uno de sus objetivos, delimitar los descriptores de las transacciones, de forma que no hubiese datos sensibles, entre los que recibe la parte silenciosa.

¹²⁰ Ob. Cit. OPEN BANKING WORKING GROUP, “*The Open Banking Standard...*”.

3. Banca Auto-Soberana.

Se presenta como una solución para proteger la privacidad de los Clientes. Los principios de la Banca Auto-Soberana incluyen la propiedad de los datos por parte del Cliente (titular de los datos), la privacidad, seguridad y el control centrado en el usuario. Se basa en los principios de la Identidad Auto-Soberana (IAS).

El propósito la banca auto-soberana es empoderar a los Clientes, dándoles control total sobre sus finanzas. En este contexto, la IAS propugna que los consumidores tengan control absoluto sobre su información financiera, incluyendo su historial de transacciones, datos de sus cuentas, historial de crédito, etc. Permite a los Clientes determinar quién puede acceder a sus datos, cuándo y para qué. En general las propuestas de IAS y por consiguiente, de Banca Auto-Soberna, se basan en tecnologías *blockchain*, dado su carácter descentralizado.

Se estima que la banca auto-soberana trae beneficios en 4 áreas claves:

- (i) Propiedad de los datos y control total por parte del consumidor.
- (ii) Privacidad avanzada, dado que son los consumidores los que tienen la autoridad de permitir o revocar accesos, además de facilitar el control del uso de los datos por parte del consumidor.
- (iii) Verificación de identidad simplificada, debido al uso de tecnologías descentralizadas, que permiten a los usuarios crear una sola identidad digital verificable y utilizarla para el alta de servicios en múltiples plataformas.
- (iv) Interoperabilidad y Portabilidad, debido a que los usuarios pueden mover su información financiera de manera fluida a través de múltiples proveedores de servicios financieros.

VII. CAPÍTULO VII. DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPEN FINANCE

A) Interés de los Consumidores.

Todo el esquema de Open Finance reposa sobre un presupuesto básico: que los Clientes tengan interés en compartir sus datos con TPPs. La principal preocupación a resolver es la seguridad y vinculado con ello, la creación de mecanismos rápidos de resolución de conflictos.

Esto último podría ser delegado a quien ejerza la Gobernanza del Sistema (nadie tendrá mejor y más rápido acceso a la información necesaria para resolver el diferendo).

Los estudios realizados en Reino Unido – al momento de implementar Open Banking – arrojaron que un 77% de los usuarios creían que un sistema de intercambio de

datos financieros, debía tener un estándar de seguridad similar al exigido a los bancos.¹²¹

Otro aspecto que potencia la confianza e interés, son las campañas de educación tanto a nivel de productos como a nivel de prevención de fraudes.

B) Seguridad.

La implementación de un sistema de APIs abiertas, se convierte en un nuevo foco de potenciales ataques, no solo al sistema en sí mismo, sino también a los usuarios (vía ingeniería social, phishing, etc.).

Es necesario implementar estándares robustos de ciberseguridad para prevenir accesos no autorizados y fraudes a nivel del sistema (ISO/IEC 27001, NIST, PCI-DDS, etc.) así como brindar capacitación a los usuarios y custodiar las aplicaciones que pueden interactuar con los datos.

C) Consentimiento del Usuario.

El principio que rige el sistema es que el titular de los datos (cliente) debe dar su consentimiento previo e informado para que TPPs puedan acceder a los mismos.

El consentimiento debería permitir al usuario un grado de especificidad alto. Ello significa que el usuario debería poder al menos identificar: (i) a quien está autorizando; (ii) para qué está brindando la autorización, (iii) por cuanto tiempo se está otorgando la autorización y (iv) sobre qué datos está recayendo su autorización.

El consentimiento debe ser además informado, en cumplimiento de las leyes de protección de datos.

Para facilitar el cumplimiento de estos requisitos y aprendiendo de las traumáticas experiencias que tuvo la UE a este respecto, un objetivo deseable sería la unificación de la terminología a ser utilizada (en los contratos) y la creación de modelos de consentimiento redactados de manera clara y con lenguaje sencillo. Lo anterior, considerando sobre todo las similitudes, tanto a nivel legislativo cuanto a nivel interpretativo, que existen entre GDPR y la ley 25.326.

D) Autenticación y Autorización.

Son dos aspectos sumamente complejos de implementar, sobre todo, si se opta por un camino similar al de la UE.

¹²¹ Ob. Cit. OPEN BANKING WORKING GROUP, “*The Open Banking Standard...*”, p. 16.

La autenticación es el proceso por el cual el Titular de los Datos (Cliente), el TPP y/o el Proveedor de los Datos, validan su identidad frente a las otras partes. Es decir, es un proceso tripartito.

Se deben considerar importantes *trade-off* entre la seguridad de las partes y las fricciones, que pueden llevar a una mala experiencia del usuario.

Hay cuatro escenarios básicos para la autenticación:

- (i) Que el Titular de los Datos (Cliente) se autentique ante el Proveedor de Datos (V gr. ingresando con sus credenciales al home banking)¹²².
- (ii) Que el Titular de los Datos (Cliente) se autentique con el TPP.
- (iii) Que el TPP se autentique ante el Proveedor de Datos, demostrando contar con la autorización del Titular de los Datos (Cliente) para acceder a la información.
- (iv) Que el TPP se autentique directamente con el Titular de los Datos (Cliente).

En cada uno de esos cuatro escenarios, se deben tomar definiciones:

- (i) *La forma en que los TPP y los Proveedores de Datos autentican a sus Clientes*, serán definidas a exclusivo criterio de cada uno (eligiendo mecanismos más seguros o menos seguros y soportando las responsabilidades que les compete) o se impondrá un estándar común (que debiera incluir también una distribución predefinida de responsabilidades).
- (ii) *La forma en que los TPPs se identifican con los Proveedores de Datos*, sea de forma directa o a través del Cliente. Nuevamente, puede quedar librada a la definición de las Partes (probablemente generando multiplicidad de sistemas) o definirlo bajo un estándar (en ambos casos, se reitera el impacto que ello tiene en la asignación de responsabilidades ante fallos).

Soluciones de identidad digital validable bajo un estándar común (que todos deban aceptar), brindan mejor experiencia al usuario, pero son más costosas de implementar.

Por último, el Regulador podría designar una o varias entidades que actúen como “autenticadores” (es decir, que validen el acceso al sistema). Puede tratarse de empresas privadas dedicadas exclusivamente a ese rol, entidades comerciales privadas que por su función específica puedan dar ese servicio (bancos, cámaras,

¹²² Este método es muy común en open banking. Su virtud es que permite al Banco mantener el control sobre los mecanismos de autenticación de sus clientes y evita imponer sistemas de autenticación. Se contra es que genera fricciones y mala experiencia: el usuario no solo debe autenticarse fuera de la app del TPP, sino que además, debe autenticarse nuevamente ante el TPP.

bolsas, mercados, etc.), o bien organismos públicos (RENAPER, AFIP, Registros Civiles, Registros Públicos de Comercio, etc.).

Finalmente queda por considerar el supuesto de la autorización. Este proceso también es tripartito y entraña complejidades propias.¹²³

Del lado del Titular de los Datos (Cliente), una vez autenticado, otorga la autorización. Dicha autorización debiera ser por regla revocable y limitable en el tiempo. Otorgada la autorización, el sistema de Open Finance debe permitir que el Proveedor de Datos (V gr. el Banco), pueda validar la autorización otorgada al TPP (V gr. vía tokens, certificados de firma digital, etc.).

La autorización debe permitir al Proveedor de Datos, no solo validar que la misma fue otorgada sino todas sus modalidades (sobre qué información, por cuánto tiempo, con qué límites por ejemplo para el caso de pagos, etc.).

Estas particularidades y complejidades son las que llevaron en los sistemas de Open Banking, a regular y limitar a las entidades que pueden acceder a los datos (creando una suerte de “lista blanca” de Usuarios de Datos).

Un aspecto que encuentra solución dispar en el derecho comparado es la posibilidad de contar con un gestor de autorizaciones centralizado. Es decir, contar con un *dashboard* desde el cual el Titular de los Datos pueda visualizar y gestionar todos los permisos.

El *trade-off* de un sistema semejante es que mientras por un lado facilita la gestión de los permisos, por otro lado, crea un punto único de fallo (con un nivel de riesgo crítico).

En general, ambos procesos – autenticación y autorización - son críticos y resulta imperativo prever medidas de seguridad adecuadas a ser implementadas.

E) Fraude/Monitoreo.

La implementación de servicios financieros digitales en el país (sobre todo en pagos), tuvo como contrapartida un incremento en los fraudes.

Nuevos requisitos mínimos en materia de prevención de fraude y obligaciones de monitoreo, fueron implementadas por el BCRA para su prevención.

¹²³ Ejemplo de un flujo posible: El TPP requiere autorización al Proveedor de Datos para acceder a la información del Cliente. El Proveedor de Datos autentica al Cliente. El Proveedor de datos valida que el TPP sea una entidad autorizada para pedir acceso. El Proveedor de Datos informa al Cliente que un TPP quiere acceder a sus datos. El Cliente revisa la notificación y autoriza el acceso a sus datos por parte del TPP. El Proveedor de Datos concede acceso al TPP.

La ampliación del alcance de los servicios y de las partes intervinientes en un sistema de Open Finance, solo permiten avizorar que la necesidad de implementar medidas adicionales para la mitigación de los fraudes, será creciente.

Ejemplos usuales en otras jurisdicciones incluyen la obligación de utilizar herramientas de monitoreo, APIs de validación de atributos para los TPPs, sistemas de intercambio de información entre miembros del sistema (listas negras comunes, base de conocimiento común para reportar mecánicas novedosas detectadas, etc.), re-autorizaciones o re-autenticaciones exigidas ante ciertos eventos de alto riesgo (cambios en los datos del Cliente, operaciones de alto monto, pagos fuera de jurisdicción, etc.), utilización de segundo factor, notificaciones a los Usuarios de sus transacciones, etc.

F) Gestión de Incidentes.

Tratándose de una red de datos y permisos compartidos, los incidentes que puedan afectar a la red, deben ser gestionados de forma conjunta. Las partes vía acuerdos voluntarios o regulación, deben establecer sistemas adecuados de comunicación y gestión de incidentes.

G) Gobernanza.

Siendo un sistema de partes interdependientes, el sistema de Open Finance debe contar con un mecanismo de gobernanza (definiciones de diseño, arquitectura, requerimientos de los sistemas, *road map* evolutivo, soporte y corrección de errores, etc.).

Dicha gobernanza puede ser impulsada desde el sector público o librada a las definiciones de las partes, mediante acuerdos multilaterales.

Factor no menor es que, quien administre el sistema, debiera ser el que autorice o expulse a los participantes del mismo (será quien esté en mejores condiciones de auditar el cumplimiento de los requisitos).

Algunas jurisdicciones optaron por delegar la gobernanza en una nueva entidad (V gr. OBL en Reino Unido), otros por delegar esa función en el propio regulador y finalmente, la opción de que las partes del sistema definan un sistema de gobernanza.

Sin importar el mecanismo elegido, lo cierto es que debe existir alguna forma de coordinación (colegiada o delegación en un administrador).

H) Regulación y Cumplimiento.

Es necesario crear reglas de comportamiento y obligaciones de implementación, para cada una de las tres partes del sistema: Proveedores de Datos, TPPs y Clientes.

Además, es necesario establecer quien ha de forzar el cumplimiento de esas reglas y obligaciones, en caso que se rompan.

Tres modelos se presentan como posibles. El primero y más usual, es la creación de un marco regulatorio impuesto. En este modelo las partes no se vinculan por contratos, sino por las reglas del marco regulatorio. El regulador además se posiciona como primer “juez” para forzar el cumplimiento de sus reglas.

Un segundo modelo posible, es la auto regulación desde el sector privado, creando marcos generales de actuación, al cual los participantes se adhieren y que resulta gestionado por una entidad (con o sin personería jurídica) controlada por los participantes (y supervisada por el regulador).

La tercera opción es brindar libertad a los participantes de contratar de manera particularizada con cada parte, fijando las condiciones que estimen pertinentes en cada contrato (sin que exista un estándar de adhesión).

I) Inversión.

La actualización de los sistemas *legacy* con que operan las EF, la creación de nuevas infraestructuras que permitan la distribución y el uso de la información, el desarrollo de las APIs y su soporte y actualización, requieren ingentes inversiones en tiempo, recursos humanos y económicos.

En un país como Argentina, donde el gasto del estado se está retrayendo, es fundamental que esas inversiones las realice el sector privado. Para ello, la existencia de incentivos de mercado es esencial.

J) Confianza de los Usuarios.

La confianza de los usuarios y que estén alertados de la existencia de los sistemas de Open Finance, es central. La educación no solo en los beneficios de Open Finance, sino también en los riesgos en el uso de la información (V gr. riesgos de seguridad y uso malintencionado de los datos) y en finanzas en general, es clave para extraer el mayor valor de estas iniciativas, minimizando los riesgos.

K) Diseño Competitivo.

El esquema de intercambio de datos que se cree, debe impedir la creación de barreras artificiales de entrada o posiciones de mercado dominante (o incrementar la posición de jugadores ya establecidos), que generen efectos adversos en la competencia.

Esto sobre todo, cuando el sistema es impuesto desde la regulación. En tal caso, ciertos aspectos deben ser considerados: condiciones de acceso estandarizadas bajo criterios objetivos y no discriminatorios, procesos de adopción y evolución de los

sistemas bajo criterios transparentes y participativos, acceso adecuado a los recursos del sistema, etc.

L) Determinación del alcance de los datos a ser compartidos.

Open Finance implica el acceso a un universo de datos más amplio que Open Banking. Cada tipo de dato debe ser categorizado según el nivel de riesgo que entrañe su utilización y por las disposiciones legales aplicables (Cfr. Ley 25326).

Una primera clasificación nos permite diferenciar entre:

- (i) Información Confidencial: es aquella información afectada por un secreto o confidencialidad legal (V gr. secreto profesional, bancario, fiscal, datos sensibles, etc.), derechos de terceros (intimidad), entre otros. También debe analizarse si los datos a tratar califican como datos sensibles, definidos como prohibidos por la ley 25326, en su art. 2. Ello así, desde que la normativa establece que los datos sensibles no pueden intercambiarse si ambas partes no se encuentran autorizados por ley para su tratamiento. Tampoco podrían intercambiarse datos relativos a antecedentes penales, que no hagan a la competencia de las partes involucradas en la cesión, en virtud de que la ley dispone un ámbito de competencia exclusiva para las autoridades competentes en el marco de las leyes y reglamentaciones respectivas (Cfr. art 7 inciso 4 Ley 25326). Esta categoría de datos requiere autorización legal para su cesión a terceros.
- (ii) Información Pública: es la información en poder del Estado, que no está sujeta a confidencialidad ni tampoco destinada a ser difundida irrestrictamente al público y que generalmente su acceso por parte de terceros resulta condicionado al cumplimiento de ciertos requisitos. En esta categoría debe cumplirse con los requisitos del art. 11 Ley 25326 (interés legítimo de cedente y cesionario, con más consentimiento del titular, con las excepciones al consentimiento dispuestas en el mismo artículo).
- (iii) Información Pública Irrestricta: es aquella información destinada a ser difundida al público en general y de libre intercambio. Esta categoría requiere que el Estado la califique como tal, mediante resolución fundada y por autoridad competente, lo que exime del requisito de interés legítimo y será de libre cesión por el Estado (Cfr. Art. 11 Ley 25326 y Decreto 1558/2001). Este tipo de información incluye por ejemplo información de productos, términos y condiciones, ubicación de sucursales, etc.

Específicamente respecto de los datos financieros, la literatura en la materia diferencia entre:

- (i) Datos Transaccionales de Clientes: incluye todos los datos que una EF incluiría en un resumen de cuenta (montos, saldos, transacciones, activos, productos contratados, etc.) y los datos de las cuentas de los clientes, a través

de los cuales se pueden procesar operaciones (CBU, CVU, Alias, Número de Cuenta Comitente, etc.).

- (ii) **Datos del Cliente:** incluye a todos los datos del cliente, que no están vinculados a sus operaciones con la EF, incluyendo por ejemplo los datos de su legajo de crédito, datos colectados durante el *onboarding*, datos aportados a efectos de KYC, datos para *scoring* crediticio, etc.
- (iii) **Datos Agregados:** incluye a un conjunto de datos promedio o estadísticos del cliente, obtenido a través de múltiples fuentes (transacciones, productos, etc.), como por ejemplo, promedio de retiros en efectivo por caja, cantidad de créditos otorgados dentro de un mismo código postal, etc. Estos datos, cuando fueran anonimizados, pueden ser de acceso público irrestricto.
- (iv) **Datos Comerciales Sensibles:** incluye información que pueda resultar sensible para las operaciones comerciales del proveedor de datos. Incluye por ejemplo, planes de negocio, estrategias de precio, algoritmos o documentos bajo licencia, datos sobre rentabilidad de un negocio, estrategias competitivas, análisis de mercado, calificaciones otorgadas a sus clientes, etc. Clásicamente, este tipo de información queda fuera del alcance de Open Finance.

VIII. CAPÍTULO VIII. CONCLUSIONES.

A) La estructura tradicional de Open Finance: ¿tiene sentido en Argentina?

Si tuviéramos que esquematizar los elementos necesarios para que exista Open Finance, tal como fue concebido en Europa (y copiado en otras jurisdicciones), podríamos decir que dichos elementos son:

- Una orden coactiva a ciertas EF para que en un plazo determinado, permitan a TPPs el acceso a la información de sus sistemas (especialmente de las cuentas de pago).
- La determinación coactiva del listado de información que debe disponibilizarse.
- La regulación de nuevos actores (PISP y AISP esencialmente).
- La estandarización de los mensajes y APIs a ser utilizadas para el intercambio de información.
- Los mecanismos de autenticación y autorización.

Es importante destacar que en los modelos utilizados en otros países no se parte del caso de uso para construir la tecnología. Ello se debe a que la causa inmediata es corregir una falla de mercado. Para corregir esa falla se crea la tecnología necesaria para facilitar el intercambio de datos y los casos de uso, debían aparecer como resultado de la corrección de la falla de mercado.

A su vez, los mercados a “corregir” son siempre los mismos: provisión de cuentas de pago; pagos electrónicos y préstamos (información para Scoring). Como se vió, los resultados de esa estrategia han sido mixtos. Y los mayores logros que pueden exhibir están en el mercado de pagos electrónicos (que hace mucho uso de los rieles creados, pero escaso uso real de las funcionalidades de Open Banking).

Nuestro país tuvo un enfoque diferente. Partió del caso de uso (facilitar los pagos electrónicos) y a partir del caso de uso, desarrolló la tecnología necesaria para lograrlo. Los resultados claramente demuestran que el “modelo argentino” ha sido más eficiente: con menos inversión, a un costo menor, en menos tiempo y con inventivos de mercado, logró resultados equivalentes.

Argentina está muy bien posicionada en el mercado de pagos, habiendo encontrado un modelo competitivo, sustentable, que reutilizó tanto como fue posible la infraestructura ya instalada.

En el mercado de provisión de cuentas de pago, Argentina también logró una posición de privilegio. La creación del CVU y su interoperabilidad con CBU, puso a las *fintech* y los bancos a competir por la principalidad de la cuenta de los Clientes (y no por el canal). Evitando de esa forma la *comoditización* de cuentas bancarias que terminó ocurriendo en Europa.

Finalmente tenemos al mercado de préstamos. En este punto, es donde se vislumbra la mayor oportunidad (caso de uso):

- Argentina tiene un mercado de préstamos al sector privado extremadamente pequeño.
- El proceso de estabilización macroeconómico emprendido, debiera fomentar el préstamo, el cual además es condición necesaria para potenciar el crecimiento económico.
- La capilaridad para la distribución lograda con los millones de CVU creados, los cuales se suman a los millones de CBU que existen. Esta capilaridad también podría favorecer los mecanismos de cobro, si se rehabilitaran los sistemas de débitos en cuenta para el cobro de cuotas derivadas de financiaciones.

En este sentido, los sistemas de Open Finance en el mundo no atacan el problema del fondeo o la distribución. Se focalizan en el acceso e intercambio de información, que permita la calificación crediticia de los clientes.

Surgen algunas preguntas que deben responderse. ¿Cuentan los bancos, ALyCs y aseguradoras con información relevante, actualizada y ordenada que puedan compartir para mejorar y facilitar el proceso de calificación crediticia? ¿La información con la que cuentan, tiene el valor suficiente como para justificar la implementación de un costoso sistema informático de intercambio? Y no menor

¿tienen los demás jugadores la posibilidad de conseguir esa información de otra forma más conveniente?¹²⁴

La experiencia europea enseña que si bien los bancos contaban con información relevante para los procesos de Scoring crediticio, soportaban dichos procesos con información provistas por terceros prestadores (V gr. Equifax, etc.). Y los modelos de Scoring de un banco, pueden ser totalmente dispares e inservibles para su aplicación por otro proveedor financiero. Ello hizo que el uso real de datos (tanto por su falta de sistematización unificada, cuanto por su ausencia) sea muy bajo y la relación costo/beneficio en la implementación de sistemas de intercambio de esa información, haya sido inconveniente. En la práctica como se expuso, la información crediticia terminó concentrándose en terceros proveedores de dicha información (agencias de calificación).

En nuestro país de su lado, la situación es similar. Con un agravante: con la escasa penetración del crédito al sector privado, los legajos de historial crediticio de los clientes, también son escuetos. Siendo mucho más relevante el historial de pagos, que el de crédito. Todo lo anterior, hace suponer que forzar la provisión de información de historial crediticio, implicaría la necesidad de forzar también a las entidades a ordenar y sistematizar esa información de una manera que probablemente, no sea la forma en que la tienen registrada. Además, implementar complejos sistemas informáticos para compartir esa información, cuando el grueso de los datos es obtenido a través de terceros proveedores, tampoco parece ser un mecanismo eficiente.

Por último, descartado que fuera el fundamento de la falla de mercado, para habilitar el intercambio coactivo de información crediticia de los Clientes, cabe destacar que los datos que pudieran existir en poder de las EF, bien pueden ser obtenidos de otras fuentes.

De un lado, habilitar el derecho de acceso al historial de operaciones y transacciones de los Clientes, en el formato en que se encuentren – resúmenes de cuentas, historial de transacciones, contratos de préstamos – permitiría a los Clientes trasladar esa información a otro proveedor e incorporarla bajo la forma que ese tercero proveedor lo disponga (a su costo y en su propio interés). Notar por ejemplo que en Europa, el uso efectivo de la portabilidad del historial crediticio, ha sido escasamente utilizado (a pesar de los ingentes esfuerzos regulatorios y técnicos puestos al servicio de ello).

Además, la profusa cantidad de regímenes informativos no solo a los reguladores, sino también al organismo impositivo nacional, habilitaría que estos puedan ser proveedores de información de mucho mayor valor al que pueda aportar una sola

¹²⁴ Esta pregunta ni siquiera es esbozada en los modelos comparados, debido a que el valor de la información en poder de los bancos era irrelevante, el motivo para forzarlos a compartirla era la corrección de una falla de mercado. En los hechos, quedó demostrado que si bien los bancos tenían mucha información, no la utilizaban de forma eficiente para brindar servicios o retener clientes.

EF. De hecho, la experiencia de Singapur, demuestra que, en presencia de sistemas donde existe gran cantidad de información en poder de organismos públicos, son estos los que cuentan con mayor posibilidad de aportar al ecosistema.

B) El valor de Open Finance para el caso Argentino.

Lo expuesto hasta aquí, podría hacer pensar que no tiene sentido implementar Open Finance en nuestro país. Pero nada está más lejos de la realidad.

No parece adecuado realizar una implementación que copie al pie de la letra el modelo europeo, eso sí. Pero es absolutamente cierto que hay valor en crear sistemas integrados que permitan el flujo e intercambio de valores digitales (y la información de los clientes, es un valor en sí mismo). La experiencia en múltiples industrias demuestra que ese valor existe.

En tal sentido entendemos que el valor real está en crear los rieles que permitan ese flujo fluido de valores digitales. Tal como la construcción de vías férreas en el siglo XIX o rutas en siglo XX, la construcción de canales que permitan la comunicación segura de datos electrónicos entre distintos actores del sistema financiero, primero, y de múltiples actores, después, es sumamente valiosa. Todo ello, bajo el control primario de los dueños de los datos.

Por ello entendemos virtuoso replicar el modelo de diálogo y colaboración iniciado entre los actores del sector *fintech* y las autoridades, que sirvió como puntapié inicial a todo el proceso de aceleración digital vivido en la última década.

Reactivar las mesas de innovación como punto de encuentro y discusión entre actores incumbentes del sector *fintech*, entidades financieras tradicionales, agentes del mercado de valores, representantes de los mercados, proveedores de servicios de activos virtuales y las autoridades, parece el mejor modelo (el cual además, ya está probado).

Contar con debates profundos, resulta esencial. Es necesario que todos los actores del sistema, discutan y descubran mediante procesos de mercado dos pre-requisitos sin los cuales carece de sentido avanzar: los casos de uso y los incentivos para participar del sistema de intercambio e invertir en su implementación (algo que los modelos “a la europea”, luego de implementados, están intentando resolver).

Dada la complejidad de los asuntos a ser tratados, parece lógico que un número limitado de actores representativos del sector se reúnan con los reguladores a fin de trazar objetivos y propósitos de alto nivel, derivando, en su caso, los abordajes concretos para diseño e implementación, a discusiones participativas en mesas de diálogo por vertical de trabajo y/o problemática transversal (similar al modelo adoptado cuando se discutían los cambios en el sistema de pagos).



**CÁMARA
ARGENTINA
FINTECH**