

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

“FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA Y SU NORMATIVA SECUNDARIA: OPORTUNIDADES Y LIMITANTES PARA LA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL CONSEJO NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA (CONAIF)”

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

YAOTL CALZADA GALVÁN

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. FERNANDO MEDINA GONZÁLEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX, 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN | 5 |
| CAPÍTULO 1. LAS TECNOLOGÍAS DE FINANCIAMIENTO (<i>FINTECH</i>) Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE UN ESTADO..... | 9 |
| 1.1. Tecnología y desarrollo económico-social contemporáneo..... | 9 |
| 1.2. Antecedentes y definiciones de las tecnologías de financiamiento | 11 |
| 1.3. La inclusión financiera de un Estado..... | 16 |
| 1.4. El papel de las tecnologías de financiamiento (<i>Fintech</i>) para lograr la inclusión financiera de un Estado..... | 22 |
| CAPÍTULO 2. LAS FIGURAS JURÍDICAS REGULADAS POR LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA (LEY FINTECH) Y SUS NORMATIVAS SECUNDARIAS..... | 26 |
| 2.1. Antecedentes normativos internacionales en la regulación de las tecnologías de financiamiento..... | 26 |
| 2.2. Composición jurídica de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera | 29 |
| 2.3. Figuras jurídicas de la Ley Fintech y su normativa secundaria: IFC, IFPE, activos virtuales, modelos novedosos..... | 34 |
| 2.4. La normativa secundaria de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera..... | 41 |
| CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL CONAIF | 46 |
| 3.1. Antecedentes de la inclusión financiera a nivel mundial y en México | 46 |
| 3.2. El Estado mexicano y la inclusión financiera: el CONAIF | 49 |
| 3.3. Descripción de la Política Nacional de Inclusión Financiera | 53 |
| 3.4. Retos y avances en la instrumentación de la Política Nacional de Inclusión Financiera | 60 |

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS Y LAS DEBILIDADES DE LAS FIGURAS JURÍDICAS REGULADAS POR LA LEY FINTECH Y SU NORMATIVA SECUNDARIA PARA CONTRIBUIR O LIMITAR LA CONSECUCCIÓN DE LA ACTUAL POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL CONAIF | 64 |
| 4.1. Consideraciones metodológicas del análisis comparativo | 64 |
| 4.2. Fortalezas de las figuras jurídicas normadas por la Ley Fintech y su normativa secundaria para contribuir a la consecución de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF | 65 |
| 4.3. Debilidades de las figuras jurídicas normadas por la Ley Fintech y su normativa secundaria que limitan la consecución de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF | 69 |
| 4.4. Balance de las tecnologías de financiamiento y la inclusión financiera en México..... | 70 |
| BIBLIOGRAFÍA | 76 |

ÍNDICE DE TABLAS

| | |
|--|----|
| Tabla 2. Principales aspectos de la evolución de las empresas de tecnología financiera (<i>Fintech</i>)..... | 13 |
| Tabla 3 Beneficios a nivel macroeconómico y microeconómico resultado de la inclusión financiera..... | 20 |
| Tabla 4 Clasificación de servicios financieros | 22 |
| Tabla 5 Indicadores de acercamiento | 23 |
| Tabla 6. Iniciativas internacionales para la regulación del sector <i>Fintech</i> | 29 |
| Tabla 7. Ejes de política pública de la Política Nacional de Inclusión Financiera.. | 56 |
| Tabla 8. Fortalezas y debilidades de la Ley <i>Fintech</i> | 70 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 Motivos de exclusión financiera..... | 19 |
|---|----|

INTRODUCCIÓN

El mercado financiero existe en la medida en que es fundamental la utilización de recursos económicos para hacerse de bienes y servicios de diferentes ofertantes. Para atender esta necesidad, diferentes instituciones han surgido para "proporcionar créditos en forma profesional a personas físicas y morales, así como financiar las actividades económicas que se realicen en nuestro país".¹ Al conjunto de los actores involucrados con estas operaciones se les agrupa bajo el nombre de *sistema financiero*. Como se advierte, dicho sistema se distingue por otorgar financiamientos para la ejecución de actividades económicas.

Para el maestro Fernando Sánchez Alvarado:

El objetivo del sistema financiero de México es ordenar la conducta y operación de las instituciones bancarias, bursátiles y auxiliares de crédito comprendidas en la ley general de organismos y actividades auxiliares de crédito (LGOAAC) a través de órganos de vigilancia, supervisión y control.²

A la par de las funciones económicas que desempeña el sistema financiero, también cuenta con regulación para que los actores que lo integren puedan realizar sus actividades. Para la doctora Elvia Arcelia Quintana Adriano, entender al sistema financiero mexicano implica reconocer la estructura que posee (es decir, las instituciones y tipos de operaciones que se realizan) y las autoridades e

¹ Méndez Morales, José Silvestre citado en Gamboa Montejano, Claudia y Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Derecho financiero mexicano. Estudio teórico conceptual, antecedentes, derecho comparado y opiniones especializadas*, p. 7, [en línea]. Recuperado de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sapi/SPI-ISS-31-09.pdf> [Fecha de consulta 04 de marzo de 2018].

² Sánchez Alvarado, Fernando, El sistema Financiero de México, en UPIICSA, vol. XVIII, no. 52, p. 23.

instrumentos jurídicos que la regulan.³ En tal sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito reconoce siete sectores que se regulan en el sistema financiero mexicano:⁴

1. Fondos y fideicomisos públicos: algunas instituciones son la banca de desarrollo, inmobiliarias bancarias, inversiones de capital de riesgo, empresas de servicios complementarios.
2. Sector bancario: instituciones de crédito, la banca múltiple, organismos regulatorios bancarios.
3. Sector de Ahorro y crédito popular: fondo de protección, sociedades financieras populares (SOFIPOS), sociedades financieras comunitarias (SFC).
4. Sector de intermediarios financieros no bancarios (organizaciones y actividades auxiliares de crédito): casas de cambio, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLLES).
5. Sector bursátil: casas de bolsa, asesores en inversiones, instituciones calificadoras, sociedades anónimas, bolsa de valores, sociedades de inversión, sociedades de inversión de capitales, sociedades valuadoras de acciones de sociedades de inversión, sociedades anónimas bursátiles (SAB), sociedades emisoras de valores.
6. Sector de derivados: bolsas de contratos de derivados, cámara de compensación, socios liquidadores, formadores de mercado.
7. Sector de seguros y finanzas: administradoras de fondos para el retiro (AFORES), sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES), instituciones de seguro de vida, instituciones de seguros de accidentes y enfermedades, instituciones de seguros de daños, instituciones de finanzas, agentes de seguros y fianzas.

³ Cfr. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "El sistema Financiero Mexicano", en Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Marco jurídico de las Finanzas*, México, UNAM, 2018, pp. 3-19.

⁴ Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], *Estructura del sistema Financiero Mexicano* [en línea]. Retomado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf [Fecha de consulta 04 de marzo de 2018].

Asimismo, hay diferentes autoridades que regulan determinadas materias. Las principales autoridades que componen al sistema financiero son el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De esta última, se desprenden tres comisiones reguladoras:

- Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).
- Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CNSF).

Asimismo, se encuentran algunos órganos descentralizados como el Instituto de Protección al Ahorro Bancario y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. En general, la estructura del sistema financiero mexicano se encuentra normado en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se encuentran diferentes leyes para normar a las instituciones financieras; por ejemplo, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Agrupaciones Financieras.⁵

A pesar de contar con una amplia serie de instituciones para distintas formas de operar los financiamientos, como se observará en el desarrollo del presente trabajo, el uso del sistema financiero formal es bajo. Para evidenciar este problema, se tendrá en cuenta la siguiente estructura. En el primer capítulo, se caracteriza el papel de las tecnologías de financiamiento (*Fintech*) para lograr la inclusión financiera de un Estado. Para ello, se revisa la relación entre la tecnología y el desarrollo económico, que ha permitido que aparezcan dos conceptos: la inclusión financiera y las *Fintech*.

En tanto, en el capítulo dos se describen las figuras jurídicas reguladas por la Ley *Fintech* y sus normativas secundarias. Este capítulo contempla la exposición de antecedentes normativos internacionales para regular estas instituciones, así como las disposiciones particulares que la actual Ley y su reglamentación secundaria contemplan.

Por su parte, el capítulo tres expone la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF: sus objetivos, ejes y antecedentes. También, se exponen

⁵ Cfr. Quintana Adriano, "El sistema Financiero Mexicano"... *op. cit.*

los principales avances y retos que se han tenido en la instrumentación de esta política.

Por último, la información recopilada en los primeros capítulos es la base para el capítulo 4, un análisis de las fortalezas y debilidades de las figuras jurídicas reguladas por la Ley Fintech y sus normativas secundarias para contribuir o limitar la consecución de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera.

CAPÍTULO 1. LAS TECNOLOGÍAS DE FINANCIAMIENTO (*FINTECH*) Y LA INCLUSIÓN FINANCIERA DE UN ESTADO

1.1. Tecnología y desarrollo económico-social contemporáneo

Desde finales del siglo XX, la innovación en recursos tecnológicos y comunicativos, socializados por el proceso de globalización, ha modificado las actividades humanas en diversos ámbitos. Tal ha sido su relevancia que se le ha denominado una *revolución industrial*. Así, el autor Manuel Castells asegura que la adopción de estas tecnologías por parte de la sociedad conlleva nuevos procesos sociales, económicos, culturales y políticos que son ahora imposibles sin esos recursos.⁶

Específicamente, los cambios tecnológicos se han relacionado con el progreso económico, ya que ambos fenómenos permiten incrementar la productividad de los trabajadores y, en consecuencia, acelerar la acumulación de capital.⁷ Igualmente, incentiva la acumulación de capital al mejorar la manera en que los bienes y servicios se producen, comercian y se ponen a disposición del público. En términos históricos, el autor Castells apunta que “Desde luego el gran avance tecnológico no suprime el carácter capitalista, inscrito en la lógica de producir para aumentar los márgenes de dividendos”.⁸ Así, la tecnología se ha vinculado con el crecimiento económico, antes que con al avance humanístico.

De manera particular, los avances tecnológicos en el campo de la economía han permitido restar relevancia a la producción, comercialización y consumo de productos. En su lugar, la información y los servicios han tomado mayor importancia para realizar transacciones comerciales. En este sentido, las antiguas formas de producción se transforman para dar pie a una nueva era del ser humano, nombrada

⁶ Cfr. Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red: una visión global*, México, Casa del Libro, 2003, p. 43.

⁷ Cfr. Bernal Calderón, Gabriela, *El desarrollo tecnológico, una perspectiva social y humanística [I Congreso Iberoamericano de ciencia, tecnología, sociedad e innovación CTS+I]*, Recuperado de <https://www.oei.es/historico/congresoctsi/circular1.pdf>, [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018].

⁸ Castells, Manuel, *La era de la información: economía...*, *op cit.*, pp. 30-50.

como la *era de la información, sociedad digital o sociedad red*.⁹ A partir de dicha lógica mercantil, el crecimiento económico ya no deriva de la producción de bienes, sino en la prestación de servicios. Para ello, se vuelve necesario usar tecnología, ya que las formas de consumo contemporáneas exigen servicios cada vez más especializados que suprimen la novedad de los servicios pasados.¹⁰

En tal sentido, se ha pensado que el desarrollo tecnológico puede generar diferencias sustanciales entre países con economías en desarrollo y aquellos que crecen aceleradamente. Al respecto, el Banco Mundial realizó un estudio, el cual muestra que, en efecto, los países con mayor crecimiento del ingreso per cápita y reducción de la pobreza, de 2000 a 2005, son los que se desarrollaron junto con la tecnología. Específicamente, los países que lideran esta tendencia pertenecen a Asia, Europa, África y, en último lugar, América Latina.¹¹

A la par del avance económico, otras perspectivas de estudio destacan la relación de la tecnología con el desarrollo social, en ámbitos como la salud, educación, explotación racional de recursos naturales y la alimentación. Así, los autores de esta perspectiva refieren que los costos y beneficios obtenidos de la explotación de los recursos naturales son distribuidos de manera equitativa entre la población actual y las generaciones presentes o futuras.¹² Desde tal enfoque, se destaca que en los últimos años las innovaciones técnicas se han acercado cada vez más a la población en general, y les han permitido acceder a mayor información, establecer comunicaciones, emprender negocios a bajo costo y producir energías renovables que sustituyan a las no renovables.

Particularmente, este enfoque se ha promovido desde la comunidad internacional, a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Específicamente, en la Cumbre de París de 2015, se señaló la importancia que la

⁹ Cfr. Organización para los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), *Ciencia, tecnología, e innovación para el desarrollo y la cohesión social*, España, OEI, 2012, p. 150.

¹⁰ Cfr. Banco Mundial (BM), *Tecnología y Desarrollo*, Estados Unidos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2008, p. 6. [en línea]. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2008/Resources/Brochure-Spanish.pdf> [Fecha de consulta: 16 de octubre de 2018].

¹¹ *Idem*.

¹² Cfr. Suárez, Estrella, y González, María Verónica, Vázquez, Arturo, *Desarrollo Sustentable. Un nuevo mañana*, México, Grupo Editorial Patria, 2014.

tecnología tiene en el cuidado del medioambiente y el desarrollo social.¹³ En consecuencia, desde la comunidad internacional, se ha planteado que los gobiernos incluyan en sus políticas programas para producir tecnología a partir de la innovación. En este sentido, los gobiernos promueven transformar ideas en productos o servicios comerciables, desarrollar nuevos procedimientos de fabricación, proponer nuevas formas de distribución operativa, o métodos para proporcionar un servicio.¹⁴ Al respecto, los autores Granados y Valdés Hernández refieren:

Los gobiernos establecen políticas orientadas al apoyo y desarrollo de nuevas tecnologías o su aplicación; sin embargo, para acceder a estos apoyos, es necesario tener conocimiento especializado. Lo anterior indica la necesidad de contar con administradores de la tecnología que lleven a buen término el proceso de innovación y que a través de su quehacer profesional minimicen riesgos naturales de este proceso.¹⁵

En suma, existen diversas posturas científicas que ligan el desarrollo tecnológico con diversas variantes de progreso; principalmente, con el económico y el social. A pesar de ello, convergen en destacar las transformaciones en las formas de producción e interacción social.

1.2. Antecedentes y definiciones de las tecnologías de financiamiento

En los últimos años, los mercados financieros y sus instituciones han sufrido cambios en la distribución, la manera de ofertar de sus servicios, y su manera de organizarse. Estos cambios se deben al proceso de desarrollo tecnológico propiciado en los últimos años. Además, se ha intensificado con la crisis financiera

¹³ *Cfr. Ídem.*

¹⁴ *Cfr. Villaseca Molina, Eduardo, Tecnología e innovación, España, Asociación Española de Ciencia Regional, 2004, p. 4.*

¹⁵ Martín Granados, María, y Valdés Hernández, Luis Alfredo, "La innovación y el desarrollo tecnológico como una política de Estado y los estímulos fiscales para promoverla", *Revista Contaduría y Administración, s/v.*, no. 208, enero-marzo 2003, p. 5.

global, de 2008, derivada de las políticas de liberación y desregulación estatal que se ha vivido en todo el mundo, desde finales del siglo XX.¹⁶

Con respecto de la crisis financiera de 2008, ésta inició porque en Estados Unidos se establecieron tasas de interés en las hipotecas cercanas a 1%. De esa forma, los ciudadanos estadounidenses no pudieron solventar sus deudas adquiridas por falta de liquidez. De acuerdo con el politólogo John Grey, estas medidas crearon riqueza de la nada y ocultaron el empobrecimiento de la mayoría de sus ciudadanos¹⁷ En consecuencia, se expuso la fragilidad del sistema financiero y sus repercusiones para las diversas economías del mundo, no sólo de Estados Unidos.¹⁸ A la par, se vislumbró la necesidad de construir sistemas e instituciones financieras saludables, acordes con las necesidades de la gente y su liquidez, en comparación con la práctica financiera tradicional.

A su vez, como se revisó, el desarrollo tecnológico y sus diversas formas aplicación propiciaron la creación de nuevas formas de transacciones comerciales, soportadas en herramientas digitales y la información. En el ámbito financiero, se han desarrollado empresas que operan bajo las novedades tecnologías desde 1995. Paulatinamente, se han conceptualizado como empresas de tecnología financiera o *Fintech*, por su acrónimo en inglés. Empero, su trascendencia se ha entendido hasta la actualidad. A manera de síntesis, en la Tabla 1 exponen los principales avances para el terreno financiero.

¹⁶ Cfr. Castells, Manuel, "Globalización, sociedad y política en la era de la información", *Bitácora Urbano-Territorial*, vol. 4, no. 1, 2000, pp. 42-53.

¹⁷ Cfr. Grey, John, *El silencio de los animales*, México, Sexto Piso, 2013, p. 60.

¹⁸ Cfr. Álvarez Meza, Walter y Ramos y Fusther, José Luis, "El Ecosistema Fintech y el impacto de la regulación en la innovación de servicios financieros", *EnfoqueDerecho*, disponible en <https://www.enfoquederecho.com/2018/03/13/el-ecosistema-fintech-y-el-impacto-de-la-regulacion-en-la-innovacion-de-servicios-financieros/> [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2018].

Tabla 1. Principales aspectos de la evolución de las empresas de tecnología financiera (*Fintech*)

| Año | Avance de las tecnologías financieras |
|-------------|---|
| 1995 | A tres años del lanzamiento de la World Wide Web, Wells Fargo empieza a utilizar internet para ofrecer servicios financieros. |
| 1998 | Se funda la empresa Confinity, que posteriormente se transforma en PayPal, con la intención de promover servicios de pago por internet con el uso de tarjeta bancaria. |
| 1999 | Se funda la empresa china de comercio electrónico Alibaba Group Holding. |
| 2004 | Se lanza Alipay, plataforma de pagos Alibaba. |
| 2005 | Aparece en Inglaterra Alibaba, el primer banco sin sucursales físicas. Surge en Estados Unidos la plataforma de <i>crowdfunding</i> llamada Kiva, que permite a inversionistas financiar proyectos de diversa naturaleza en varios países del mundo. |
| 2009 | Inicia operaciones la plataforma Kickstarter, en Nueva York, dedicada a financiar proyectos creativos e innovadores. Surge la moneda virtual Bitcoin. |
| 2011 | Se crea el servicio de transferencia de dinero Transferwise. |
| 2014 | Se constituye la empresa Ant Financial Services Group a partir de la plataforma de pagos Alipay. Ésta es la <i>Fintech</i> más grande del mundo y está integrada por seis áreas de negocio: la plataforma de pagos, un fondo de inversión, créditos para micro y pequeñas empresas, seguros y plataformas personales. |

Fuente: elaboración propia, con información de Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), *La evolución del sector Fintech, modelos de negocio, regulación y retos*, España, FUNDEF, 2017, p. 4.

En síntesis, el desarrollo de la tecnología ha permitido crear otras maneras de concebir y ofrecer servicios financieros. A pesar de que han avanzado paulatinamente, han logrado competir con los sistemas tradicionales. Un ejemplo de ello es la tecnología denominada *blockchain*. Para el caso de las *Fintech*, el autor

Foncillas explica que “la tecnología de registro distribuido (blockchain) tiene la utilidad de descentralizar la validación (o autenticación), lo cual tiene una gran trascendencia sobre los proveedores de servicios que tradicionalmente han basado su aportación de valor sobre la intermediación”.¹⁹ En esencia, ha sido una herramienta pertinente para desarrollar tecnologías de financiamiento, ya que supera las modalidades tradicionales de esta industria.

A partir de la inclusión de la tecnología blockchain y de su paulatino uso han surgido diversas empresas financieras en el ámbito digital que operan con ella. En conjunto, se les ha denominado instituciones de financiamiento o *Fintech*.²⁰ Al respecto, la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF) sostiene lo siguiente:

El avance de la tecnología digital y sus aplicaciones en prácticamente todos los campos ha propiciado el surgimiento de numerosas empresas que, a través de plataformas tecnológicas, ofrecen una amplia gama de productos y servicios a los consumidores de forma rápida y accesible. En el sector financiero, este fenómeno ha dado lugar al surgimiento de las empresas Fintech (Financial Technologies). Este término se ha utilizado para describir un variado conjunto de actividades y servicios que va desde educación financiera, gestión de finanzas personales y empresariales hasta pagos, préstamos, créditos con fondeo colectivo (crowdfunding) o aplicaciones tecnológicas para instituciones financieras.²¹

En esencia, son empresas que aprovechan los recursos tecnológicos para ofertar servicios financieros. Como detalla la FUNDEF, algunas de éstas se han dedicado a promover la educación financiera, finanzas personales y *crowdfunding*. Por ello, se trata de un modelo de negocio emergente que rompe con los esquemas tradicionales del sector bancario, para dar paso a un modelo que persigue fines distintos, como la inclusión financiera, a través de servicios que ofrecen mayor accesibilidad y menores costos.

¹⁹ Foncillas García, Borja, "El sector financiero ante el reto digital", *La Economía Digital en España*, no. 898, 2017, p. 26.

²⁰ Cfr. Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), *La evolución del sector Fintech, modelos de negocio, regulación y retos*, España, FUNDEF, 2017, p. 10-15.

²¹ *Ídem*.

En un sentido similar, la organización KPMG sostiene que las Fintech son el conjunto de empresas financieras que operan con base en la tecnología emergente, y de forma digital. Ofrecen servicios alternativos a los bancos tradicionales, al ofrecer mayor creatividad en sus servicios, así como flexibilidad, frescura, y capacidad de entender las necesidades del cliente.²² También la Oficina de Información Científica y Tecnología para el Congreso de la Unión (INCyTU) destaca los costos bajos de los servicios ofertados por las Fintech, lo cual permite que lleguen a sectores excluidos de la población, además de ofertarse a empresas y gobiernos. Al ser un servicio digital, se piensa que las empresas Fintech otorgan al usuario mayor control sobre sus finanzas, posibilitan nuevas formas de interacción económica y financiera, y reducen la fricción o costos no monetarios (por ejemplo, retrasos al ejecutar transacciones financieras).²³

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las empresas Fintech son un actor relevante para entender el mundo financiero contemporáneo. Particularmente, las Fintech han logrado dinamizar la competitividad de los servicios financieros. Esto se debe a que una de las características de las Fintech es brindar servicios financieros a bajo costo, ya que se aprovechan los recursos digitales. Por otro lado, el BID también asegura que “amplía el acceso de la población a un sistema financiero más democrático, más transparente y menos excluyente”.²⁴ En esencia, son empresas que han logrado innovar en el sector financiero, aumentan los niveles de competencia y permiten que más personas accedan a estos servicios.

El BID reporta que en 15 de 18 países de América Latina se han encontrado hasta 703 empresas dedicadas a las Fintech; principalmente, en Brasil, México, Colombia, Argentina y Chile. Asimismo, el organismo ha identificado las principales necesidades de mercado que las empresas *Fintech* satisfacen:

²² Cfr. KPMG, *Fintech, innovación al servicio del cliente*, México, FUNCAS, 2017, p. 4.

²³ Cfr. Oficina de Información Científica y Tecnología para el Congreso de la Unión (INCyTU), *FinTech: Tecnología Financiera*, México, FCCyT, 2017, p. 1.

²⁴ Cfr. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Finnovista, *Fintech. Innovaciones que no sabías que eran de América Latina*, p. 9 [en línea]. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8265/FINTECH-Innovaciones-que-no-sabias-que-eran-de-America-Latina-y-Caribe.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [Fecha de consulta 23 de octubre de 2018].

- Plataformas de financiación alternativa
- Puntaje alternativo
- Soluciones de pagos
- Gestión de finanzas personales
- Gestión de finanzas empresariales
- Negociación de activos financieros (*Trading*) y mercado de valores
- Empresas de tecnología para instituciones financieras
- Gestión patrimonial
- Bancos digitales
- Seguros

En suma, las *Fintech* son empresas que han surgido en el contexto del auge de las tecnologías de la información y comunicación a finales del siglo pasado. Principalmente, han aprovechado los recursos digitales para ofrecer servicios de financiamiento, los cuales se basan en un modelo distinto al de los servicios tradicionales, ya que tienen menor costo y apuestan por la inclusión financiera.

1.3. La inclusión financiera de un Estado

En principio, el autor Vargas define que el Estado es “el conjunto de instituciones y organizaciones sociales, económicas y políticas que se han creado para regular y normar la vida de los individuos, familias, empresas nacionales o extranjeras, que residen en las fronteras de un territorio reconocido como país”.²⁵ Desde esta perspectiva, se entiende como un conjunto de organismos que hacen política para influir en la actividad económica y el desarrollo social, a través de diversas regulaciones jurídicas. A su vez, el mismo autor Vargas, entiende el sector financiero como el “conjunto de organismos e instituciones que captan, administran y canalizan la inversión, el ahorro dentro del marco legal”.²⁶ En este sector, el Estado pretende regular a dichos organismos, a través de sus instituciones.

²⁵ Vargas-Sánchez, Gustavo, *Introducción a la teoría económica*, México, Pearson, 2006, p. 24.

²⁶ Apuntes CAEF, *Sistema financiero mexicano*, UADY, México, 2016, p. 1.

En México, las autoridades y organismos que regulan los servicios financieros son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), encargada de establecer las medidas y procedimientos mínimos con los que las ITF deben funcionar; detectar cualquier acto que de forma directa o indirecta pueda determinar la comisión e un delito; prever la manera y los términos en que las ITF presentarán el Manual de Cumplimiento; detallar todo lo relacionado con la entrega de reportes de las ITF; establecer las características con las que deben contar los actos, Operaciones y servicios reportados por las ITF; determinar todo lo relacionado con la forma en la que las ITF cumplirán con sus obligaciones legales;²⁷

El Banco de México (Banxico), que determina los activos virtuales válidos para operar de forma legal, así como sus características; establece los términos, condiciones y restricciones con las que las Instituciones llevarán a cabo sus Operaciones con activos virtuales; establece plazos, términos y condiciones para el trabajo con activos virtuales que se conviertan en otros tipos de activos virtuales o cambien sus características; además de estar al tanto del cumplimiento de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera²⁸

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), a cargo de la supervisión del cumplimiento de todo lo expuesto en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, ya que las ITF necesitarán su autorización para organizarse y operar, además de tener la obligación de recibir los reportes correspondientes a cada ITF, para su evaluación y correspondientes decisiones;²⁹

La Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR), encargada de vigilar a las Administradoras de Fondos para el Ahorro; además, recibe los reportes que las Sociedades Autorizadas deben presentar para operar con Modelos Novedosos; otorga las autorizaciones temporales de las

²⁷ Cfr Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera*, DOF 09-03-2018, México. Recuperado el 28 de septiembre de 2018 de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF_090318.pdf.

²⁸ Cfr. *Idem*

²⁹ Cfr. *Idem*.

organizaciones participantes y supervisa a Entidades y personas relacionadas a su labor;³⁰

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), que, para apoyar a los usuarios, emitirá disposiciones en materia de transferencia financiera y sanas prácticas, que supervisará los contratos de adhesión, los comprobantes de operación, la publicidad y, en general, la información brindada; también dará solución a controversias;³¹ y el Instituto para la Protección de Ahorro Bancario (IPAB), q no se relaciona con la regulación o el respaldo de las IFT, pues el IPAB respalda los fondos depositados en un monedero bancario.³² En conjunto, estos organismos pretenden garantizar el desarrollo de la economía, por medio de estrategias gubernamentales.

Una de dichas estrategias es la *inclusión financiera*. A grandes rasgos, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF) la define como el “acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población”.³³ En esencia, la inclusión financiera es el conjunto de medidas políticas que instrumenta un Estado para acercar los servicios financieros a la mayoría de sus ciudadanos.³⁴

Como se advierte, uno de los elementos centrales de la inclusión financiera es apostar por ofrecer servicios a sectores de la población que tradicionalmente no cuentan con estos productos financieros. Al respecto, el *Global Financial Development Report* reporta cuatro posibles causas de las personas no usan el

³⁰ Cfr. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Se abre el ambiente de pruebas y pilotos (SANDBOX) Fintech en el Sistema de Ahorro para el Retiro*, México, 2019 [en línea]. Recuperado de: <https://www.gob.mx/consar/prensa/se-abre-el-ambiente-de-pruebas-y-pilotos-sandbox-fintech-en-el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro?state=draft>.

³¹ Cfr. Secretaría de Gobierno, *El ABC de la ley FINTECH*, México [en línea]. Recuperado de: https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/servicios-financieros/1015-el-abc-de-la-ley-fintech?fbclid=IwAR3q_5dLM-Vj0PJs7vowWUdPQPKZvzzqGPa1NEWVHLFQtXXU0Dr9o-hAn4g

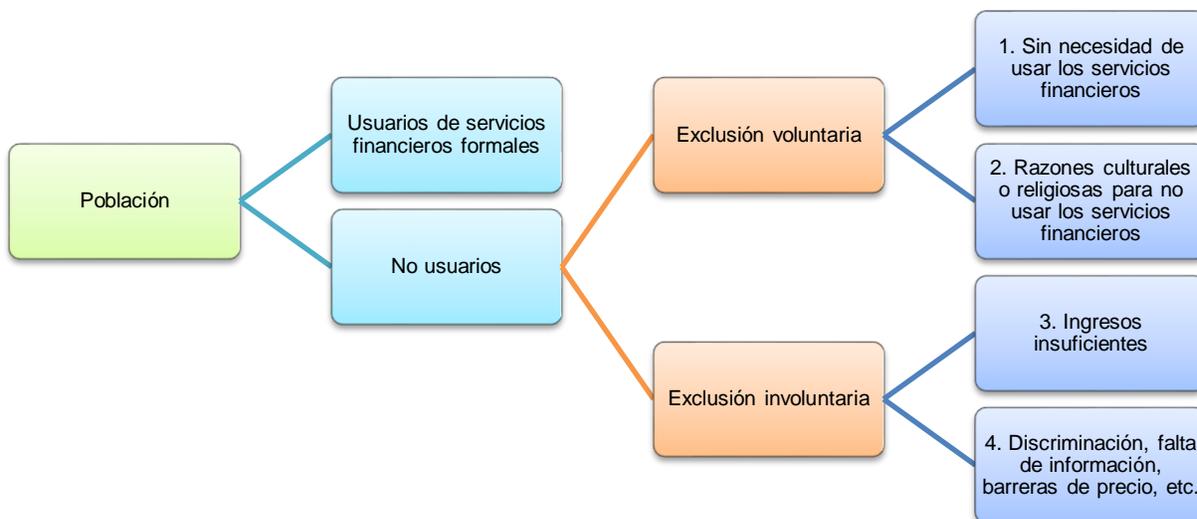
³² Cfr. Juárez, Edgar, “Fintech, con las mismas reglas que la banca”, *El Economista*, México, 29 de julio de 2018. Recuperado de: <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Fintech-con-mismas-reglas-que-la-banca-20180729-0048.html>

³³ Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), *Política Nacional... op cit.*, p. 3.

³⁴ Cfr. Banco de la República, *Informe especial de estabilidad financiera. Inclusión financiera*, Colombia, Banco de la República, 2014, p. 2.

sistema financiero formal. Éstas las agrupa en dos criterios: quienes no usan los servicios del sistema financiero de forma voluntaria e involuntaria (véase figura 1).

Figura 1 Motivos de exclusión financiera



Fuente: elaboración propia con información de Banco Mundial, *Financiamiento Inclusion*, Estados Unidos, WBG, 2014, p. 16.

De acuerdo con los autores Trivelli Ávila y Caballero Calle, la inclusión financiera no es un concepto que tenga una sola definición. Más bien, se le ha caracterizado por algunas definiciones que la implican. En principio, se encuentra el acceso; éste se entiende como “la capacidad de usar los servicios y productos financieros que ofrecen las instituciones reguladas”³⁵ En esencia, la inclusión financiera comprende el uso en la medida en que se persigue romper las barreras que impiden el acceso al sistema financiero, como el costo de los servicios. Por ejemplo, algunas acciones que se han emprendido para aumentar el uso de los servicios financieros son contar con más opciones para enviar, recibir y retirar dinero, a través de más cajeros automáticos, dinero electrónico o banca móvil.

³⁵ Trivelli Ávila, Carolina y Caballero Calle, Elena María, *¿Cerrando brechas?: las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe*, Documento de Trabajo No. 245, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2017, p. 23.

Otra característica importante de la inclusión financiera es el uso. Para la Alianza para la Inclusión Financiera, esta cualidad alude "al grado de penetración y uso de productos financieros entre la población".³⁶ En esencia, se trata de que los servicios lleguen a más personas y los usen con mayor frecuencia y duración. Dentro de esta cualidad, se encuentra el grado de apertura de una cuenta bancaria o acceso a un crédito formal.

Para el gobierno mexicano, esta estrategia permite obtener ventajas macro y microeconómicas. A nivel macro, la inclusión financiera ayuda a detonar el crecimiento económico, ya que le permite a la administración pública canalizar recursos necesarios para la inversión. En el aspecto microeconómico, la inclusión financiera contribuye al desarrollo equitativo de los ciudadanos e impacta positivamente sobre la economía de las familias, debido a que les permite construir un patrimonio y recibir rendimiento por sus ahorros.³⁷ Al respecto, en la Tabla 2 se describen los beneficios de la inclusión financiera.

Tabla 2 Beneficios a nivel macroeconómico y microeconómico resultado de la inclusión financiera

| Nivel macroeconómico | Nivel microeconómico |
|---|--|
| Facilita y reduce costes en las transacciones. | Las empresas se benefician al tener acceso a créditos a largo plazo. |
| Mejora la administración de los recursos, gracias a los créditos y al ahorro. | Los hogares de escasos recursos pueden ahorrar más fácilmente, ya que sus ingresos bajos les exigen gastar inmediatamente su efectivo. |
| Mejora la calidad de vida de los usuarios. | Los seguros ayudan a reducir riesgos y afrontar posibles crisis. |
| Reduce la vulnerabilidad de los grupos vulnerables y, con ello, la desigualdad. | Los pagos con dinero móvil reducen los costos de transacción y ayuda a reducir los riesgos dentro de los hogares. |

³⁶ *Ibid.*, p. 28.

³⁷ Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, México, CNBV, 2012, p. 13.

| Nivel macroeconómico | Nivel microeconómico |
|---|----------------------|
| Mejoran la capacidad de emprendimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Mipyme). | |
| Aumenta el desarrollo y la estabilidad económica, aunque no se aplica a todos los casos. | |

Fuente: elaboración propia con información de Ortiz Montes, Sonia y Núñez Tabales, Julia, "Inclusión financiera: diagnóstico de la situación en América Latina y el Caribe", *Revista Galeana de Economía*, vol. 26, no. 1, p. 47.

En suma, la inclusión financiera es un conjunto de acciones que pueden enmarcarse en las políticas públicas, como medida para que las empresas estatales y privadas ofrezcan de forma óptima servicios financieros a la población excluida por los servicios bancarios tradicionales. Debido a su contribución para el desarrollo social y económico, la inclusión financiera se ha convertido en una prioridad de los sistemas económicos contemporáneos.

Para promover la inclusión financiera en la política estatal, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha planteado que las estrategias de inclusión financiera deben estar compuestas de cuatro elementos:³⁸

1. Productos financieros ajustados a las características y necesidades de personas con menos recursos.
2. Instituciones financieras con estructuras de gobierno sólidas.
3. Amplia difusión de información relevante sobre la inclusión financiera para generar confianza en la toma de decisiones.
4. Un marco legal apropiado para el desarrollo de una infraestructura financiera.

Específicamente, los gobiernos han apostado por crear condiciones flexibles en los mercados financieros, así como propiciar que las ofertas sean innovadoras y

³⁸ Cfr. Villareal, Francisco (ed.), *Inclusión financiera de pequeños productores rurales*, CEPAL, Santiago, 2017, p. 21.

atiendan las necesidades de las personas. En este sentido, las entidades financieras pueden ofertar diversos servicios, que pueden clasificarse en tres: servicios transaccionales, ahorro y seguros, y créditos (véase Tabla 3).

Tabla 3 Clasificación de servicios financieros

| Servicio | Tipos |
|---------------------------|--|
| Servicios transnacionales | <ul style="list-style-type: none"> • Cuentas simplificadas • Pagos P2P • Depósitos y retiros • Remesas |
| Ahorro y seguros | <ul style="list-style-type: none"> • Cuentas de ahorro • Microseguros • Sociedades de inversión |
| Créditos | <ul style="list-style-type: none"> • Microcréditos productivos • Microcréditos personales |

Fuente: elaboración propia con información de Comisión Nacional, Bancaria y de Valores (CNBV), *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, México, CNBV, 2012, p. 21.

Como se advierte, las políticas que buscan extender la inclusión financiera son instrumentos que contribuyen al desarrollo social, ya que están orientadas a la satisfacción de necesidades presentes en una sociedad. En resumen, la inclusión financiera deriva de las políticas públicas que establece un Estado, en tanto regula la manera en que las entidades financieras entran al mercado. De esta forma, se pretende que la ciudadanía tenga oportunidades de desarrollo, al acceder a servicios fiables y dignos, a la vez que la esfera privada encuentra terreno de competencia sana.

1.4. El papel de las tecnologías de financiamiento (*Fintech*) para lograr la inclusión financiera de un Estado

Actualmente, los bancos comerciales son los principales proveedores de los servicios de financiamiento para los ciudadanos. Con el rápido crecimiento de las tecnologías de la información y comunicación, estos actores han encontrado otros

espacios para potenciar sus ofertas de servicios. Sin embargo, estos actores aún no logran acercar los productos financieros a todas las poblaciones. En el caso mexicano, la CEPAL reporta que las personas más pobres y la población rural son dos sectores que siguen sin contar con acceso a los servicios de la banca tradicional. Por ejemplo, entre la población general y la población rural hay una gran diferencia sobre si tienen una cuenta en una institución financiera, ya que entre los primeros hay una penetración de hasta 38.7% y en los segundos de 13.6%; es decir, una diferencia de 25.1% (véase Tabla 4).

Tabla 4 Indicadores de acercamiento

| Población | Índice de inclusión global | Cuenta en una institución financiera | Tarjeta de débito | Ahorro en una institución financiera | Crédito de una institución financiera | Tarjeta de crédito |
|--------------------|----------------------------|--------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--------------------|
| Población global | 29.5% | 38.7% | 26.8% | 14.5% | 9.7% | 17.8% |
| Hogares más pobres | 13.3% | 28.6% | 15.3% | 7.0% | 6.5% | 9.1% |
| Población rural | 8.4% | 13.6% | 10.9% | 4.8% | 6.2% | 6.3% |

Fuente: elaboración propia con información de Villareal, Francisco (ed.), *Inclusión financiera de pequeños productores rurales*, Santiago, CEPAL, 2017.

Si bien las tecnologías han permitido el desarrollo de nuevos mecanismos para que los servicios de la banca tradicional se puedan realizar, lo cierto es que aún no permiten la inclusión financiera de sectores poblacionales vulnerables. Sin embargo, el desarrollo de las TIC también ha permitido que otros servicios financieros permitan el acercamiento de estos servicios a poblaciones vulnerables. Particularmente, las Fintech representan una oportunidad para lograr la inclusión financiera. Al respecto, los autores Cassinello, Cervera, Ibáñez y López del Villar sostienen:

Las soluciones Fintech representan, por último, una enorme oportunidad para la inclusión financiera como parte de una inclusión más amplia como es la social. Éstas, pueden contribuir a ampliar el

acceso a los servicios financieros a un público hoy alejado de estos, merced a la universalización del uso de software y aplicaciones en dispositivos móviles de bajo coste; sirviendo de palanca de apoyo cultural, de integración social y de desarrollo financiero a colectivos desfavorecidos, en todos los continentes.³⁹

En efecto, las Fintech se han desarrollado de manera particular y han logrado consolidar un sector financiero, que se distingue del tradicional debido a la sencillez con la que operan y a sus nuevos modelos de negocio. En este sentido, reconfiguran la industria de servicios financieros, mediante la inclusión de nuevos actores que ofertan bienes que anteriormente se reducían a unos cuantos.⁴⁰

Asimismo, se presume que al incluirse las empresas Fintech al sector financiero, éstas contribuyen a reducir la brecha que impide a las personas acceder a financiamientos, ya que propician plataformas de servicios con menores costos de transacción mediante nuevas técnicas, y difunden información sobre educación financiera para evaluar riesgos crediticios a personas que anteriormente no se acercaban a las bancas tradicionales.⁴¹ Asimismo, el sector Fintech entiende de mejor manera las demandas de la sociedad. Por ello, la competencia que realizan es posible gracias a la variedad de sus productos, y no sólo a la digitalización de los procesos de oferta y adquisición.⁴²

El avance de las Fintech ha generado un nuevo ecosistema financiero, donde compiten nuevos actores con los bancos tradicionales, y entre ellos mismos. Este fenómeno se percibe como una forma de inclusión financiera. Esta tendencia se observa, principalmente, en los países desarrollados y en vías de desarrollo. Específicamente, en América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) identificó un total de 703 emprendimientos de naturaleza Fintech en 2017. Por su puesto, cada una tiene un nivel de desarrollo distinto. Sin embargo, en conjunto

³⁹ Cassinello, Natalia; Cervera Conte, Ignacio; Ibáñez Jiménez, Javier W. y López del Villar, Claudia, "El desarrollo de las soluciones Fintech en España", en *Icade*, no. 101, 2017 [en línea]. Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/27093/ICADE-EI%20desarrollo%20de%20las%20soluciones%20Fintech%20en%20Espa%C3%B1a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴⁰ Cfr. BID y Finnovista, *Innovaciones que no sabías... op cit.*, p. 4.

⁴¹ Cfr. *Idem*.

⁴² Cfr. *Idem*.

comparten una misma visión que revela parcialmente el efecto que pueden causar como nuevas entidades en el sector; a saber: la obligación de aprovechar las oportunidades que han identificado para transformar y mejorar la industria de los servicios financieros.⁴³

En suma, las empresas de tecnología financiera han hallado posibilidades de negocio a partir la oferta de nuevos servicios, mediante nuevas formas, y a nuevos actores. Esto propicia el desarrollo de un ecosistema que puede competir con las bancas tradicionales, con lo que más personas pueden acceder a sus utilidades y se cambian los esquemas de la industria financiera. Ahora bien, este fenómeno ha sido planteado, no es un hecho. Por ello, puede afirmarse que las Fintech son un esquema de negocio que puede incentivar los procesos de inclusión financiera, en diversas regiones del mundo, incluidos a los países en vías de desarrollo, y a México.

⁴³ *Cfr. Idem.*

CAPÍTULO 2. LAS FIGURAS JURÍDICAS REGULADAS POR LA LEY PARA REGULAR LAS INSTITUCIONES DE TECNOLOGÍA FINANCIERA (LEY FINTECH) Y SUS NORMATIVAS SECUNDARIAS

2.1. Antecedentes normativos internacionales en la regulación de las tecnologías de financiamiento

A nivel internacional, el desarrollo de empresas financieras que trabajan con tecnología está en aumento. Estas organizaciones se han involucrado paulatinamente en la sociedad, y se presume que pueden contribuir al desarrollo de la inclusión financiera. En consecuencia, se ha manifestado que es necesario contemplarlas en las políticas públicas que pretenden fomentar dicha inclusión, a la vez de desarrollar marcos regulatorios nuevos, ya que los precedentes legislativos y normativos no son suficientes para el nuevo sector. En este sentido, se han propuesto regulaciones a partir de organismos gubernamentales, y asociaciones entre las Fintech, después de que han operado por cierto tiempo.⁴⁴

Uno de los primeros actores en intervenir oficialmente en la regulación de las Fintech fue Reino Unido, a través del programa *Financial Conduct Authority* (FCA, por sus siglas en inglés) en 2014. Éste tuvo la finalidad de estimular la competitividad y el desarrollo de servicios financieros en los mercados, mediante la inclusión empresarial, la celebración de eventos, foros de innovación y, por supuesto, las restricciones regulatorias.⁴⁵

Asimismo, el programa FCA planteó el desarrollo de tres ejes: laboratorios de innovación, unidad especializada en asesoramiento a las empresas, y *sandboxes* regulatorias. En términos de regulación, sólo estas últimas representan uno de los primeros esquemas regulatorios de Fintech, y su funcionamiento es muy particular. De acuerdo con la Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), son propuestas que buscan “crear un espacio controlado y supervisado para probar

⁴⁴ Cfr. *Ibid.*, p. 86.

⁴⁵ Cfr. Herrera, Diego, y Vadillo, Sonia, *Sandbox regulatorio en América Latina y el Caribe para el ecosistema Fintech y el sistema financiero*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018, p. 9.

innovaciones en productos, servicios, modelos de negocios y mecanismos de distribución en el mercado real y con consumidores reales”.⁴⁶

A través de las experiencias *sandbox*, las Fintech experimentaron sus primeras regulaciones oficiales. El proyecto FCA se implementó en 2015, bajo su misma supervisión. A pesar de haberse desarrollado en Reino Unido, es un modelo de carácter mundial, ya que en Canadá, Países Bajos, y Singapur adoptaron estas medidas regulatorias.⁴⁷

El programa FCA establece criterios de admisión para pertenecer a *sandboxes*; para considerar si las entidades se consideran autorizadas o no autorizadas, salvaguardias, recomendaciones para la industria, y exposición de resultados transparentes. Dichos criterios se establecieron para promover la sana competencia, bajo el interés de los consumidores, sin desalentar la participación ni la innovación.⁴⁸

A su vez, en junio de 2016, Francia desarrolló la división Fintech, Innovación y Competitividad, a través de la Autorité de Marchés Financiers (AMF, por sus siglas en francés). Entre sus objetivos, destaca la intención de estudiar las modificaciones a la regulación en la materia. Entre sus resultados, el gobierno se ha planteado identificar los temas relevantes con respecto de la innovación y la competitividad; analizar oportunidades, riesgos y estudiar las distintas posiciones que puede asumir la autoridad reguladora, y representar al AMF en cualquier proceso de innovación que pudiera desarrollarse. Así, su perspectiva de regulación se establece en estos términos.⁴⁹

De igual modo, en España se constituyó la Ley de Fomento de la Financiación Empresarial, en 2015. Ésta incluye un capítulo sobre la regulación de las plataformas de *Financiación participativa*; es decir, las de crowdfunding. Entonces, dicha propuesta regula inversiones, cuyas propuestas derivan, a grandes rasgos en:⁵⁰

⁴⁶ Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), *La evolución del sector Fintech, modelos de negocio, regulación y retos*, op. cit., p.14.

⁴⁷ Cfr. *Ídem*.

⁴⁸ Cfr. *Ídem*.

⁴⁹ Cfr. *Ídem*.

⁵⁰ Cfr. *Ídem*.

- a) Autorizar a las empresas su actividad, mediante el registro en la Comisión Nacional de Mercado de Valores.
- b) Establecer requisitos financieros para estar registrados.
- c) Normas de conducta.
- d) Protección al consumidor.
- e) Régimen de supervisión, inspección y sanciones

De igual modo, China reguló la materia de Fintech a partir del fraude que se cometió en 2016, y que afectó a miles de inversionistas de Ezubao. Estos delitos se desprendieron de las plataformas de préstamo P2P. En consecuencia, la actual regulación estipular que, ahora, estos servicios requieren autorización para operar. Sin embargo, no se modificó los requerimientos de capital mínimo, con la intención de no elevar los costos de operación y desincentivar el crecimiento del sector Fintech.⁵¹

Otro antecedente de regulación Fintech es el gobierno de Singapur. Este país reguló las plataformas de préstamos digitales, en 2015. Su ordenamiento jurídico establece que estas plataformas requieren autorización para operar. Además, se constituyó el *Financial Technology Innovation Group*, el cual se encarga de desarrollar políticas y estrategias para facilitar el uso de la tecnología, y a la vez pretende mejorar la gestión de riesgos, la eficiencia y la competitividad. Todos ellos se crearon siguiendo la política de *sandbox* de Reino Unido.⁵²

En conjunto, Reino Unido, Francia, España, Singapur y China han sido los primeros países en regular a las Fintech. También, existen acuerdos internacionales, desde organismos supranacionales, que develan la necesidad de trabajar en conjunto con otras naciones para diseñar marcos regulatorios adecuados e integrales, mediante la sana competitividad, con la intención de proteger a los consumidores y fomentar la inclusión financiera. Después de que los gobiernos mencionados expusieran la necesidad de regular a las Fintech, estos

⁵¹ Cfr. *Ídem*.

⁵² Cfr. *Ídem*.

organismos surgieron la participación internacional en las regulaciones. A manera de resumen, se sintetizan las principales propuestas de regulación en la Tabla 5).

Tabla 5. Iniciativas internacionales para la regulación del sector Fintech

| Iniciativas internacionales | Fecha de intervención | Intereses | Iniciativas principales |
|---|-----------------------|--|---|
| Comisión Europea | Febrero de 2017 | Facilitar la desintermediación de los servicios financieros, para que los consumidores y empresas obtengan mayores beneficios. | Observar los enfoques adoptados en los países europeos, y examinar su eficiencia en los mercados financieros. Evaluar las normas y políticas. |
| Parlamento Europeo | S/F | Influir en la política para que las Fintech se desarrollen plenamente. | Promueve el uso de <i>sandbox</i> para avanzar, y sugiere poner en marcha un proyecto piloto para la adquisición de competencias técnicas y regulatorias en esta materia. |
| Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) | Febrero de 2017 | Promover el desarrollo de las Fintech | Regular a las Fintech mediante <i>sandbox</i> , debido a que permiten flexibilidad para experimentar con tecnología y hallar soluciones. Propone un enfoque basado en reglas adaptadas a escala y complejidad de las actividades desarrolladas. |

Fuente: elaboración propia, con información de BID (2018: 12-14).

En síntesis, se advierte que los países europeos y sus organizaciones han sido los principales interesados en diseñar marcos regulatorios que garanticen el desarrollo del sector Fintech, en beneficio de los consumidores y las empresas. No obstante, el campo es aún reciente y se vislumbra que aún no hay un consenso de conocimiento sobre cuál es la mejor manera de regular al sector Fintech. Asimismo, las iniciativas *sandbox* son una propuesta novedosa que han adaptado los principales países que han reconocido el potencial de este sector financiero.

2.2. Composición jurídica de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera

En México, el programa de *Política Nacional de Inclusión Financiera*, que expidió el IF Consejo Nacional de Inclusión Financiera, en junio de 2016, sentó las primeras bases para promover nuevas políticas de inclusión financiera, en consideración del sector emergente y las empresas de tecnología financiera. Se trata de un diagnóstico integral del estado de los mercados financieros, las ofertas y las demandas. Por ello, la CONAIF indica:

[...] proveer información fidedigna sobre la oferta y demanda de servicios financieros a fin de examinar la situación que guarda en país en términos de inclusión financiera... y evaluar las acciones tomadas para facilitar el acceso al sistema financiero mexicano, para contar con bases sólidas para planear las acciones futuras.⁵³

En el programa de *Política Nacional de Inclusión Financiera* se exponen los avances últimos que se han realizado en dichos términos, los retos, las visiones, y en última instancia, las acciones que debe adoptar la política de inclusión financiera, para adecuarse al panorama del siglo XXI, el cual exige, sobretodo, desarrollar marcos legislativos adecuados con las nuevas prácticas que derivan del desarrollo de la tecnología.

En consecuencia, el programa de *Política Nacional de Inclusión Financiera* contiene seis ejes de acción, uno de los cuales es el Uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera, que establece los primeros precedentes para regular los servicios financieros, en torno al uso de tecnologías en México.⁵⁴

Así, el 10 de octubre de 2017, el ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores la iniciativa de Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera (*Ley Fintech*), que fue aprobada el 5 de diciembre en la Cámara de Senadores, y luego aprobada por la de Diputados.

Dos años después, el 09 de marzo de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el decreto por el cual se expidió la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, y con el cual se reformaron y adicionaron otras disposiciones en la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de Mercado de Valores, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares al Crédito, la

⁵³ Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), *Política Nacional de... op cit.*, p. 5.

⁵⁴ *Cfr. Ídem.*

Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita.

En conjunto, la Ley Fintech y las adiciones a las demás leyes tuvieron por objeto regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, además de mejorar la operación y funcionamiento de los servicios realizados a través de medios tecnológicos innovadores. Por supuesto, los alcances jurídicos estriban, en su mayoría, en la Ley Fintech, la cual establece en su artículo 1:⁵⁵

[...] es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, así como su organización, operación y funcionamiento y los servicios financieros sujetos a alguna normatividad especial que sean ofrecidos o realizados por medios innovadores.

Asimismo, la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera tiene por objeto los siguientes puntos:⁵⁶

- a) Fomentar la inclusión financiera.
- b) Dar mayor seguridad jurídica a los usuarios de servicios financieros tecnológicos.
- c) Generar mayor competencia en el mercado de los servicios financieros.
- d) Aumentar el número de participaciones en el sector.
- e) Prevenir acciones con recursos de procedencia ilícita por estos medios.
- f) Regular las transacciones con activos virtuales en México.

Para atender tales disposiciones, la Ley Fintech contiene 145 artículos, distribuidos en siete títulos, que pueden delimitarse de la siguiente manera:

⁵⁵ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 1.

⁵⁶ *Cfr. Idem*

- Título I. Disposiciones Preliminares (artículos 1-10).
- Título II. De las Instituciones de Tecnología Financiera y sus operaciones (artículos 11-34).
- Título III. Disposiciones Generales (artículos 35-79).
- Título IV. De las autorizaciones temporales y Operaciones con Activos Virtuales (artículos 80-92).
- Título V. Grupo de Innovación Financiera (artículos 93-95).
- Título VI. Sanciones y Delitos (artículos 96-133).
- Título VII. De las notificaciones (artículos 134-145).
- Disposiciones Transitorias.

En tal sentido, la visión jurídica de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera consiste en establecer un marco jurídico para que haya sana y libre competencia entre las entidades financieras, se proteja al consumidor, se preserve la estabilidad financiera, se prevengan las operaciones ilícitas, y que haya neutralidad tecnológica; es decir, que el Estado no establezca preferencia tecnológica a ninguno de sus proveedores.⁵⁷

En principio, la Ley Fintech establece que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) es la institución encargada de autorizar la operación de las empresas Fintech, considerando que son aquellas prestadoras de servicios de emisión, administración, rendición y transmisión de pago electrónico. En este sentido, las instituciones que la Ley Fintech contempla a operar son las Instituciones de Financiamiento Colectivo (*crowdfunding*) e Instituciones de Fondos de pago electrónico (dinero electrónico), las cuales requerirán cumplir con requisitos de entrada y operación, así como acciones orientadas a proteger al consumidor para obtener autorización de operación. Así, la acción de las Fintech queda circunscrita a una autorización de carácter estatal, de manera que se maneje una competencia sana, y que garantice servicios financieros saludables a los usuarios, y se prevengan abusos.⁵⁸

⁵⁷ Cfr. Grupo Gasca, *Aspectos básicos de la ley para regular a las instituciones de tecnología financiera: ley fintech*, México, Colegio de Contadores Públicos de México, 2018, p. 29.

⁵⁸ Cfr. *Ídem*.

Al respecto, una explicación más profunda de la autora Palomino-Guerrero:

De tal forma que las instituciones de tecnología financiera, para organizarse y operar, deberán contar con autorización y están obligadas a tomar medidas que eviten que se difunda información falsa o engañosa, la finalidad es que estas alertas se difundan por las ITF, con sus clientes respecto de los riesgos en las operaciones que celebren con o a través de ellos, ya que ni el gobierno federal ni las entidades de la administración pública paraestatal, podrán responsabilizarse o garantizar los recursos de los clientes que sean utilizados en las operaciones que celebren, bajo este contexto es importante referir que la ley expresamente establece que las ITF están obligadas a agregar a su denominación las palabras “institución de financiamiento colectivo” o “Instituciones de fondo de pago electrónico”, según corresponda.⁵⁹

Para efectos de lo anterior, está establecido que las supervisiones del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Fintech y las disposiciones que de ella emanen, quedan a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) del Banco de México y de la Comisión Nacional de Defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), según su ámbito de competencia. En conjunto, se plantea una política de supervisión para prevenir el lavado de dinero, principalmente, y otras actividades ilícitas, cuyas consecuencias son la suspensión y revocación de operaciones, determinación de delitos y sanciones. Además, se establece la posibilidad de contar con auditores externos e independientes.⁶⁰

Por otra parte, ante la creciente demanda de activos virtuales, tales *bitcoin*, *bitcoin cash*, *ethereum*, *litecoin*, entre cientos más, la Ley Fintech ha incluido en su corpus un apartado para indicar el marco de uso de éstos. En efecto, la ley Fintech establece las medidas y requisitos de cumplimiento mediante las cuales, las instituciones de tecnología financiera serán autorizadas para laborar y las normativas bajo las cuales van a operar, pero otro actor importante en los servicios financieros que usan tecnología, son los activos virtuales.

⁵⁹ Palomino-Guerrero, Margarita, “Comentarios a la ley para regular las instituciones de tecnología financiera”, *Revista de la Facultad de Derecho*, México, mayo-agosto 2018, Tomo LXVIII, s/v., no. 271, pp. 959-954.

⁶⁰ Cfr. Grupo Gasca, *Aspectos básicos de la ley para regular a las instituciones de tecnología financiera: ley fintech*, op. cit., p. 30.

Finalmente, la Ley Fintech contempla un apartado en el cual se establecen las sanciones y delitos, y de las notificaciones relativas a los requerimientos, visitas de inspección, medidas cautelares, solicitudes de información y documentación, citatorios, resoluciones de imposición, de sanciones administrativas, o de cualquier acto que ponga fin a los procedimientos de suspensión y de revocación de autorización.

2.3. Figuras jurídicas de la Ley Fintech y su normativa secundaria: IFC, IFPE, activos virtuales, modelos novedosos

Una de las principales novedades de la Ley Fintech es que norma instituciones que han tomado, actualmente, relevancia social. Particularmente, se encuentran las instituciones de financiamiento colectivo de financiamiento colectivo (IFC) o *crowdfunding*, instituciones de fondo de pago electrónico (IFPE), activos virtuales y modelos novedosos. Particularmente, las instituciones de financiamiento colectivo son definidas en el artículo 15 de la ley como:

Las actividades destinadas a poner en contacto a personas del público en general, con el fin de que entre ellas se otorguen financiamientos mediante alguna de las Operaciones señaladas en el siguiente artículo (artículo 16), realizadas de manera habitual y profesional, a través de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital, solo podrán llevarse a cabo por las personas morales autorizadas por la CNBV, previo acuerdo del Comité Interinstitucional, como instituciones de financiamiento colectivo.⁶¹

En esencia, se refiere a actividades que tienen la intención de ayudar a que las personas se otorguen financiamiento entre ellas, a través de algún soporte virtual. Las personas involucradas en estas transacciones son denominadas inversionistas y solicitantes, de conformidad con el artículo 16 de la misma Ley. Asimismo, el tipo de operaciones que se pueden realizar son financiamiento colectivo de deuda, de

⁶¹ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 7.

capital y de copropiedad o regalías. El primero se refiere a otorgar préstamos o créditos. El segundo es un tipo de financiamiento para que los inversionistas adquieran o compren títulos representativos del capital social de personas morales que soliciten el financiamiento. Por último, las operaciones de copropiedad se dan cuando el inversionista adquiere participación de los ingresos, utilidades, regalías o pérdidas que un solicitante obtenga, en el futuro, por realizar una actividad.

De manera particular, la Ley Fintech establece los requisitos de títulos representativos del capital social de las instituciones de tecnología financiera, las cuales son libres de subscripción, según el Título II, artículo 13 de esta ley. Así, diversas instituciones financieras pueden invertir en las instituciones de tecnología financiera, bajo previa autorización de su Comisión Supervisora o de la Secretaría, relativa a la banca de desarrollo. Además, dichas inversiones se circunscriben al artículo 89 de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual establece que no podrán exceder del menor del equivalente al cincuenta por ciento de la parte básica del capital neto de la institución, o del excedente de la parte básica del capital neto de la institución sobre el capital mínimo. No obstante, una entidad financiera tiene prohibido utilizar a su personal y sus canales de promoción de sus propias operaciones, para promocionar los servicios correspondientes a una institución de tecnología financiera.⁶²

El mismo artículo 16 dispone que las operaciones, sin importar de cuál se trate, de inversionistas y solicitantes pueden realizarse con moneda nacional, extranjera o activos virtuales. De igual modo, el artículo 17 de la ley Fintech norma a las plataformas que sirven de mediadoras entre inversionistas y solicitantes, al señalar que éstas pueden actuar como mandatarias o comisionistas. Dentro de sus obligaciones, el artículo 18 les atribuye responsabilidades informativas sobre riesgos, comportamiento de pago del solicitante, formalizar operaciones, entregar recursos de inversionistas a solicitantes, establecer esquemas para compartir riesgos con los inversionistas, entre otras. Por último, el artículo 19 las faculta para que puedan recibir y publicar solicitudes de financiamiento colectivo, permitir canales de comunicación entre los actores de la transacción, entre otras.

⁶² Cfr. *Ibid.*, p. 47.

Sobre las IFPE, la Ley Fintech las define en su artículo 22 del siguiente modo:

Los servicios realizados con el público de manera habitual y profesional, consistentes en la emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico, por medio de los actos que a continuación se señalan, a través de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital, solo podrán prestarse por las personas morales autorizadas por la CNBV, previo acuerdo del Comité Interinstitucional...⁶³

Básicamente, se refieren a los servicios que permiten que una persona pueda emitir, administrar y transmitir fondos de pago electrónicos. Por ello, las operaciones que pueden realizarse por medio de estas instituciones son abrir o llevar más de una cuenta de fondos de pago electrónico para cada cliente, realizar transferencias –en moneda nacional, extranjera o en activos virtuales–, así como entregar la cantidad de dinero o activos virtuales transferidos. En tal sentido, los recursos que emitan las instituciones de fondos de pago electrónico no se considerarán depósitos bancarios de dinero, y que sus transacciones tienen la finalidad de entregar en el mismo acto los fondos de pago electrónico. En consecuencia, se observa que no son transacciones bancarias tradicionales.⁶⁴

De este modo, por medio de estas instituciones, los clientes pueden realizar operaciones de transferencia de dinero que adquieran un valor monetario, equivalente a dinero o activos virtuales. De igual modo, el artículo 25 de la Ley Fintech las faculta para otorgar créditos o préstamos, en forma de sobregiros –normados en el artículo 27–, en las cuentas administradas, a adquirir o arrendar bienes muebles e inmuebles.⁶⁵

En materia de créditos y préstamos por sobregiros, el artículo 27 de la Ley Fintech establece que no se cobrarán cargos a los fondos o activos virtuales recibidos o mantenidos por cuenta de los clientes, así como no se cobrarán intereses o comisiones por estos créditos. También, el artículo 29 prevé que estas

⁶³ *Ídem.*, p. 11.

⁶⁴ *Cfr. Grupo Gasca, Aspectos básicos de la ley para regular a las instituciones de tecnología financiera: ley fintech... op cit.*

⁶⁵ *Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. cit.*, p. 13

instituciones no podrán pagar a sus clientes intereses o rendimientos monetarios que se acumulen por el tiempo, aunque están facultadas para emitir cualquier otro beneficio no monetario.

Finalmente, la Ley Fintech establece algunos límites para los clientes de las instituciones de fondos de pago electrónico. En su artículo 28 señala que, si en tres años una cuenta del cliente no tiene movimientos por abono, rendición, transmisión o consulta de saldo, los fondos serán abonados a una cuenta global. Esto deberá ser dado a conocer por escrito al cliente.⁶⁶

Sobre los activos virtuales, la Ley los define en su artículo 30 como “la representación de valor registrada electrónicamente y utilizada entre el público como medio de pago para todo tipo de actos jurídicos y cuya transferencia únicamente puede llevarse a cabo a través de medios electrónicos”.⁶⁷ Esta definición excluye las monedas de territorio nacional o cualquier divisa, ya que sólo son valores o monedas electrónicas que sirven como medios de pago. También, las instituciones que operen con activos virtuales tienen la obligación de entregar al cliente la cantidad de activos solicitados por el cliente.

Para el funcionamiento de los activos virtuales, la Ley Fintech, en su artículo 32, se encarga de facultar al Banco de México para definir características de activos virtuales y los actos que pueden realizarse con ello. Asimismo, para operar bajo esta figura jurídica se requiere que los activos virtuales tengan aprobación por el Banco de México, mediante disposiciones de carácter general, previstas en el artículo 31.⁶⁸

Asimismo, sin importar la operación que realicen, las empresas Fintech están obligadas a difundir los riesgos que conlleva realizar operaciones con activos virtuales. Para difundir dicha información, deberán emplear su página de internet o cualquier otro medio que utilicen para prestar el servicio, y que se debe referir claramente que operan con activos virtuales y como tales no se identifican ni reconocen como moneda de curso legal y por ende, no cuentan con el respaldo del

⁶⁶ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁸ Cfr. *Ibid.*, p. 16 y 17.

gobierno federal o de Banco de México. La información que debe divulgarse es la siguiente:⁶⁹

- Que el activo virtual no es moneda de curso legal y no está respaldado por el Gobierno Federal, ni por el Banco de México.
- La imposibilidad de revertir las operaciones una vez ejecutadas; en su caso.
- La volatilidad del valor del activo virtual.
- Los riesgos tecnológicos, cibernéticos y de fraudes inherentes a los activos virtuales

Por último, dentro de las figuras jurídicas que contempla la Ley Fintech se encuentran los modelos novedosos. En su artículo 4, se les define como “aquel que para la prestación de servicios financiero que utilice herramientas o medios tecnológicos con modalidades distintas a las existentes en el mercado al momento en que se otorgue la autorización temporal en término de esta Ley”.⁷⁰ Como se muestra, se trata de un modelo regulatorio tipo *sandbox*, que tiene por objeto probar los modelos de negocio innovadores en un ámbito de aplicación controlado y que no están contemplados al momento de crear la legislación.

De tal modo, aquellas instituciones financieras que no estén contempladas requieren seguir algunos requisitos, dispuestos por el Banco de México y en los artículos 82 y 83 de la Ley Fintech, para operar sus transacciones. Al tratarse de innovaciones, la Ley sólo regula el tiempo en el cual pueden operar en el mercado. El artículo 86 las faculta para operar durante un año, y prorrogable a otro más.

Si bien cada figura jurídica cuenta con su normativa dentro de la Ley Fintech, también hay disposiciones aplicables de manera general. Así, para las instituciones de pago electrónico, y financiamiento colectivo, el Capítulo II de la Ley expone los límites de recursos que un cliente podrá disponer a través de una institución de tecnología financiera. Esos límites se rigen por los tipos de cliente, proyecto, transacción o institución de tecnología financiera, establecidos por la CNBV y el Banco de México. Principalmente, las instituciones de tecnología financiera solo

⁶⁹ Cfr. Grupo Gasca, *Aspectos básicos de la ley para regular a las instituciones de tecnología financiera: ley fintech...* op. cit.

⁷⁰ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, op. cit., pp. 6- 7.

podrán recibir recursos que provengan de una cuenta de depósito de una entidad financiera. Además, los recursos que reciban de sus clientes deberán estar separados de los suyos, de manera que los recursos de cada cliente se tengan identificados. En todo caso, el artículo 44 de la Ley Fintech dispone:

[...] mientras las ITF mantengan dichas cantidades bajo su disposición sin que las hayan entregado al beneficiario o destinatario, o bien, transferido a otra entidad facultada para participar en servicios de pago a que haya lugar, deberán depositar dichas cantidades, a más tardar al final del día en que las hayan recibido, en cuentas de depósito de dinero a la vista abiertas a nombre de la institución de que se trate en una Entidad Financiera autorizada para recibir depósitos de dinero, las cuales deberán ser distintas a aquellas donde se mantengan los recursos propios de la operación de la ITF, o emplearse en operaciones de reporto solo con Valores emitidos por el Gobierno Federal o el Banco de México celebradas con instituciones de crédito a plazo de un día renovable conforme a lo que convengan al efecto, o bien afectarse en un fideicomiso de administración constituido para tal fin, que únicamente lleve a cabo las referidas operaciones de reporto.⁷¹

De acuerdo con el artículo citado, se advierten las maneras en que los recursos deberán ser transferidos, en relación con los recursos de los clientes y las posibilidades en que pueden ser transferidos a una cuenta bancaria, de una institución financiera.

De igual forma, se muestran la manera en que estos deben ser recibidos y se establecen límites de disposición, para efectos de evitar el lavado de dinero. En estos términos, se establece que las instituciones de fondo de pago electrónico solo podrán registrar un millón de pesos por cada cliente, contando las diferentes cuentas que posea. Además de limitar el límite de dinero depositado en lapsos de 24 horas consecutivas.⁷²

Ahora bien, en términos de regulación organizacional, las instituciones de tecnología financiera deberán ajustar su organización a las disposiciones de carácter general que exponga la CNBV, a fin de evitar conflictos internos y riesgos

⁷¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 22.

⁷² *Cfr. Ídem.*

en la administración. Esto se realizará según la modalidad de las operaciones y los servicios que ofrezcan. Así, se pretende que la CNBV influya en las prácticas que realizan en materia de prevención de conflicto de interés, identificación de clientes, prácticas societarias y de auditoría, contabilidad, revelación de información, transparencia y equidad en las actividades y servicios relacionados con la actividad que se trate.

Particularmente, para las instituciones de financiamiento colectivo, se espera que las disposiciones influyan en materia de seguridad de la información, políticas de confidencialidad, uso de medios electrónicos, sistemas automatizados de procesamiento de datos y redes de telecomunicaciones.⁷³ Al mismo tiempo, se espera que los estados financieros de las instituciones de tecnología financiera anuales, estén dictaminados por un auditor externo independiente, de manera que se ajusten a criterios independientes. La finalidad es la procuración de la transparencia y confiabilidad de la información, con respecto a las actividades y operación de dichas instituciones. Además, la CNBV podrá emitir las disposiciones de carácter general, características y requisitos que deberá cumplir el auditor independiente, así como dictaminar el contenido de los dictámenes, medidas de seguridad, y control de calidad, según el caso.⁷⁴

De igual modo, las instituciones de tecnología financiera deben contar con un capital neto, mismo que será determinado a partir de un índice que considera su riesgo operacional, con el fin de salvaguardar su estabilidad financiera. Así, la Ley Fintech establece el índice de riesgo a partir de la disposición emanada de la CNBV, bajo previo acuerdo de Comité Interinstitucional. Además, se considerarán tres elementos: 1) el saldo promedio de los fondos de pago electrónico; 2) número y transmisión de los fondos de pago electrónico; y 2) número y monto del ingreso de recursos. Dichos saldos, montos y números serán correspondientes al período que las CNBV establezca.⁷⁵

De manera complementaria, la CNBV cuenta con facultades de inspección y vigilancia, con “respecto de las personas morales que presten servicios de auditoría

⁷³ Cfr. *Ídem*.

⁷⁴ Cfr. *Ídem*.

⁷⁵ Cfr. *Íbid*, p. 37.

externa a las ITF en términos de esta Ley, incluyendo a los socios o empleados de aquellas que formen parte del equipo de auditoría”,⁷⁶ con el fin de verificar el cumplimiento de la Ley Fintech. En tales términos, la CNBV, recaba información, práctica visitas de inspección, requiere la comparecencia de socios, emite o reconoce normas y procedimientos de auditoría, a fin de establecer dictámenes, evaluaciones, opiniones y prácticas de auditoría, a las personas que presten servicios de auditoría externa.⁷⁷

En suma, la Ley Fintech establece un compendio de disposiciones normativas con el cual las instituciones de tecnología financiera deben operar. Además, se establece de qué manera se deben administrar las instituciones de tecnología financiera, según su autorización, modelo de operaciones o clientes que tengan.

2.4. La normativa secundaria de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera

De acuerdo con el autor Eduardo Guraieb, Director General de la Asociación Fintech de México, la reglamentación secundaria de la Ley Fintech se desplegará en tres disposiciones de carácter general, establecidas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) y Banco de México respectivamente.⁷⁸

El 10 de septiembre fueron publicadas las primeras disposiciones de la SCHK. Básicamente, en ellas se establece la información (datos personales) y documentación que se solicita a las empresas *Fintech* para autorizar su operación en el país, así como el capital mínimo requerido y los límites de recepción de recursos en efectivo o transferencias internacionales, a fin de que garanticen una adecuada relación en términos de contratación y oferta de servicios.

⁷⁶ *Ibid*, p. 35.

⁷⁷ *Cfr. Ídem*.

⁷⁸ *Cfr. Pacheco, Rodrigo, “Las 3 reglas secundarias de la ley fintech”, en Imagen Radio. 04 de septiembre de 2018. En línea, recuperado de <https://www.imagenradio.com.mx/rodrigo-pacheco/las-3-reglas-secundarias-de-la-ley-fintech> [Fecha de consulta: 12 de diciembre de 2018].*

En tal sentido, la Ley Fintech establece que las instituciones de tecnología financiera deberán cumplir con sus disposiciones y tomarán medidas para no difundir información falsa o engañosa, de manera que sus clientes identifiquen los riesgos de las operaciones que celebren. Además, ni el gobierno federal ni las administraciones públicas paraestatales pueden responsabilizarse o garantizar los recursos de los clientes que sean utilizados en las operaciones llevadas a cabo con las instituciones de tecnología financiera. En todo caso, estas instituciones deberán hacer pública dicha información mediante la plataforma que utilicen para la operación de sus servicios.⁷⁹

En este sentido, en la Ley Fintech se establece que las empresas que pretendan operar como entidades de tecnología financiera, deberán remitir la siguiente información a la CNBV:

1. Información curricular y propuesta de proyecto, identificación y cédula fiscal, CURP y curriculum vitae.
2. Plan de negocio, cuya información haga énfasis las operaciones que busca realizar, comisiones que se cobrarán por los servicios, características de la plataforma, especificar si son compañías *wallets*, y características esenciales sobre la seguridad adquirida en su sistema de pago, de ser el caso.
3. Estudio sobre la viabilidad financiera de la empresa de los primeros tres años de operación, e información específica sobre su viabilidad y estabilidad financiera.
4. Denominación comercial y marca que usará.
5. Información de carácter organizacional.
6. Copias de las autorizaciones de operación, provenientes de la CNBV.⁸⁰

⁷⁹ Cfr. *Ídem*.

⁸⁰ Cfr. Sánchez, Aminetth, “¿Qué propone la CNBV para que las Fintech obtengan la autorización de operación”, *Expansión*, 2018, Recuperado de <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/13/que-proceso-propone-la-cnbv-para-que-una-fintech-reciba-inversion> [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2018].

En términos concretos, las normativas secundarias pretenden, en primer término, establecer la información particular que se requerirá para autorizar operaciones, misma que puede comprenderse como aquella relativa al funcionamiento de la empresa, viabilidad financiera, plan de negocios y giro de la misma.

Ahora bien, otro apartado de las disposiciones secundarias de la Ley Fintech se concentra en exponer los requisitos, la documentación y la información que necesita una empresa de tecnología financiera para recibir inversiones. Sobre esta línea de exposición, los inversionistas que deseen invertir en el desarrollo de una empresa de tecnología financiera deberán aclarar el origen de los recursos de inversión. Específicamente, deben aclarar el número de serie, clase y valor de las acciones, es decir, toda la información relativa a la inversión, cuando pretendan adquirir más del 10% de las acciones.⁸¹

La Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera fue publicada el 9 de marzo de 2018 en el Diario Oficial de la Federación⁸² y declara criterios de contabilidad que deberán seguir las empresas de tecnología financiera, además de establecer qué organismos supervisarán a las IFT, los requisitos y el proceso para obtener una autorización para organizarse y operar, el tipo de estructura que deberán tener y el tipo de multas y sanciones que pueden ameritar, entre otras normatividades.⁸³ En particular, las disposiciones regulan a las empresas de fondeo colectivo y a las empresas de fondos de pago electrónico, las cuales deberán ajustar sus lineamientos contables de acuerdo con las normas que definió el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera, en la Norma NIF-A Estructura de las Normas de Información Financiera.⁸⁴

Simultáneamente, la CNBV establece que las empresas de tecnología financiera deberán poseer un capital mínimo de inversión. Por una parte, se establece que las empresas de financiamiento colectivo autorizadas, deberán

⁸¹ *Cfr. Ídem.*

⁸² Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*

⁸³ *Ídem.*

⁸⁴ *Cfr. Sánchez, Aminetth, "¿Qué criterios de contabilidad deberán seguir las Fintech según la CNBV", Expansión, 2018, Recuperado de <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/13/que-criterios-de-contabilidad-deberan-seguir-las-fintech-segun-la-cnbv> [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2018].*

contar con un capital mínimo equivalente a 500,000 unidades de inversión, es decir, 3 millones de pesos, ya sea por concepto de deuda, capital o regalías, únicamente. En el caso de que opere con estas tres operaciones, así como de transacciones de activos virtuales y monedas extranjeras, y otros instrumentos financieros, el equivalente será a 700,000 unidades de inversión, es decir, cuatro millones de pesos.⁸⁵

Asimismo, se establecen requisitos mínimos de inversión para las compañías *wallets*, que no realicen operaciones adicionales con activos virtuales, monedas extranjeras u otros instrumentos de compensación. Por ejemplo, su capital mínimo de inversión deberá ser de 700,000 unidades, es decir 4 millones de pesos. Si la empresa de tecnología financiera autorizada realiza dos de las operaciones adicionales descritas en este párrafo, su capital mínimo es de 700,000 unidades de inversión, es decir, 4 millones de pesos.⁸⁶

Por otra parte, las disposiciones secundarias de la Ley Fintech establecen límites a los recursos de las transferencias de los clientes de las empresas de tecnología financiera. Se trata de límites de transferencia de recursos de clientes *wallets*, quienes podrán recibir recursos por montos en efectivo que no excedan las 10,000 unidades mensuales, por cliente, o 60,000 pesos. Por su parte, las empresas de financiamiento colectivo sólo podrán recibir depósitos en efectivo mediante depósitos de instituciones financieras, cuyo valor máximo será de 16,700 unidades por cliente (100,000 pesos).⁸⁷

Al mismo tiempo, y de forma particular, las disposiciones secundarias de la Ley Fintech establecen que las empresas de tecnología financiera solo podrán transferir recursos bajo ciertos estándares de seguridad. Así, se establece que las empresas de tecnología financiera cuyas filiales estén en México o en el extranjero, podrán transferir recursos hacia o desde cuentas de depósito de instituciones

⁸⁵ Cfr. *Ídem*.

⁸⁶ Cfr. *Ídem*.

⁸⁷ Cfr. Sánchez, Aminetth, “¿Qué límites propone la CNBV a las fintech para recibir y transferir recursos?”, *Expansión*, 2018, Recuperado de <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/13/que-limites-propone-la-cnbv-a-las-fintech-para-recibir-y-transferir-recursos> [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2018].

financieras, hasta por 1,700 unidades mensuales, es decir 10,000 pesos con perfiles de bajo.⁸⁸

En términos concretos, las leyes secundarias de la Ley Fintech refieren a los procesos, requisitos, documentación e información específica que una empresa debe disponer a las autoridades correspondientes para poder operar, de acuerdo a la CNBV. Además, expresa de qué manera se puede invertir en las empresas de tecnología financiera, sus limitaciones de operación y las especificaciones de contabilidad con las que debe contar.

⁸⁸ *Cfr. Ídem.*

CAPÍTULO 3. LA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL CONAIF

3.1. Antecedentes de la inclusión financiera a nivel mundial y en México

A partir de 1990, a nivel mundial, se pensó que la inclusión financiera es una estrategia necesaria para satisfacer las necesidades económicas de las personas físicas y las empresas; a saber, tener acceso a pagos, transacciones, cuentas de ahorro, créditos y seguros. Esto se sustenta en el hecho de que el uso responsable y sostenible de servicios financieros ayuda a mejorar la vida de las personas e incentiva la economía de las pequeñas y medianas empresas (PyME). Desde esta lógica, Villacorta sostiene lo siguiente:

La inclusión financiera es importante por su contribución con el desarrollo económico y en la reducción de desigualdades. Si la población de menores ingresos y las micro, pequeñas y medianas empresas son excluidos del acceso a servicios financieros, no sólo se agravan las diferencias sociales, sino que sus oportunidades de alcanzar mejoras económicas se ven mermadas al tener que recurrir a intermediarios menos fiables y más costosos. Una mejor financiera genera a las mayorías para gestionar mejor su vida y actividades económicas.⁸⁹

Según lo anterior, es indispensable que una política estatal tenga por objeto desarrollar la inclusión financiera. Paulatinamente, esta perspectiva se ha expandido a partir del impacto observado al desarrollar políticas de inclusión financiera, como el aumento de empleos y salarios en el sector, el alza de su proporción con respecto del Producto Interno Bruto (PIB), y el crecimiento relativo del sector en relación con la economía total. También, se ha vislumbrado que la intermediación financiera se relaciona con el nivel de ingreso de los hogares, hecho que en 66 países de diversas regiones del mundo expone que hay relación positiva entre el aumento per cápita y la profundización financiera.⁹⁰

⁸⁹ Villacorta, Omar y Reyes, Juan David, “Servicios Financieros para las mayorías. La inclusión financiera en México”, en *Revista mbs*, s/v, no. 2, julio 2012, p. 7.

⁹⁰ Cfr. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Promoviendo la inclusión financiera a través de políticas de la innovación de la banca de desarrollo*, Chile, CEPAL, 2017, p. 3.

Con base en ello, diversos organismos de carácter mundial, y de diversa índole, han desarrollado congresos para debatir la inclusión financiera, con la finalidad de determinar cuáles son los ideales normativos que deben instrumentarse. Los antecedentes más importantes que promueven la inclusión financiera son la Cumbre de Pittsburg de 2009, desarrollada por el Grupo de los Veinte (G20); la Alianza para la Inclusión Financiera de 2013, promovida por el Grupo del Banco Mundial (2013), y finalmente, a partir del desarrollo de la Agenda 2030 de 2015, que instrumentó la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En conjunto, estos tratados tienen el objeto de ayudar a los diversos países a desarrollar la inclusión financiera para el beneficio de la sociedad, a través de la implementación de estrategias al respecto, y de foros que expongan las mejores formas de hacerlo.

Así, desde 2010, más de 55 países se comprometieron a adoptar la inclusión financiera. Incluso, más de 30 de ellos desarrollaron una estrategia nacional. A partir de allí, se ha observado que los países que más han logrado avances en términos de inclusión financiera son los que crean un entorno normativo y reglamentario propicio, que fomenta la libre y sana competencia de las bancas. Además, las reglamentaciones y medidas deben proteger a los usuarios de servicios financieros, de manera que la prestación de servicios sea responsable.⁹¹ Algunos ejemplos son Colombia y Perú, los cuales facilitan el acceso de servicios financieros a sus ciudadanos; en comparación con 55 países de América Latina, Asia y África.⁹²

Sin embargo, alcanzar los objetivos de inclusión financiera no ha resultado sencillo. De acuerdo con la perspectiva de desarrollo del Banco Mundial, se ha puesto en evidencia que los países que buscan desarrollar la inclusión financiera tienen problemas con los siguientes aspectos⁹³:

⁹¹ Cfr. Grupo Banco Mundial, *La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad* [en línea]. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/inclusion/overview> [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018].

⁹² Cfr. The Economist Intelligence, *The global microscope* [en línea]. Recuperado de https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Microscope2018 (Fecha de Consulta: 23 de noviembre de 2018).

⁹³ Grupo Banco Mundial, *op. cit.*

- Garantizar que el acceso y los servicios financieros lleguen a las poblaciones difíciles de alcanzar, como las mujeres y los pobres de las zonas rurales;
- Aumentar la capacidad y los conocimientos financieros de los ciudadanos para que puedan entender los diferentes servicios y productos financieros;
- Asegurar que todos tengan documentos de identidad válidos y que se puedan legalizar fácilmente y a un bajo costo;
- Idear productos financieros útiles y pertinentes, que se adapten a las necesidades de los usuarios;
- Establecer marcos sólidos de protección del usuario de servicios financieros, y adaptar las pertinentes entidades responsables de la reglamentación y la supervisión, por ejemplo, utilizando la tecnología para mejorar la supervisión (la tecnología al servicio del cumplimiento de las reglamentaciones del sector financiero [RegTech]);
- En todo el mundo, la falta de documento de identidad dificulta abrir una cuenta bancaria, tener acceso al capital o al crédito.

Como se advierte, el desarrollo de la inclusión financiera tiene diversos obstáculos, pese a que los países se comprometen a desarrollarla. No obstante, persisten las acciones para evidenciar su prioridad y debatir la pertinencia de nuevos marcos regulatorios adecuados a cada situación, retomando los nuevos retos que existen, como el desarrollo de tecnología, la cual posibilita la ejecución de servicios financieros nuevos.

A su vez, México se ha propuesto desarrollar la inclusión financiera. Uno de sus precedentes es la crisis del tequila –o efecto tequila– de los años noventa. Este fenómeno macroeconómico produjo un déficit fiscal de 11.5% del PIB en el periodo de 1994-1996, además de una inflación cercana a 53% en 1995, y la devaluación de la moneda en 1994.⁹⁴

A partir de la crisis económica producida en 1990, se modificó la estructura del sistema financiero mexicano. Así, 12 bancos fueron intervenidos por el Estado mexicano, los restantes atendieron a los clientes más grandes, y se produjo un estado de desintermediación financiera. Al respecto, el autor Villacorta refiere lo siguiente:

⁹⁴ Cfr. Villacorta, Omar y Reyes, Juan David, *op. cit.*, p. 9.

La crisis cambió tan dramáticamente la estructura del sistema financiero que por ejemplo, la profundización financiera, medida como los depósitos del público como porcentaje del PIB, cayó de un 33 % en 1994 a un 14 % en 1999, y aunque se ha ido recuperando, persiste en torno al 25 % en los últimos años.² Asimismo, los activos bancarios pasaron de representar 55 % del PIB al final de 1994, a solo 37 % al final de 2000. Más impresionante aún fue el colapso del crédito al sector privado, pasando de representar un 78 % de los activos al 22 % de los activos a finales de 2000.⁹⁵

De acuerdo con los datos anteriores, el sistema financiero mexicano tuvo que ajustarse a la crisis existente. En consecuencia, las autoridades financieras dejaron de atender las necesidades de las personas físicas y de las empresas. De tal forma, el acceso de los servicios financieros se limitó a los clientes más importantes y la expansión financiera se estancó. Ello implicó que el gobierno mexicano determinara nuevas políticas que buscaron restablecer los servicios.

En suma, en términos de inclusión financiera, México ha tenido que atenuar sus políticas para alentar el progreso. Así, ha mejorado paulatinamente. En todo caso, el Estado mexicano se ha adherido a las políticas que promueven los diversos tratados internacionales, mencionados al principio de este acápite. De manera que, si la crisis de los años 90 no se hubiera presentado, los servicios financieros hubieran buscado restaurarse, aunque no a partir de la crisis.

3.2. El Estado mexicano y la inclusión financiera: el CONAIF

A partir del siglo XXI, México incorporó políticas de inclusión financiera en sus políticas de desarrollo económico, junto a países de América Latina como Colombia, Brasil y Perú. Por ello, se ha integrado a la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI), la cual es una red global de bancos centrales, supervisores bancarios y otros responsables en más de 60 países en vías de desarrollo. También, forma parte de la Asociación Mundial para la Inclusión Financiera de los países que forman el Grupo de los 20 (*G-20 Global Partnersip for Financial Inclsuion*). Además, está

⁹⁵ *Ídem.*

adherido al Programa para la Inclusión Financiera del mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC por sus siglas en inglés).⁹⁶

En consecuencia, en 2011, el gobierno mexicano creó al Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF). En palabras de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), es “organismo de consulta, asesoría y coordinación entre las autoridades financieras del país que tiene como objetivo, formular, poner en marcha y dar seguimiento a la Política Nacional de Inclusión Financiera”.⁹⁷ Como se advierte, la creación de dicho organismo corresponde al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en el cual se expone, como parte de sus objetivos:

[...] democratizar el sistema financiero sin poner en riesgo su solvencia y, en el contexto de un sistema financiero eficiente, la inclusión de todos los estratos de la población en el proceso de desarrollo económico, permitiendo un ahorro bien remunerado, acceso al crédito y la posibilidad de que toda la población enfrente con éxito los diferentes riesgos a que está expuesta.⁹⁸

Así, el desarrollo del CONAIF presupone la existencia de un organismo que busca intermediar en el desarrollo de las políticas de inclusión financiera, al margen del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que,

[...] corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, para que éste sea integral y sustentable y que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático, así como planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional y llevar a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general.⁹⁹

Según se argumenta, el CONAIF puede concebirse como un organismo público necesario para incentivar el desarrollo de la inclusión financiera. En tal sentido, se

⁹⁶ *Cfr. Ídem.*

⁹⁷ Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), “Consejo Nacional de...” *op cit.*

⁹⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera, Diario Oficial de la Federación, 03 de septiembre de 2011 [en línea]. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212351&fecha=03/10/2011 [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018].

⁹⁹ *Ídem.*

ha encargado de proveer información sobre la oferta y demanda de servicios financieros. De este modo, las autoridades de servicios financieros y los organismos regulatorios examinan la situación relativa a las necesidades de las personas físicas y del país. Además, se anexa la obligación de examinar las acciones tomadas por las autoridades mencionadas, a fin de que puedan equiparar sus acciones con la información establecida; es decir, que se tomen acciones con base en diagnósticos sólidos. A su vez, expone los avances y retos en dicha materia. Por ello, su visión es contribuir al acceso y uso de servicios financieros, con base en la protección de los usuarios y la expansión de la educación financiera.¹⁰⁰

En términos específicos, el CONAIF se crea a partir de seis artículos que, a manera de síntesis, le atribuyen las siguientes características, según su naturaleza como institución pública:¹⁰¹

- 1) Es un organismo que planea, formula, instrumenta, ejecuta y da seguimiento a la Política Nacional de Inclusión Financiera.
- 2) Conoce, propone, determina, coordina, propone, establece, emite diversas acciones para contribuir a la inclusión financiera.
- 3) Respetar sus limitaciones en tanto es una institución pública, y en consideración de que hay otras instancias que intervienen en este ámbito; especialmente, determinar sanciones, ya que está fuera de sus alcances.
- 4) Determina su consejo a partir de diez actores provenientes de los siguientes organismos: el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP); el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), el Presidente de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), el Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección del Ahorro

¹⁰⁰ Cfr. Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), *Política nacional de...*, op. cit., p. 4.

¹⁰¹ *Ídem.*

Bancario (IPAB), el Tesorero de la Federación, y el Gobernador del Banco de México (BANXICO), así como del Subgobernador del Banco de México, que el propio Gobernador designe.

- 5) En casos de que así lo requieran, se podrá invitar a participar en las sesiones del consejo, con voz pero sin voto, a representantes de dependencias y entidades de la administración pública.
- 6) El CONAIF cuenta con un Secretario Ejecutivo, servidor de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- 7) Publica información relativa a las políticas y acciones en materia de inclusión financiera.
- 8) El Consejo puede crear grupos de trabajo enfocados a la elaboración de propuestas y recomendaciones de inclusión financiera para la presentación ante el mismo Consejo.

Asimismo, el CONAIF se atribuye las siguientes funciones:¹⁰²

- I Conocer, analizar y formular propuestas respecto de las políticas relacionadas con la inclusión financiera y emitir opiniones sobre su cumplimiento.
- II. Formular los lineamientos de Política Nacional de Inclusión Financiera.
- II. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de inclusión financiera en los ámbitos federal, regional, estatal y municipal.
- IV. Determinar metas de inclusión financiera de mediano y largo plazos.
- V. Coordinar con el Comité de Educación Financiera, presidido por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público, las acciones y esfuerzos en materia de educación financiera; Última actualización 30/03/2016.
- VI. Proponer los cambios necesarios en el sector financiero, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia, así como del marco regulatorio federal, de las entidades federativas y de los municipios.
- VII. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades

¹⁰² Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), “Aprueban política nacional de inclusión financiera”, en *Comisión Nacional Bancaria y de Valores* [en línea]. Recuperado de <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx> [Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2018].

relacionadas con la inclusión financiera en los diferentes ámbitos de la Administración Pública Federal, con las entidades federativas y los municipios, y con el sector privado del país.

- VIII. Establecer mecanismos para compartir información referente a inclusión financiera entre dependencias y entidades públicas que realizan programas y acciones relacionados con la inclusión financiera.
- IX. Obtener información del sector privado sobre programas y acciones relacionados con la inclusión financiera;
- X. Emitir los lineamientos para la operación y funcionamiento del Consejo.
- XI. Las demás que sean necesarias para la consecución de su objeto. El Consejo Nacional de Inclusión Financiera deberá respetar en todo momento las facultades y atribuciones que el marco legal otorga a cada una de las autoridades a las que representen.

En suma, el CONAIF tiene atribuciones propositivas y se circunscribe a una política de desarrollo de inclusión financiera y una política económica, para permitir que la población genere ahorros y acceda a créditos, al tomar en cuenta los diversos riesgos existentes. En síntesis, es la institución pública que ofrece consulta, asesoría y coordina a las autoridades financieras, con el fin de contribuir al desarrollo de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

3.3. Descripción de la Política Nacional de Inclusión Financiera

El 15 de junio de 2016, en su décima sesión ordinaria, el Consejo Nacional de Inclusión Financiera aprobó por vez primera, la creación de una política nacional para el desarrollo de la inclusión financiera, conocida como la *Política Nacional de Inclusión Financiera*. Se trata de un instrumento que busca coordinar a las autoridades del sistema financiero mexicano para establecer prioridades comunes, además de servir como base para guiar los esfuerzos de los diversos actores sociales, interesados en el desarrollo de servicios financieros; como las entidades

financiera públicas y privadas, así como organismos no gubernamentales.¹⁰³ En términos del Consejo Nacional de Inclusión Financiera:

La Política reafirma la intención de implementar mejores prácticas en inclusión y educación financiera que permitan a la población el acceso y el uso de servicios y productos financieros formales, sin perjuicio de los esfuerzos para reducir los riesgos emprendidos (*de-risking*) para evitar problemáticas como el lavado de dinero.¹⁰⁴

Como se advierte, la Política Nacional de Inclusión Financiera tiene por objeto igualar las oportunidades de acceso y uso de servicios financieros, proteger al consumidor y educarlo en términos financieros. Para efectos de lo anterior, la Política contempla una visión, cuatro objetivos, seis ejes de política pública, una estructura de coordinación y un marco de mediación y evaluación, en el que se detallan los pormenores de su política.

El CONACIF expresa así la visión de la Política Nacional de Inclusión Financiera:

[...] lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure solidez y la estabilidad del sistema financiero.¹⁰⁵

Como se advierte, la Política está ideada para que los ciudadanos mexicanos alcancen la igualdad total, en términos de acceso a los servicios financieros. Para ello, se contempla la coordinación entre las distintas entidades financieras, de manera que se trabaje sobre un solo objetivo, el cual procure solidez y estabilidad en el sistema financiero. En efecto, se trata de un plan nacional cuya alcance es general.

Para efectos de lo anterior, el CONAIF estableció estos cuatro objetivos:¹⁰⁶

¹⁰³ Cfr. Consejo Nacional de Inclusión Financiera, *Política Nacional de...*, *op. cit.*, p.29.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 28.

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ *Ídem.*

- Definir acciones diferenciadas para atender segmentos de la población actualmente desatendidos y para fomentar que los niños y jóvenes de hoy sean incluidos en el futuro.
- Promover el desarrollo de un marco regulatorio que fomente la innovación y que procure la estabilidad y seguridad del sistema financiero.
- Establecer líneas de política pública y estrategias de inclusión financiera del Gobierno Federal para dar claridad a todos los participantes del sistema financiero, orientando la coordinación de esfuerzos entre todas las dependencias de gobierno y participantes del sector privado que pueden incidir en la inclusión financiera, incluyendo a las instituciones financieras, las empresas de telecomunicaciones y de tecnología, entre otros.
- Utilizar la tecnología para conectar a la población de menores ingresos al sistema financiero dentro de un marco regulatorio que permita la innovación, y procure las solidez y estabilidad del sistema financiero.

Básicamente, el plan busca ser lo más integro posible, además de desarrollar un marco regulatorio que garantice un buen sistema financiero, en torno al desarrollo de políticas públicas, y con base en el uso de la tecnología. Asimismo, es integral porque persigue ahondar en diferentes grupos etarios, especialmente a los más jóvenes. Además, contempla la creación de instrumentos jurídicos que coadyuven a alcanzar la seguridad del sistema financiero, e incluye una política pública basada en el aprovechamiento de la tecnología.

Adicionalmente, se observa que tres de los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF contemplan los problemas por los cuales no se desarrolla la inclusión financiera, de acuerdo con el Banco Mundial. En ellos, se aborda la expansión de los servicios financieros, la ideación de productos útiles a los ciudadanos y el establecimiento de marcos sólidos que protejan al usuario, además de reglamentar y supervisar el uso de tecnología. Se trata de objetivos que persiguen algunos ideales de la perspectiva internacional. También, se incluyen otros, como asegurar que todos los ciudadanos tengan documentos de identidad

válidos y que puedan legalizarse fácilmente, y aumentar los conocimientos financieros de los ciudadanos.¹⁰⁷

Para alcanzar lo anterior, el Consejo del CONAIF estableció seis ejes de política pública, los cuales buscan atender los retos de la inclusión financiera existente. Cada eje aborda un reto específico, y establece una línea de acción, programas a desarrollar, e iniciativas que generen soluciones en corto, mediano y largo plazo, en torno a problemas específicos. Todo ello con el objeto de incrementar la inclusión financiera en México (véase).

Tabla 6).

Tabla 6. Ejes de política pública de la Política Nacional de Inclusión Financiera

| Eje de política pública | Síntesis |
|---|---|
| Eje 1. Desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población. | Se busca contribuir a que toda la población conozca de qué manera se puede hacer un uso eficiente y responsable de los productos y servicios financieros. El objetivo es desarrollar programas de inclusión financiera, entre las autoridades del sector educativo y el Comité de Educación Financiera. |
| Eje 2. Uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera. | Aprovechar las innovaciones tecnológicas con el fin de ampliar el uso de productos financieros, de acuerdo con un marco regulatorio adecuado. Esto implica la entrada de innovaciones tecnológicas. |
| Eje 3. Desarrollo de la infraestructura financiera en zonas desatendidas. | Pretende fomentar el desarrollo de infraestructura y la oferta de servicios financieros; especialmente en zonas desatendidas, como el Sur, Sureste y zonas rurales. |
| Eje 4. Mayor oferta y uso de servicios financieros formales para la población subatendida y excluida. | Incrementar el acceso y promover el uso de servicios financieros formales, para que accedan a ellos los grupos subatendidos o excluidos; específicamente mujeres, jóvenes, población de bajos recursos, mexicanos residentes en el exterior, y micro y pequeñas empresas. |
| Eje 5. Mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismo de protección al consumidor. | Fortalecer y difundir los mecanismos de protección al consumidor, de manera que se genere confianza en la población hacia los servicios financieros. El ideal es realizarlo de manera coordinada con las demás autoridades competentes en la materia, especialmente |

¹⁰⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 3.

| Eje de política pública | Síntesis |
|---|---|
| | con la Comisión Nacional de defensa de Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF). |
| Eje 6. Generación de datos y mediciones para evaluar los esfuerzos de inclusión financiera. | Generar datos y mediciones para evaluar esfuerzos e identificar áreas de oportunidad, de manera que las diferentes autoridades puedan contribuir al diseño de estrategias para contribuir al desarrollo de la inclusión financiera. |

Fuente: elaboración propia con información recabada de Consejo Nacional de Inclusión Financiera (2016).

Como se expone en la Tabla 6, el desarrollo de la inclusión financiera aborda temáticas específicas, derivados de la situación social del país, relacionadas con el desarrollo de la inclusión financiera, expuestos en los diagnósticos realizados por el mismo CONAIF.

En tal sentido, el primer eje aborda la educación financiera, la cual es necesaria para que los ciudadanos accedan a servicios mercantiles de manera responsable. Este eje se apoya en el Comité de Educación Financiera y en la realización de campañas de comunicación, programas y eventos que divulguen información y promuevan la educación financiera.

A su vez, el eje 2 expone la necesidad de incluir el uso de tecnología para concebir servicios financieros, de manera que contribuyan al desarrollo de la inclusión financiera. Este punto se ajusta a la tendencia internacional de incluir a la tecnología en el desarrollo de nuevos servicios financieros. Las acciones de este eje se concretan en la revisión permanente de la regulación, de forma que prevalezca la estabilidad y seguridad sin que esto restrinja la entrada de nuevas tecnologías: el fomento del desarrollo de soluciones de inclusión financiera; la promoción de mecanismos como la banca móvil, la cartera electrónica y las remesas digitales; la coordinación con la SCT, IFT y otras empresas de telecomunicaciones para mejorar la oferta de servicios financieros a través de los teléfonos móviles y el desarrollo de programas de financiamiento para apoyar a los intermediario financieros en la adquisición de nuevas tecnologías.

Después, el eje 3 se desarrolla en torno al desarrollo de infraestructura que permita el establecimiento de entidades que ofrezcan servicios financieros, como centros comerciales, empresas de telecomunicaciones y canales comerciales. Entre sus acciones figuran el desarrollo de mecanismos y acciones que faciliten la creación de infraestructura financiera y la oferta de servicios en zonas rurales; la creación de alianzas entre actores no financieros a fin de fomentar los nuevos modelos de negocio y el aumento de los servicios que ofrece la Banca de Desarrollo, con el propósito de atender a comunidades de difícil acceso.

El eje 4 contempla acciones en materia de acceso a servicios financieros, a través de programas entre la Banca de Desarrollo y el Servicio de Administración Tributaria (SAT), de manera que se facilite el acceso a servicios financieros. Sus acciones contemplan el desarrollo de programas que otorguen financiamiento a Mipymes; la facilitación del acceso a servicios financieros formales; la ampliación de los servicios financieros ofrecidos a los beneficiarios de programas sociales; la promoción de la contratación de productos financieros; el aumento de uso de medios digitales para cualquier tipo de pago y el apoyo a mexicanos en el extranjero a contar individuales de bajo costo para la administración personal.

El eje 5 se circunscribe en materia de derecho de acceso a la información; es decir, la exposición de los mecanismos de protección que el consumidor necesita, así como de la información que le permite evaluar a las instancias que ofrecen servicios financieros. Dichas acciones son necesarias para que las personas se informen con respecto de las ofertas existentes, y así determinen su mejor opción. Sus actividades se basan en la difusión de mecanismos de protección para los ahorradores formales y usuarios de servicios financieros; la difusión de mecanismos que permiten distinguir a las instituciones con mejores servicios financieros y la actualización de la regulación relacionada con las innovaciones tecnológicas.

Finalmente, el eje 6 muestra que la Política Nacional de Inclusión Financiera se adhiere a mecanismos de evaluación que permitan comprender los avances realizados en materia de inclusión financiera. En consecuencia, no solo es necesario evaluar y reforzar los mecanismos de investigación, sino comprometerse

a orientar acciones cuando los resultados expuestos así lo requieran. Asimismo, cada eje de trabajo se compone de un conjunto de subejos, los cuales establecen puntos de acción más concretos y específicos. Para alcanzar sus objetivos, este eje desemboca en encuestas y evaluaciones; el levantamiento de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera y la Encuesta Nacional de Financiamiento y Uso de Servicios Financieros de las Empresas; la creación de grupos de trabajo conjuntos con los gremios para mejorar la calidad de datos que se reportan y el apoyo a proyectos de investigación independientes acerca de la inclusión financiera en el país.¹⁰⁸

Asimismo, la Estructura de Coordinación del Plan Nacional de Inclusión Financiera pretende asegurar la instrumentación de los programas y acciones específicas para el cumplimiento de los objetivos. Para ello, coordina a los actores más relevantes de inclusión financiera, de manera que éstos trabajen bajo el mismo objetivo y ejes. Además, esta coordinación da seguimiento y evaluación de las acciones emprendidas.¹⁰⁹

Para cumplirlo, la Estructura de Coordinación se compone de tres grupos: el CONAIF, el Comité de Coordinación y un Grupo de Seguimiento. Sin embargo, no descarta la posibilidad de conformar grupos de trabajo adicionales para la elaboración de propuestas y recomendaciones específicas relativas a la materia.¹¹⁰ Para ello, el CONAIF establece un Comité de Coordinación, cuyo objetivo es trabajar con representantes de los sectores privado y académico, al igual que gremios del sector financiero y funcionarios de otras secretarías o dependencias gubernamentales, además de un funcionario de la Auditoría Superior de la Federación (ASF). Así, el Comité busca apoyar al CONAIF a promover la calidad en la instrumentación de acciones y programas, incluidos en el Comité de Educación Financiera, el cual define las prioridades en política de educación financiera.¹¹¹

En tal sentido, el *Plan Nacional de Inclusión Financiera* se vale de Comité de Educación Financiera, el Comité de Coordinación y los Grupos de Seguimiento de

¹⁰⁸ Cfr. Consejo Nacional de Inclusión Financiera, *Política Nacional de...*, op. cit., pp. 29-34.

¹⁰⁹ Cfr. *Ídem*.

¹¹⁰ Cfr. *Ídem*.

¹¹¹ Cfr. *Ídem*.

Inclusión Financiera, cuyas funciones de trabajo se circunscriben a los diversos ejes de trabajo expuestos. Además, se establece un marco de seguimiento y evaluación de la política, que determina en qué medida se están alcanzando los resultados. En consecuencia, se emiten juicios sobre la relevancia, impacto, efectividad, eficiencia y sustentabilidad de las acciones emprendidas, con base en indicadores de medición y evaluación.

En suma, la Política Nacional de Inclusión Financiera es un conjunto de acciones que busca instrumentar el gobierno mexicano, a través de sus diversas instituciones; principalmente, con el apoyo del CONAIF. Por tanto, se han desarrollado un conjunto de pormenores que esclarecen su funcionamiento.

En marzo de 2019, Andrés Manuel López Obrador, presidente de la República, asistió a la 82 Convención Bancaria, donde se trataron temas relacionados con las comisiones que se cobran a los usuarios y con la inclusión financiera, que, de acuerdo con Obrador, necesita crecer en el país para poner los servicios financieros al alcance de la población; sin embargo, estas ideas están en la mesa de discusión y aún no se materializan en ningún cambio dentro del CONAIF.¹¹²

3.4. Retos y avances en la instrumentación de la Política Nacional de Inclusión Financiera

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el CONAIF, presentado en junio de 2016, México se enfrenta a diversos desafíos en materia de inclusión financiera, los cuales incluyen infraestructura insuficiente, uso limitado de servicios, conocimientos e información escasos. En conjunto, son cuestiones que impiden el desarrollo de la inclusión financiera y que, según el CONAIF, es necesario abordarlos para garantizar que la población mexicana acceda a servicios financieros.¹¹³

Por un lado, con infraestructura insuficiente el CONAIF se refiere a que no existen puntos de acceso suficientes (como sucursal, cajero, corresponsales,

¹¹² Cfr. La Jornada en línea, "Llama AMLO a banqueros a retirar comisiones con 'competencia'", *La jornada en línea*, 22 de marzo de 2019. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/03/22/llama-amlo-a-banqueros-a-retirar-comisiones-con-201ccompetencia201d-4547.html>

¹¹³ Cfr. Consejo Nacional de Inclusión Financiera, *Política Nacional de...*, *op. cit.*, p. 13.

terminal de punto de venta [TPV]) para establecer servicios financieros; específicamente, en localidades alejadas de los centros urbanos. En México, sólo 8% de los municipios rurales menores a 5 mil habitantes tienen al menos una sucursal, 12% cuenta con un corresponsal, y 21% tiene al menos una TPV. Incluso, en el ámbito urbano se carece de infraestructura total. Por ejemplo, en junio de 2015, se registró que aún existían cinco municipios con más de 50 mil habitantes que no contaban con ningún punto de acceso: dos de ellos se localizan en Chiapas (Chamula y Salto de Agua), dos en Veracruz (Emiliano Zapata e Ixhuatlán de Madera), y otro en San Luis Potosí (Mezquitic de Carmona).¹¹⁴

En términos de uso limitado, las personas mexicanas no adquieren y usan de forma restringida los servicios del sistema financiero formal, de acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), realizada en 2015. Los resultados arrojan que alrededor de 25 millones de personas adultas usan sólo mecanismos de ahorro informal, 18 millones de ellos no ahorran por ningún instrumento y 17.9 de ellos no cuentan con ahorros.¹¹⁵

A su vez, la firma Global Inditex registró que México se encuentra por debajo del promedio mundial, al igual que de América Latina y el Caribe, en términos de porcentaje de adultos que acceden a los servicios financieros. En promedio, hasta 2014, 94% de las personas de los países de altos ingresos de la Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE) poseían una cuenta bancaria; 62% de las personas de países de Asia del Este y el Pacífico poseían una cuenta bancaria; 51% en América Latina; 51% en Europa y Asia Central; 46% Asia del Sur; 39% México; 34% África Subsahariana; y 14% de Medio Este.¹¹⁶ Se advierte que había una diferencia porcentual de 53 unidades porcentuales, entre los países de Altos Ingresos de la OCDE y México.

Algunas de las razones por las cuales las personas no acceden a servicios financieros se relacionan estrechamente con el nivel de ingresos obtenidos. También, los bajos salarios causan que las personas no puedan acceder a servicios financieros; por tanto, no pueden ahorrar ni conseguir créditos para emprender

¹¹⁴ Cfr. *Ídem*.

¹¹⁵ Cfr. *Ídem*.

¹¹⁶ Cfr. *Ibid.*, p. 21.

negocios y, por supuesto, tampoco realizan inversiones. Además, interviene el grado de información de percepción que poseen, y ciertos aspectos culturales. Así, si no existen políticas de inclusión financiera, las personas tienen menores posibilidades de acceder a servicios financieros.¹¹⁷

En cuanto a conocimientos e información escasos, este reto se circunscribe al desconocimiento del sistema financiero formal mexicano, cuya consecuencia es que las personas no pueden aprovechar los diversos productos y servicios financieros. De acuerdo con información del ENIF, 34% de los adultos no recibió nunca educación para ahorrar, y 63% no lleva un registro de sus gastos, hasta 2015. A la par, la mitad de los adultos desconoce que existen cuentas que no cobran comisiones, 25% desconoce que sus ahorros se encuentran protegidos por el seguro de depósitos, 8.7 millones no solicita una cuenta de ahorro para el retiro porque desconoce qué son, a 2.5 millones no le interesa, y 3.7 millones no sabe cómo utilizarla.¹¹⁸

Tal situación sirve para analizar el impacto de las políticas implantadas, y de los programas que buscan contribuir al desarrollo de la inclusión financiera. Desde esta lógica, se observa que el CONAIF afirmó que, en México, no se cuentan con evaluaciones que muestren el impacto de la inclusión financiera en el nivel de ingreso o el bienestar de los hogares. Por ello, plantea que es necesario realizar investigaciones de corte cualitativo “para observar la administración financiera de las personas con bajos recursos”.¹¹⁹

Al analizar los resultados que se han obtenido de la política financiera, se pueden obtener algunas conclusiones. En principio, las autoras Carolina Trivelli y Elena Caballero sostienen que, en términos de desarrollo de inclusión financiera, México y los países de América Latina han mostrado resultados positivos y sus iniciativas están orientadas en la dirección correcta; por ejemplo, el primero en desarrollar este tipo de políticas fue Brasil en 2012. No obstante, también advierten

¹¹⁷ Cfr. *Ídem*.

¹¹⁸ Cfr. *Ídem*.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 27.

que existe retroceso sobre la reducción de la desigualdad que existe en el acceso de servicios financieros.¹²⁰

Específicamente, Brasil, Colombia y Perú registran que 154 millones 500 mil personas están excluidas del sistema financiero formal, en 2017. En contraste, México registró que, en 2011, alrededor de 27 millones de personas contaban con una cuenta en una institución financiera formal. Para 2014, 39 millones de ellas tuvieron acceso. En 2017, se registró un retroceso significativo, de casi 4 millones de personas; es decir, se registró que 35 millones de personas tenían acceso a una cuenta.¹²¹

Asimismo, otro indicador para estimar algunos resultados de la Política del CONAIF está en las personas que cuentan con un crédito formal o informal. De 2011 a 2017 se ha registrado un ligero descenso. En el primero año, 8% de la población tuvo acceso un crédito y, en 2017, esta cantidad se redujo dos puntos porcentuales. Puntualmente, se exhibe que, desde los años que se aplicó la Política de Inclusión Financiera, en 2016, no existen avances en la materia, en cambio hay retrocesos significativos que deben ser abordados.¹²²

En síntesis, en términos generales, el desarrollo de la inclusión financiera, en México tiene progresos relevantes, desde la aplicación de la Política Nacional de Inclusión Financiera, en 2016. Empero, como se ha mostrado, existen obstáculos importantes; principalmente, en términos de infraestructura insuficiente, uso de servicios limitados, conocimientos e información escasa. Aún, se muestran retrocesos; por ejemplo, en materia de desigualdad para acceder a servicios financieros, como créditos formales que coadyuven a las personas a invertir, y en materia de inversión.

Pese a todo, debe advertirse que los resultados positivos en materia de inclusión financiera, no significa que se cumplan los objetivos de la Política Nacional de Inclusión Financiera; como la generación de activos, de ahorros, y uso en términos que contribuyan al desarrollo económico a nivel macroeconómico y

¹²⁰ Cfr. Trivelli-Ávila y Caballero-Calle, *op cit.*, p. 245.

¹²¹ Cfr. *Ibid.*, p. 31.

¹²² Cfr. *Ibid.*, p. 41.

microeconómico. Por ello, cabe advertir que, a través de esta herramienta, se puede aumentar el ingreso per cápita, y por ende, el desarrollo social.

CAPÍTULO 4. ANÁLISIS DE LAS FORTALEZAS Y LAS DEBILIDADES DE LAS FIGURAS JURÍDICAS REGULADAS POR LA LEY FINTECH Y SU NORMATIVA SECUNDARIA PARA CONTRIBUIR O LIMITAR LA CONSECUCCIÓN DE LA ACTUAL POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSIÓN FINANCIERA DEL CONAIF

4.1. Consideraciones metodológicas del análisis comparativo

El presente capítulo tiene por objeto analizar las fortalezas y debilidades de las figuras jurídicas reguladas por la Ley Fintech y sus normativas secundarias para contribuir o limitar la consecución de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF). De tal modo, se podrán conocer las posibilidades que este instrumento jurídico tiene para alcanzar la inclusión de sectores sociales vulnerables dentro del país.

Para realizar el análisis, se procede a utilizar el método comparativo. Tradicionalmente, este método es utilizado para analizar los marcos jurídicos de diferentes Estados, en aras de encontrar similitudes, diferencias y aspectos que se pueden retomar de un país. Especialmente, sirven para proponer nuevas reglamentaciones en Estados que ya han avanzado en normar algún aspecto de la vida social. Para los fines de la presente investigación, se recurrirá a su fundamento comparativo entre documentos jurídicos.

Sin embargo, en lugar de aplicarlo a marcos jurídicos internacionales, se compararán la Ley Fintech y la Política Nacional de Inclusión Financiera. Así, el análisis comparativo estriba en estudiar las fortalezas y debilidades que dicha ley tiene para alcanzar los objetivos propuestos por la Política Nacional. Los hallazgos del análisis comparativo serán expuestos en cuadros de concentración temática. También, el análisis se realizará a partir de la información recopilada en capítulos dos y tres.

4.2. Fortalezas de las figuras jurídicas normadas por la Ley Fintech y su normativa secundaria para contribuir a la consecución de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF

Como se señaló en el apartado 3.3., la Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF contempla cuatro objetivos y seis ejes. En resumen, buscan que sectores desatendidos por el sector financiero —principalmente, niños y jóvenes— formen parte de él; la promoción de un marco regulatorio innovador, estable y seguro en el sistema financiero; establecer claridad entre todos los participantes, públicos y privados, del sistema financiero; el uso de la tecnología para incluir a sectores de bajos recursos en dicho sistema; el desarrollo de conocimientos para el uso eficiente y responsable del sistema financiero de toda la población; el desarrollo de infraestructura financiera en zonas desatendidas; mecanismos de protección al consumidor que generen mayor confianza en el sistema financiero; y la evaluación de lo anterior para generar nuevas áreas de oportunidad.

Algunos aspectos tanto de los objetivos como de los ejes están contemplados en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera o Ley Fintech; principalmente, a través de algunas formas jurídicas como las Instituciones De Financiamiento Colectivo y las de Fondos de Pago Electrónico. Con respecto de las primeras, el artículo 15 de dicha Ley señala la existencia de actividades enfocadas en contactar al público en general para que entre ellos (mientras se trate de personas morales autorizadas) otorguen financiamientos “a través de aplicaciones informáticas, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital”.¹²³

En tal sentido, la Ley Fintech es acorde con los objetivos de la Política del CONAIF que contemplan el uso de la tecnología con la finalidad de incluir a sectores desatendidos por el sector financiero. Principalmente, permite que aquellas personas que, por cualquier razón, no pueden acceder a créditos bancarios obtengan recursos del público en general, a través de alguna plataforma que funge como mediadora entre inversionistas y solicitantes. Así, las páginas electrónicas

¹²³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 7 y 11.

dedicadas a los financiamientos colectivos o *crowdfunding* —como Donadora y Kickstarter— permiten que personas de diferentes partes del mundo puedan financiar proyectos con fines sociales, artísticos o de emprendedores mexicanos.¹²⁴

¹²⁵ En esencia, con las instituciones de financiamiento colectivo las personas que requieren de recursos económicos para realizar algún proyecto, pero no pueden acceder a préstamos bancarios tradicionales, encuentran en estas instituciones una oportunidad para acercarse a los beneficios del sistema financiero.

A su vez, el quinto eje de la Política Nacional de Inclusión Financiera persigue generar mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor (difusión y fortalecimiento, así como la instrumentación de un marco regulatorio que se actualice constantemente). Tal eje se vuelve relevante para la práctica de las actividades comerciales por medios digitales —o *eCommerce*—, ya que no hay una relación directa entre el comprador y el vendedor, sino que está mediada por alguna plataforma electrónica. Así, la ISDI expresa que “la experiencia de compra genera diversos momentos en los que el consumidor puede llegar a percibir escaso control sobre el proceso”.¹²⁶

Para abatir tales retos en las plataformas digitales —especialmente, de *crowdfunding*— la Ley Fintech contempla algunas regulaciones para proteger al consumidor y brindarle certeza en las operaciones mercantiles que se realizan a través de ellas. Por un lado, en los artículos 16, 17, 18 y 19 de la Ley se establecen los tipos de financiamiento que los clientes de una institución de financiamiento colectivo pueden efectuar entre ellos a través de ésta. Así, sólo están previstos los financiamientos colectivos de deuda, capital o de copropiedad. En esencia, sólo estas operaciones están reglamentadas y son válidas jurídicamente; por lo que, los inversionistas de financiamientos colectivos pueden tener certeza de cuáles operaciones son válidas. También, en estos artículos se contemplan los actos

¹²⁴ Cfr. Donadora, “¿Qué hacemos?”, en *Donadora* [en línea], disponible en: <https://donadora.mx/que-es> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018].

¹²⁵ Cfr. Kickstarter, “Impacto”, en *Kickstarter* [en línea], disponible en: https://www.kickstarter.com/impact?ref=about_subnav [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018].

¹²⁶ ISDI, “Retos del eCommerce México 2017”, en *Multiprees*, p. 75, [en línea], disponible en: <https://multipress.com.mx/wp-content/uploads/2017/03/Reporte-ISDI-Retos-del-eCommerce-en-Me%CC%81xico.pdf>

jurídicos y las especificaciones de dichas operaciones y de las instituciones que pueden realizarlas, así como las obligaciones de estas últimas. Mientras, en los artículos 20 y 21 del Capítulo I de esta ley se establecen las restricciones de las instituciones de financiamiento colectivo. De tal suerte, se cuenta con mayor claridad y especificidad para realizar operaciones a través de plataformas de financiamiento colectivo.

Además, en los tres primeros apartados del artículo 19 de la Ley se establece que, entre las actividades que pueden llevar a cabo las instituciones de financiamiento colectivo a través de la interfaz, página de internet o medio de comunicación electrónica o digital que utilice están:¹²⁷

- Recibir y publicar las solicitudes de operaciones de financiamiento colectivo de los solicitantes y sus proyectos.
- Facilitar que los potenciales inversionistas conozcan las características de las solicitudes de operaciones de financiamiento colectivo de los solicitantes y sus proyectos.
- Habilitar y permitir el uso de canales de comunicación electrónicos mediante los cuales los inversionistas y solicitantes puedan relacionarse.

Lo anterior es acorde con el segundo eje de la Política Nacional, el cual contempla el uso de innovaciones tecnológicas que procuren la inclusión financiera de todos los participantes del sistema financiero, así como con el cuarto objetivo, que se enfoca al uso de los avances tecnológicos en la conexión con el sistema financiero de los sectores con menores ingresos.

A su vez, las Instituciones de Fondos de Pago Electrónico están contempladas en el segundo capítulo de la Ley Fintech,¹²⁸ que contempla la existencia de estas instituciones, por sí misma, implica el uso de innovaciones tecnológicas para la inclusión financiera, contemplado en el segundo eje del Plan Nacional. En el artículo 22 se establece que solamente las personas morales autorizadas por la CNBV podrán prestar los servicios que habitual y profesionalmente se realicen con el

¹²⁷ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, México... *op. cit.*, art. 22-29.

¹²⁸ Cfr. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *op. cit.*, p. 16.

público (emisión, administración, redención y transmisión de fondos de pago electrónico a través de aplicaciones, interfaces, páginas de internet o cualquier otro medio de comunicación electrónica o digital). Dicha disposición permite el cumplimiento del punto 2.3. del segundo eje de la Política Nacional de Inclusión Financiera, el cual establece mecanismos de coordinación entre los miembros del sector financiero (autoridades, gremios y emprendedores de aplicaciones tecnológicas financieras) para fomentar el desarrollo de soluciones de inclusión financiera viables y seguras.

Los artículos 26, 27 y 29 establecen las características de las operaciones realizadas por las instituciones de fondos de pago electrónico y sus restricciones, lo cual responde al quinto eje de la Política Nacional de Inclusión Financiera, que busca generar mayor confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor con la existencia de un marco regulatorio de las instituciones financieras.

En lo que respecta a la normativa secundaria de la Ley Fintech, el artículo 1 tiene por objeto “establecer las medidas y procedimientos mínimos que las Instituciones de Tecnología Financiera (ITF) deberán observar para prevenir y detectar los actos, omisiones u operaciones que pudieran favorecer, prestar ayuda, auxilio o cooperación de cualquier especie para la comisión del delito”.¹²⁹ Con esto, la normativa secundaria contempla desde un inicio el segundo objetivo de la Política del CONAIF, que promueve el desarrollo de un marco regulatorio que procure estabilidad y seguridad en el sistema financiero.

Asimismo, en el artículo 56 de la normativa secundaria se establece que las ITF deberán contar con sistemas automatizados que conserven, actualicen y permitan las consultas del expediente de cada cliente; verifiquen y validen la autenticidad de los documentos proporcionados por los clientes; generen y transmitan de forma segura reportes de operaciones relevantes; clasifiquen los tipos de operaciones; y ejecuten alertas, entre otras acciones. Esto en consonancia con el punto 2.3 del segundo eje de la Política Nacional de Inclusión Financiera, que establece mecanismos que fomenten el desarrollo de soluciones de inclusión financiera en el

¹²⁹ Diario Oficial de la Federación [DOF]. *Op. cit.*

mercado mexicano, y con el punto 2.6, que promueve el uso de innovaciones tecnológicas para facilitar la interconectividad de los servicios financieros digitales.

4.3. Debilidades de las figuras jurídicas normadas por la Ley Fintech y su normativa secundaria que limitan la consecución de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF

En lo referente a las debilidades de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, a la luz de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera y de su normativa secundaria, destaca la ausencia de figuras jurídicas que regulen el desarrollo para el uso eficiente y responsable del sistema financiero entre niños y jóvenes. Frente a esto contrasta el primer objetivo de Política Nacional de Inclusión Financiera, enfocado en fomentar la inclusión de niños y jóvenes en el sistema financiero mediante su primer eje. Este eje incluye iniciativas como la difusión de la educación financiera a través de la de contenidos en el currículo de educación básica sobre la formación de hábitos en temas financieros; el trabajo conjunto con la SEP, los sindicatos de maestros y la iniciativa privada; la impartición de programas de educación financiera para el personal docente y la creación de campañas de divulgación, ninguna de las cuales están presentes en la Ley Fintech.

Al igual que en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera, en la normativa secundaria se establecen los tipos de cliente a partir de si se trata de personas físicas o morales, extranjeras o nacionales, sociedades, dependencia o entidades, proveedores o beneficiarios, pero no se implementan acciones de inclusión para los sectores desatendidos geográfica o socialmente.

En segundo lugar, en la Ley Fintech están ausentes las figuras jurídicas que implementen o promuevan el desarrollo de infraestructura financiera en zonas desatendidas. Mientras que en la Política Nacional el eje 3 establece el fomento de infraestructura y la oferta de servicios financieros en las zonas sur, sureste y en general en las zonas rurales del país a través de alianzas con cadenas comerciales y empresas de telecomunicaciones, así como incentivos para que los pequeños

comercios implementen los pagos electrónicos, la Ley Fintech no especifica la implementación de apoyos en materia financiera en zonas rurales o desatendidas. La ley se enfoca en las personas físicas o morales que ya se encuentran en gestión con alguna institución de financiamiento colectivo o bien, en aquellas que ya realizan servicios habituales como instituciones de fondos de pago electrónico.

4.4. Balance de las tecnologías de financiamiento y la inclusión financiera en México

A partir de las fortalezas y debilidades de las figuras jurídicas normadas por la Ley Fintech y su normativa secundaria a la luz de la actual Política Nacional de Inclusión Financiera del CONAIF se establece el siguiente balance:

Tabla 7. Fortalezas y debilidades de la Ley Fintech

| Fortalezas | Debilidades |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Promoción de actividades que acerquen a las personas físicas o morales autorizadas al sistema financiero. • Crecimiento de la confianza en el sistema financiero formal a través de mecanismos de protección al consumidor. • Uso de innovaciones tecnológicas que procuren la inclusión de todos los participantes del sistema financiero, destaca la inclusión de los sectores con menores ingresos al sistema financiero, por ejemplo, la inclusión de las pequeñas empresas. | <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de figuras jurídicas que regulen el desarrollo para el uso eficiente y responsable del sistema financiero entre niños y jóvenes. • Ausencia de iniciativas de divulgación y educación financiera entre la población, principalmente entre los ciudadanos en edad escolar y los cuerpos docentes. • Ausencia de figuras jurídicas que implementen o promuevan el desarrollo de |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Uso de innovaciones tecnológicas para facilitar la interconectividad de los servicios financieros digitales. • Implementación de mecanismos de protección al consumidor con la existencia de un marco regulatorio de las instituciones financieras. • Desarrollo de un marco regulatorio que procure estabilidad y seguridad en el sistema financiero. | <p>infraestructura financiera en zonas vulnerables, principalmente en las áreas rurales del país.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de mecanismos que en un primer paso incluyan a los sectores ajenos al sistema financiero formal a éste mismo. |
|--|--|

Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior es posible afirmar que la Ley Fintech apuesta por la innovación tecnológica enfocada en proteger al consumidor, facilitar las transacciones y aumentar el nivel de confianza. Asimismo, mantiene su marco regulatorio en constante actualización. Su mayor debilidad es que se enfoca únicamente en aquellas personas que ya forman parte del sistema financiero formal en México, y no contempla la inclusión de aquellos que se encuentran al margen. Esto resulta alarmante debido a que, de acuerdo con el Banco Mundial, “poder tener acceso a una cuenta de transacciones es un primer paso hacia una inclusión financiera más amplia, ya que permite a las personas guardar dinero y enviar y recibir pagos. Una cuenta de transacciones también puede servir como puerta de acceso a otros servicios financieros”.¹³⁰ También, la Ley Fintech carece de mecanismos cooperativos con otras instancias, como las instituciones educativas, por lo que sus esfuerzos en materia de educación financiera son nulos.

A pesar de estas debilidades, como menciona el autor Álvarez Meza, frente a la poca confianza en los mercados financieros, “la aprobación de la ‘Ley Fintech’ en México representa una clara tendencia hacia mejorar el marco regulatorio en favor de la innovación y, para el caso mexicano, esta norma constituye un verdadero

¹³⁰ Banco Mundial, “Inclusión financiera. Panorama general”, 20 de abril, 2018, <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview>

hito en cuanto a regulación financiera en la región”.¹³¹ A partir de la Ley se han mitigado barreras de acceso a diversas actividades complementarias de la banca y se han otorgado mayores facilidades para nuevos modelos de negocio. El autor apunta la importancia de no perder de vista la regulación de la implementación de la ley y de la norma secundaria, con el fin de mantener equilibrada la competencia y la protección de los usuarios de los servicios financieros.¹³²

Sin embargo, como se puede observar a lo largo de este análisis, la regulación no es suficiente para avanzar a una verdadera inclusión financiera, en la que todos los ciudadanos se sientan seguros y cómodos. Por lo tanto, hay que solventar problemas antes de obtener resultados. Sobre ello, la directora de la Asociación mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (ACUMCSS), Isabel Cruz Hernández, durante su participación en el 1er Foro “El sector de ahorro y crédito popular, remesas e inclusión financiera”, que tuvo lugar en octubre del 2018 en la Cámara de diputados, expresó propuestas que se resumen en dos grandes planteamientos:¹³³

1. Establecer reformas que colaboren, impulsen y desarrollen la inclusión financiera y digital en las zonas más vulnerables, dados factores de pobreza, desconocimiento u otros que puedan alterar su inclusión. Cruz Hernández propone que hay una directa relación entre el rezago de inclusión digital y el financiero.
2. Ofrecer productos de acuerdo con los intereses y necesidades de las personas. Considera que créditos mínimos limitan a las personas que pueden acceder a estos servicios, pues su capacidad de pago y objetivos son diferentes a los que “imponen” las instituciones de préstamos.

¹³¹ Álvarez Meza, Walter, *op. cit.*

¹³² *Cfr. Ídem.*

¹³³ *Cfr.* Canal del Congreso, “Foro. Sector de ahorro y crédito popular, remesas e inclusión financiera. Parte I”, en *Canal del congreso*. Recuperado de: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_fkjpp6uh/Foro.+Sector+de+ahorro+y+cr%C3%A9dito+popular,+remesas+e+inclusion%C3%B3n+financiera.+Parte+I

Finalmente, a los dos factores referidos cabe agregar uno último: el desarrollo e incorporación de mecanismos de cooperación entre las instancias financieras que se ocupan de los diferentes campos de la inclusión financiera, de forma que la creación, la producción, la educación, el conocimiento, el mantenimiento, la actualización y el servicio en sí mismo funcionen de forma conjunta, alcanzando a más ciudadanos de forma adecuada.

CONCLUSIÓN

En el presente trabajo se expuso que, durante los últimos años, los mercados financieros y sus instituciones han sufrido cambios debido al avance del desarrollo tecnológico y sus diversas aplicaciones. Esto propició la creación de nuevas formas de transacciones comerciales a partir de herramientas digitales. En el ámbito financiero surgieron empresas de tecnología financiera, mejor conocidas como *Fintech*.

En México, las autoridades y organismos que regulan los servicios financieros buscan garantizar el desarrollo de la economía, por medio de estrategias gubernamentales. Entre dichas estrategias está la inclusión financiera. En esencia, consiste en el conjunto de medidas políticas que instrumenta un Estado para acercar los servicios financieros a la mayoría de sus ciudadanos. Como se vio en el primer capítulo, la inclusión financiera busca eliminar las barreras que impiden el acceso al sistema financiero. En este sentido, consiste en un conjunto de acciones, que pueden enmarcarse en las políticas públicas, para ofrecer servicios financieros a la población excluida por los servicios bancarios tradicionales.

Con el rápido crecimiento de las tecnologías de la información y comunicación, las empresas de servicios financieros han encontrado otros espacios para potenciar sus ofertas de servicios. Actualmente los bancos comerciales son los principales proveedores de los servicios de financiamiento para los ciudadanos. Al incluirse las empresas *Fintech* al sector financiero, contribuyen a reducir la brecha que impide a las personas acceder a financiamientos, ya que propician plataformas de servicios con menores costos de transacción mediante nuevas tecnologías. Sin embargo, aún no se ha logrado acercar los productos financieros a todas las poblaciones, pues si bien se han desarrollado nuevos mecanismos para realizar los servicios de la banca tradicional, aún no existe la inclusión financiera de sectores poblacionales vulnerables.

En México, el programa Política Nacional de Inclusión Financiera sentó las primeras bases para promover nuevas políticas de inclusión, tomando en cuenta al sector emergente. En este programa se exponen los avances, los retos, las visiones, y las acciones que debe adoptar la política de inclusión financiera, para adecuarse

al panorama del siglo XXI. Posteriormente se expidió la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera o Ley Fintech, cuyo objeto fue regular los servicios financieros que prestan las instituciones de tecnología financiera, además de mejorar la operación y funcionamiento de los servicios realizados a través de medios tecnológicos innovadores.

Finalmente, en un ejercicio comparativo de las figuras jurídicas de la Ley Fintech presentes en el programa Política Nacional de Inclusión Financiera, se puede sostener que esta ley apuesta por la innovación tecnológica enfocada en proteger al consumidor, facilitar las transacciones y aumentar el nivel de confianza. También, mantiene su marco regulatorio en constante actualización. Su mayor debilidad es que se enfoca únicamente en aquellas personas que ya forman parte del sistema financiero formal en México, y no contempla la inclusión de aquellos que se encuentran al margen.

BIBLIOGRAFÍA

1. Álvarez Meza, Walter y Ramos y Fusther, José Luis, “El Ecosistema Fintech y el impacto de la regulación en la innovación de servicios financieros”, *EnfoqueDerecho*. Recuperado de <https://www.enfoquederecho.com/2018/03/13/el-ecosistema-Fintech-y-el-impacto-de-la-regulacion-en-la-innovacion-de-servicios-financieros/> [Fecha de consulta: 18 de octubre de 2018].
2. Apuntes CAEF, *Sistema financiero mexicano*, México, UADY, 2016.
3. Banco de la República, *Informe especial de estabilidad financiera. Inclusión financiera*, Colombia, Banco de la República, 2014.
4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Finnovista, *Fintech. Innovaciones que no sabías que eran de América Latina* [en línea], disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8265/FINTECH-Innovaciones-que-no-sabias-que-eran-de-America-Latina-y-Caribe.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [Fecha de consulta 23 de octubre de 2018]
5. Banco Mundial (BM), *Tecnología y Desarrollo, Estados Unidos, Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial*, 2008. [en línea]. Recuperado de: <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2008/Resources/Brochure-Spanish.pdf> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
6. Banco Mundial, *Financiamiento Inclusión*, Estados Unidos, WBG, 2014.
7. Banco Mundial, “Inclusión financiera. Panorama general”, 20 de abril, 2018, <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamientoinclusion/overview> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
8. Bernal Calderón, Gabriela, *El desarrollo tecnológico, una perspectiva social y humanística [I Congreso Iberoamericano de ciencia, tecnología, sociedad e innovación CTS+I]*, Recuperado de <https://www.oei.es/historico/congresoetsi/circular1.pdf>, [Fecha de consulta: 16 de septiembre de 2018].

9. Canal del Congreso, "Foro. Sector de ahorro y crédito popular, remesas e inclusión financiera. Parte I", en *Canal del congreso*. Recuperado de: https://www.canaldelcongreso.gob.mx/vod/reproducir/0_fkpjp6uh/Foro.+Sector+de+ahorro+y+cr%C3%A9dito+popular,+remesas+e+includi%C3%B3n+financiera.+Parte+I [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
10. Cassinello, Natalia; Cervera Conte, Ignacio; Ibáñez Jiménez, Javier W. y López del Villar, Claudia, "El desarrollo de las soluciones Fintech en España", en *Icade*, no. 101, 2017 [en línea]. Disponible en: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/27093/ICADE-El%20desarrollo%20de%20las%20soluciones%20Fintech%20en%20Espa%C3%B1a.pdf?sequence=-1&isAllowed=y> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
11. Castells, Manuel, "Globalización, sociedad y política en la era de la información", *Bitácora Urbano-Territorial*, vol. 4, no. 1, 2000
12. Castells, Manuel, *La era de la información: economía, sociedad y cultura. La sociedad red: una visión global*, México, Casa del Libro, 2003.
13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Promoviendo la inclusión financiera* a través de políticas de la innovación de la banca de desarrollo. Chile. CEPAL. 2017.
14. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), *Comisión Nacional Bancaria y de Valores*, México, CNBV, 2012.
15. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *La perspectiva de la CNBV sobre el sistema financiero mexicano*, 2013 [en línea]. Recuperado de <https://www.cnbv.gob.mx/PRENSA/Presentaciones%20y%20Discursos/20130826%20ITAM%20Sistema%20financiero%20mexicano.pdf> [Fecha de consulta 04 de marzo de 2018].
16. Consejo Nacional Bancaria y de Valores (CNBV). "Consejo Nacional de Inclusión Financiera". Recuperado de <https://www.cnbv.gob.mx/Includi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx> [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018].
17. Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), "Aprueban política nacional de inclusión financiera". Recuperado de

- <https://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx> [Fecha de consulta: 26 de noviembre de 2018].
18. Consejo Nacional de Inclusión Financiera (CONAIF), *Política Nacional de Inclusión Financiera*, México, CONAIF, 2016. Recuperado el 28 de septiembre de 2018 de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/110408/PNIF_ver_1jul2016CONAIF_vfinal.pdf [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
 19. Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, *Se abre el ambiente de pruebas y pilotos (SANDBOX) Fintech en el Sistema de Ahorro para el Retiro*, México, 2019 [en línea]. Recuperado de: <https://www.gob.mx/consar/prensa/se-abre-el-ambiente-de-pruebas-y-pilotos-sandbox-fintech-en-el-sistema-de-ahorro-para-el-retiro?state=draft>
 20. Donadora, "¿Qué hacemos?", en *Donadora* [en línea], disponible en: <https://donadora.mx/que-es> [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018].
 21. Estrella Suárez, M. V., & González Vázquez, A., *Desarrollo Sustentable. Un nuevo mañana*. Ciudad de México, Grupo Editorial Patria, 2014.
 22. Foncillas García, Borja, "El sector financiero ante el reto digital", *La Economía Digital en España*, no. 898, 2017.
 23. Fundación de Estudios Financieros (FUNDEF), *La evolución del sector Fintech, modelos de negocio, regulación y retos*, España, FUNDEF, 2017.
 24. Gamboa Montejano, Claudia y Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Derecho financiero mexicano. Estudio teórico conceptual, antecedentes, derecho comparado y opiniones especializadas*, [en línea]. Recuperado de <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sapi/SPI-ISS-31-09.pdf> [Fecha de consulta 04 de marzo de 2018].
 25. Grey, John, *El silencio de los animales*, México, Sexto Piso, 2013.
 26. Grupo Banco Mundial. "La inclusión financiera es un factor clave para reducir la pobreza e impulsar la prosperidad". Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/financiamiento/overview> (Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018".

27. Grupo Gasca, *Aspectos básicos de la ley para regular a las instituciones de tecnología financiera: ley Fintech*, México, Colegio de Contadores Públicos de México, 2018.
28. Herrera, Diego, y Vadillo, Sonia, *Sandbox regulatorio en América Latina y el Caribe para el ecosistema Fintech y el sistema financiero*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2018.
29. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2017*, México, INEGI, 2017. Recuperado de: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/ENDUTIH2018_02.pdf [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
30. ISDI, "Retos del eCommerce México 2017", en *Multiprees*, p. 75, [en línea], disponible en: <https://multipress.com.mx/wp-content/uploads/2017/03/Reporte-ISDI-Retos-del-eCommerce-en-Me%CC%81xico.pdf>
31. Kickstarter, "Impacto", en *Kickstarter* [en línea], disponible en: https://www.kickstarter.com/impact?ref=about_subnav [Fecha de consulta: 20 de diciembre de 2018].
32. KPMG, *Fintech, innovación al servicio del cliente*, México, FUNCAS, 2017.
33. La Jornada en línea, "Llama AMLO a banqueros a retirar comisiones con 'competencia'", *La jornada en línea*, 22 de marzo de 2019. Recuperado de: <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2019/03/22/llama-amlo-a-banqueros-a-retirar-comisiones-con-201ccompetencia201d-4547.html> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
34. Martín Granados, María, y Valdés Hernández, Luis Alfredo, "La innovación y el desarrollo tecnológico como una política de Estado y los estímulos fiscales para promoverla", *Revista Contaduría y Administración*, s/v., no. 208, enero-marzo, 2003.
35. Méndez Morales, José Silvestre citado en Gamboa Montejano, Claudia y Gutiérrez Sánchez, Miriam, *Derecho financiero mexicano. Estudio teórico conceptual, antecedentes, derecho comparado y opiniones especializadas*,

- Recuperado de: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/sia/sapi/SPI-ISS-31-09.pdf> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
36. Meza Orozco, Nayeli, "Guía básica para entender la recién aprobada Ley Fintech", *Reporte Índigo*, Finanzas, 5 de marzo de 2018. Recuperado de: <https://www.reporteindigo.com/indigonomics/decalogo-guia-entender-la-ley-fintech-regulacion-starups-servicios-financieros-aprobacion/>
 37. Oficina de Información Científica y Tecnología para el Congreso de la Unión (INCyTU), *Fintech: Tecnología Financiera*, México, FCCyT, 2017.
 38. Organización para los Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), *Ciencia, tecnología, e innovación para el desarrollo y la cohesión social*, España, OEI, 2012,
 39. Ortiz Montes, Sonia y Núñez Tabales, Julia, "Inclusión financiera: diagnóstico de la situación en América Latina y el Caribe", *Revista Galeana de Economía*, vol. 26, no. 1
 40. Pacheco, Rodrigo. "Las 3 reglas secundarias de la ley Fintech". *Imagen Radio*. 04 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.imagenradio.com.mx/rodrigo-pacheco/las-3-reglas-secundarias-de-la-ley-fintech> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
 41. Palomino-Guerrero, Margarita, "Comentarios a la ley para regular las instituciones de tecnología financiera", *Revista de la Facultad de Derecho*, México, mayo-agosto 2018, Tomo LXVIII, s/v., no. 271, pp. 959-954.
 42. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, "El sistema Financiero Mexicano", en Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Marco jurídico de las Finanzas*, México, UNAM, 2018, pp. 3-19.
 43. Sánchez Alvarado, Fernando, El sistema Financiero de México, en *UPIICSA*, vol. XVIII, no. 52, pp. 23-35.
 44. Sánchez, Aminetth, "¿Qué criterios de contabilidad deberán seguir las fintech según la CNBV?", *Expansión*, 2018, Recuperado de <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/13/que-criterios-de-contabilidad->

- deberan-seguir-las-fintech-segun-la-cnbv [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
45. Sánchez, Aminetth, “¿Qué límites propone la CNBV a las fintech para recibir y transferir recursos?”, *Expansión*, 2018, Recuperado de <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/13/que-limites-propone-la-cnbv-a-las-fintech-para-recibir-y-transferir-recursos> [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2018].
 46. Sánchez, Aminetth, “¿Qué propone la CNBV para que las Fintech obtengan la autorización de operación”, *Expansión*, 2018, Recuperado de <https://expansion.mx/emprendedores/2018/08/13/que-proceso-propone-la-cnbv-para-que-una-fintech-reciba-inversion> [Fecha de consulta: 14 de diciembre de 2018]
 47. Secretaría de Gobierno, *El ABC de la ley FINTECH*, México [en línea]. Recuperado de: https://www.condusef.gob.mx/Revista/index.php/usuario-inteligente/servicios-financieros/1015-el-abc-de-la-ley-fintech?fbclid=IwAR3q_5dLM-Vj0PJs7vowWUdPQPKZvzzqGPa1NEWVHLFQtXXU0Dr9o-hAn4g [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019]
 48. Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], *Estructura del sistema Financiero Mexicano* [en línea]. Retomado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23187/Estructura_del_Sistema_Financiero_Mexicano_2015.pdf [Fecha de consulta 04 de marzo de 2018].
 49. Suárez, Estrella, y González, María Verónica, Vázquez, Arturo, *Desarrollo Sustentable. Un nuevo mañana*, México, Grupo Editorial Patria, 2014.
 50. The Economist Intelligence, “The global microscope”. Recuperado de https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=Microscope2018 (Fecha de Consulta: 23 de noviembre de 2018).
 51. Trivelli Ávila, Carolina y Caballero Calle, Elena María, *¿Cerrando brechas?: las estrategias nacionales de inclusión financiera en América Latina y el Caribe*, Documento de Trabajo No. 245, Perú, Instituto de Estudios Peruanos, 2017.

52. Vargas-Sánchez, Gustavo, *Introducción a la teoría económica*, México, Pearson, 2006.
53. Villacorta, Omar, Reyes Juan David, "Servicios Financieros para las mayorías. La inclusión financiera en México", en *Revista mbs*, s/v, no. 2, julio 2012.
54. Villareal, Francisco (ed.), *Inclusión financiera de pequeños productores rurales*, CEPAL, Santiago, 2017.
55. Villaseca Molina, Eduardo, *Tecnología e innovación*, España, Asociación Española de Ciencia Regional, 2004.

BIBLIOGRAFÍA LEGISLATIVA

1. Banco de México, *Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito e Instituciones de Tecnología Financiera en las Operaciones que Realicen con Activos Virtuales*, México, 2019. Recuperado de: <https://www.banxico.org.mx/ConsultaRegulacionWeb/> [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019].
2. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera*, DOF 09-03-2018, México. Recuperado de: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRITF_090318.pdf [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019].
3. Diario Oficial de la Federación [DOF], *Disposiciones de carácter general a que se refiere el Artículo 58 de la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera*. México, 2018 [en línea]. Recuperado de: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5537449&fecha=10/09/2018 [Fecha de consulta: 15 de abril de 2019].
4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), *Acuerdo por el que se crea el Consejo Nacional de Inclusión Financiera*, Diario Oficial de la Federación, 03 de septiembre de 2011 [en línea]. Recuperado de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5212351&fecha=03/10/2011 [Fecha de consulta: 20 de noviembre de 2018].