

3 LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO ARGENTINO

Vanina G. Tschieder

RESUMEN

En este trabajo nos proponemos analizar el fenómeno de la inclusión financiera desde el punto de vista jurídico, explorando cuáles son las disposiciones existentes en nuestro derecho tendientes a promover y favorecer a la misma. También examinaremos cómo la transformación digital afecta a los servicios bancarios tradicionales a partir del uso de la tecnología y cómo las fintech contribuyen a potenciar el acceso al financiamiento. Del mismo modo trataremos de analizar el rol que juegan otras instituciones en este proceso y haremos referencia, en la medida de que sea relevante, a la normativa del derecho comparado y al aporte de organismos internacionales en torno a este tema.

PALABRAS CLAVE

acceso; bancarización; tecnología; servicios financieros; normativa

ABSTRACT

In this paper we propose to analyze the phenomenon of financial inclusion from the legal point of view, exploring what are the existing provisions in our law tending to promote and favor it. We will also examine how digital transformation affects traditional banking services through the use of technology and how fintech contributes to increasing access to financing. In the same way we will try to analyze the role played by other institutions in this process. and we will refer, to the extent that it is relevant, of the regulations of comparative law and the contribution of international organizations on this issue.

KEY WORDS

access; bankization; technology; financial services; normative

Introducción

La bancarización ya no tiene que ver con un segmento o *status* social, ni con una necesidad empresarial, sino que por el contrario en la actualidad se la analiza desde otra perspectiva que está ligada a la inclusión financiera.

En los países desarrollados se considera un derecho fundamental y básico contar con el acceso a servicios financieros de calidad, por cuanto permiten mejorar el nivel de vida individual beneficiando a toda la sociedad.

Tan relevante es ser titular de una cuenta bancaria, que el Banco Mundial sostiene que acceder a ella es un primer paso hacia una mayor inclusión financiera; en ellas las personas pueden guardar dinero y efectuar pagos, y se transforma en la vía de acceso a otros servicios financieros. Por eso impulsa una iniciativa de acceso universal a una cuenta para efectuar transacciones para fines de 2020. Este programa del Banco Mundial es conocido por sus siglas en inglés UFA2020 (*Panorama general*, 2016).

Como observamos, la inclusión financiera es un tema de preocupación mundial y es una de las prioridades en la agenda del G-20 que efectúa un monitoreo global con el objetivo de mejorar el acceso a los servicios financieros.¹

Se puede señalar que es en la cumbre del G-20 desarrollada en Seúl, el 10 de diciembre de 2010, donde se acuerda un Plan de Acción de Inclusión Financiera con medidas concretas y se crea la Alianza Global para la Inclusión Financiera (GPII), que consiste en una plataforma para todos los países, sean o no miembros del G20, que estén interesados en avanzar en el acceso a los servicios financieros (*About GPII*).

Otro de los actores, abocado a fomentar la inclusión financiera, es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que financia estrategias de inclusión financiera. En el año 2016, nuestro país acordó con este organismo un programa para obtener financiamiento e implementar medidas de acceso a los servicios financieros (*El BID apoyará*, 2016).

Después de esta breve introducción sobre la inclusión financiera, corresponde analizar cuáles son las políticas y medidas jurídicas concre-

1 Corresponde destacar que son varios los actores que recaban datos y elaboran un ranking para medir el nivel de Inclusión Financiera de los distintos países; a título ejemplificativo mencionamos el Índice de Inclusión Financiera (MIFI) que elabora el BBVA Research; el Microscopio Global 2016 que analiza el entorno normativo sobre la inclusión financiera en 55 países y el informe *Global Financial Development Report* que elabora el Banco Mundial en donde estudia el papel del Estado en las finanzas.

tas que se implementan en nuestro país con el objetivo de incrementar la bancarización y el acceso a los servicios financieros.

Acceso a una cuenta bancaria

Aunque mencionábamos *ut supra* la importancia que tiene contar con una cuenta bancaria para acceder a la bancarización y por ende a los servicios financieros, cabe aclarar que esto sólo *per se* es insuficiente para lograr un verdadero efecto de avance económico-social.

Acceder a una cuenta de transacciones, como sostiene el Banco Mundial, es la llave de entrada o el punto de partida para avanzar hacia una inclusión financiera por lo que necesariamente debe complementarse con otras medidas.

Uno de los obstáculos que dificulta la masividad de las cuentas bancarias es el costo económico asociado a ella; es decir, el gasto que para su titular puede implicar tanto la apertura como el mantenimiento de dicha cuenta.

Es por ello que para lograr que el acceso a las mismas sea universal e igualitario el factor económico no debe ser un impedimento.

Cuenta Sueldo y de la Seguridad Social

En nuestro derecho positivo, este proceso de bancarización es un proceso *in crescendo* y si bien en los últimos años es cuando empieza a cobrar mayor fuerza la idea de la inclusión financiera como factor de desarrollo social, lo cierto es que en el ordenamiento jurídico argentino podemos identificar dos leyes que contribuyeron a aumentar el número de usuarios de cuentas bancarias.

Son las leyes que instauraron la bancarización de los pagos de remuneraciones y haberes así como la gratuidad de las cuentas asociadas a la acreditación de los mismos. Estamos hablando de la cuenta sueldo y de las cuentas de la seguridad social que no generan ningún costo económico para su titular.

Primero fue la Ley 26590 del 04/05/10, que modificó el art. 124 de la Ley 20744 del Régimen de Contrato de Trabajo, instituyendo la bancarización del pago de las remuneraciones de los trabajadores en relación de dependencia, creando así una cuenta especial (cuenta sueldo) y estableciendo que bajo ningún concepto podrá tener costo para el trabajador ya sea en

cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario.

Por su parte, la Comunicación (Com.) A 5091 del 24/06/10, del Banco Central de la República Argentina (BCRA), reglamentó su funcionamiento conjuntamente con la Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 653/2010.

Posteriormente, la Ley 26704 sancionada el 07/09/11 (reglamentada por Com. A 5231 del BCRA del 18/10/11), estableció la bancarización de los pagos de remuneraciones de los trabajadores que pertenezcan a regímenes a los que no les es aplicable la Ley 20744, así como el pago de los haberes y prestaciones de la seguridad social que integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA); el Sistema de Pensiones No Contributivas y los planes o programas asistenciales que otorga el gobierno nacional caracterizados como de ayuda social.

Cajas de Ahorro Gratuitas

Aunque las personas beneficiadas por dichas leyes representan una cantidad importante de la población, su aplicación no es universal porque hay sectores que no son alcanzados por sus disposiciones.

Es por esto que la Com. A 5928 (21/03/16) del BCRA es la que termina de universalizar el acceso a una cuenta bancaria en nuestro país. A partir de la vigencia de esta reglamentación las entidades financieras tienen la obligación de ofrecer a todas las personas humanas una caja de ahorro en pesos, con la tarjeta de débito vinculada a la misma, sin costo alguno y sin paquetes adicionales, debiendo conservar una constancia del ofrecimiento expreso al cliente.

Esta disposición del BCRA tiene como antecedente la Com. A 5127 (24/09/10), que estableció la Cuenta Gratuita Universal, que también consistía en una caja de ahorro gratuita pero con un universo más limitado de usuarios, por cuanto sólo podían acceder a ella aquellas personas que no tuvieran ningún tipo de cuenta bancaria; tenía una limitación cuantitativa en el monto a depositar y sólo las entidades financieras con más de 10 cajeros automáticos en su red estaban obligados a ofrecerla.

Además, para facilitar a las personas el acceso a una cuenta bancaria el BCRA mediante Com. A 6050 (26/08/16) «simplificó los datos exigibles por parte de los bancos para verificar la identidad de sus potenciales clientes, de manera tal que quienes quieran acceder a una caja de ahorro podrán

hacerlo con sólo presentar su DNI»² (*El BCRA simplifica*, 2016) y la Com. A 6273 (11/07/17) posibilita efectuar la apertura de la cuenta de manera online.

También, otra medida del BCRA es la Caja de ahorros destinada a menores de edad autorizados (Com. A 6103 del 25/11/16, complementada por la Com. A 6205 del 20/03/17). Si bien la titularidad de la cuenta está a nombre de una persona mayor de edad, su finalidad es que el menor autorizado realice extracciones, compras a través de débitos y transferencias, pudiendo limitarse el monto de la misma, para que con ello se vaya familiarizando con el uso de una cuenta bancaria.³

Cuenta Bancaria para la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS)

Se considera que un obstáculo que complica el acceso a los servicios financieros es el requerimiento excesivo de documentación. La Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor (sancionada el 29/03/17), tiene por fin agilizar la constitución de empresas; para eso crea una nueva figura societaria, la Sociedad por Acciones Simplificada (SAS), que facilita los trámites posibilitando su inscripción en forma online, y en lo que se refiere a la cuenta bancaria para operar el artículo 6o dispone que las entidades financieras deben simplificar la apertura, requiriéndoles a estas sociedades, únicamente la presentación del instrumento constitutivo debidamente inscripto y la constancia de obtención de la Clave Única de Identificación Tributaria (CUIT).

El BCRA por Com. A 6223 (21/04/17) estableció que la cuenta deberá estar operativa al día hábil bancario siguiente a aquel en que se haya cumplimentado la presentación de la documentación antes señalada.⁴

2 Esto opera en la medida en que el usuario no tenga otra cuenta de depósito abierta en el sistema financiero, no se trate de una persona políticamente expuesta y los saldos o movimientos de su cuenta se encuentren dentro de ciertos límites conforme dispone la Res. 94/2016 de la UIF.

3 La aceptación de la autorización conferida al menor deberá ser ejercida a través de su representante legal, por sí o a través de un apoderado. Además, cada cuenta no podrá tener más de un menor autorizado.

4 En la Ley 27349 también se establece una serie de beneficios impositivos y otras disposiciones que, si bien son importantes y se podrían considerar que indirectamente favorecen a la inclusión financiera, no analizaremos en este trabajo por cuanto exceden el objeto del mismo. Sólo nos detendremos, más adelante, en aquellas normas que regulan nuevos medios de financiación.

Política del BCRA en torno a la inclusión financiera

Dentro de normativa que venimos analizamos, el lector podrá apreciar que son numerosas las disposiciones dictadas por el BCRA. Esto es así por cuanto es la autoridad de contralor de las entidades financieras y por ende de los servicios que prestan.

Por ello, en tiempos en los que la inclusión financiera esta en auge, adquirió un rol protagónico en el desarrollo de medidas que promueven la bancarización. Dentro sus objetivos y planes⁵ respecto del desarrollo de las políticas monetaria, financiera, crediticia y cambiaria figura entre sus prioridades la inclusión financiera como medio de inclusión social.

Así, por ejemplo, una de las metas para el año 2013 era «aumentar la inclusión y democratización del acceso a los servicios financieros y garantizar la estabilidad del sistema, perfeccionando la regulación prudencial e incorporando las normas internacionales consensuadas en el G20 que resulten compatibles» (*Objetivos 2013:5-6*) y para el año 2018 prevé que «ampliar el acceso de la población a los servicios financieros constituye un paso necesario para lograr un sistema financiero más profundo y equitativo. El BCRA seguirá diseñando medidas para extender el alcance geográfico y socioeconómico del sistema financiero» (*Objetivos 2018:14*).

Veamos ahora, sin ánimo de abarcarlas a todas, qué reglamentaciones implementó el BCRA en el marco de cumplimiento de esos objetivos planteados sobre la bancarización y universalización del acceso a los servicios financieros.

Una barrera al acceso de servicios financieros de calidad son las cuestiones geográficas. Por eso, el BCRA para ampliar la cantidad de terminales disponibles y los puntos de acceso a los servicios financieros, autorizó mediante Com. A 6236 (04/05/17) la instalación de cajeros automáticos que sean operados por empresas no financiera⁶ y la Com. A 6483 (10/04/18) estableció la interconexión al sistema de pagos en igualdad de condiciones. Mientras que la Com. A 5983 (03/06/16) flexibilizó la normativa que

5 Estas son publicadas antes del inicio de cada ejercicio anual, conforme lo exige el art. 42 de su Carta Orgánica Ley 24144 modificada por ley 26739 del año 2012.

6 Estaciones de servicios, supermercados y otras empresas comerciales están habilitadas por la normativa para operar en el país cajeros automáticos, aunque no pertenezca a ninguna entidad bancaria. Cuando se tomó la resolución el BCRA apuntaba a expandir la red de cajeros automáticos del país, por cuanto la cantidad de terminales es inferior a la cantidad con la que cuentan los países vecinos de la región y además había alrededor de 20 % las localidades del país que no poseía ningún cajero automático.

establece los procedimientos de apertura de sucursales bancarias, su traslado y habilitó las dependencias móviles.

Otra medida para fomentar el uso de los servicios financieros es la Com. «A» 6242 (16/05/17) que posibilita efectuar transferencias inmediatas de fondos y la Com. «A» 5990 (01/04/16) que establece la gratuidad de la transferencias cuando sean ordenadas o recibidas por clientes que revisitan la condición de usuarios de servicios financieros. La eliminación de costos de las operaciones de transferencias bancarias es el resultado de un proceso paulatino.⁷ Por su parte la Com. A6235 (04/05/17) habilitó la posibilidad de efectuar operaciones de transferencias bancarias por encima del monto máximo habitual⁸ y para agilizar el uso de medios de pago electrónicos así como las transacciones online la Com. A 6044 (17/08/16) dispuso la creación del ALIAS asociado a la clave bancaria uniforme (CBU).⁹

La tecnología aplicada a los servicios financieros

Dentro de los obstáculos que se señalan como restrictivos del acceso a los servicios financieros está el costo económico de los mismos, la distancia geográfica y la disponibilidad de tiempo para gestionar trámites presenciales. Por eso, la tecnología deviene una herramienta facilitadora tanto para el acceso, como para el uso de los servicios financieros.

La gran ventaja es que posibilita contratar y operar en forma remota. El acceso a internet, el uso del *home banking* y de la banca móvil mediante las aplicaciones bancarias (*apps*) para los *Smartphone* hacen que el avance de las finanzas sea hacia la digitalización de los servicios que presta la banca tradicional.

Incluso, hay entidades bancarias totalmente digitales que operan sin un lugar físico de atención donde las gestiones se realizan por internet. Es la denominada banca digital o virtual donde los procesos son online, sin necesidad de presencia física ni sucursal.¹⁰

7 Dentro de sus antecedentes está la Com. A 5164 (29/12/10) que reglamentaba el límite máximo que podían cobrar las entidades para las transferencias por ventanillas, siendo gratuitas hasta un determinado monto las efectuadas por medios electrónicos.

8 El tope diario disponible para transferir lo fija el BCRA, los bancos no pueden establecer límites inferiores pero si incrementarlos. Con esta disposición se eliminar ese tope para casos puntuales en los que el cliente necesita su ampliación para operatorias específicas.

9 La Com. «A» 6109 del 02/12/16 fija la longitud máxima del alias.

10 En este tipo de entidades los servicios financieros se contratan en forma remota a través de una *app* que se descarga en un celular, tablet o computadora. Se utiliza generalmente el reconoci-

El papel preponderante de la tecnología en la vida cotidiana es un fenómeno global y multisectorial, los servicios financieros no podían permanecer ajenos a este proceso y desaprovechar las ventajas que ofrece para reducir costos operativos y abaratar el precio de los mismos. La tecnología mejora la competencia y permite comparar distintas ofertas por el mismo producto de manera online ahorrando tiempo. A la vez que iguala oportunidades de acceso, no importa el lugar geográfico en el cual se sitúe el cliente, el servicio disponible es el mismo para todos ya que el usuario accede a ellos en forma online a través de cualquier dispositivo con conexión a internet.

Pero no sólo la bancarización se digitaliza. En el mercado financiero irrumpieron empresas no bancarias, conocidas como *fintech*,¹¹ estrechamente vinculadas a la innovación tecnológica que ofrecen productos financieros en forma online.¹²

Estas empresas son compañías de tecnología aplicada a las finanzas que ofrecen sus servicios a través de plataformas online, con menos costos operativos y favorecen la inclusión financiera ya que llegan con sus servicios a nuevos segmentos de clientes con necesidades puntuales y con un marcado perfil tecnológico, ya que orientan sus productos a las nuevas generaciones adaptadas a la contratación de servicios de manera online, pero a la vez mejora la competitividad de la banca tradicional ya que las obliga a innovar.

Regulación de las actividades fintech

La seguridad, competencia y eficiencia en la prestación de los servicios financieros debe estar garantizada por la normativa jurídica.

Sin embargo, son pocos los países que cuentan con normativa regulatoria de las actividades *fintech*, estando en pleno debate el tema entre los que ven el riesgo de sobreregulación y los que consideran que la falta de normativa podría generar efectos no deseados afectando la estabilidad financiera de los países.

miento biométrico facial, la firma digital y las calificaciones crediticias se efectúan por consulta en bases de datos online.

11 Denominadas así a partir de la fusión de las palabras *Finance* y *Technology*.

12 En nuestro país se agrupan varias de ellas en Cámara Argentina de *fintech*.

Dentro de los países que tienen normativa específica están aquellos que tienen un mercado *fintech* más desarrollado como por ejemplo Estados Unidos, Inglaterra y China.

En la región latinoamericana, México legisla de manera integral estas actividades con la denominada Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera sancionada el 01/03/18 («DOF: 09/03/2018») que consta de 145 artículos divididos en 7 títulos que legislan sobre las empresas de tecnología financiera y sus operaciones, de las instituciones de financiamiento colectivo, pagos electrónicos y de las operaciones con activos virtuales.

Normativa argentina

En lo que se refiere a nuestro país, no hay una ley integral de las *fintech* y tampoco se encuentran dentro de la aplicación de la Ley 21526 de Entidades Financieras ya que cuando otorgan préstamos utilizan fondos propios o utilizan su plataforma web para acercar a las partes y los préstamos son gestionados entre ellas, son conocidos como préstamos *peer to peer* (P2P) y *crowdfunding*.

Al no captar depósitos del público no intermedian financieramente porque no se fondean con el dinero de los ahorristas. Esto implica que no necesiten autorización del BCRA para funcionar, ni estén sujetos a su control en esta materia.

Medidas desregulatorias del BCRA

El BCRA emitió la Com. A 6154 (13/01/17) y la Com. A 6277 (14/07/17) para adecuar la normativa vigente sobre los servicios complementarios de la actividad financiera y brindar a los bancos la posibilidad de incorporarse al mercado de las *fintech* (*Informe*, 2017).

De esta manera, habilita como actividades complementarias de las entidades financieras, invertir o ser accionistas de empresas de crédito online. En la práctica, esto implica que puedan actuar como *fintech* o asociarse a ellas para otorgar préstamos sin fondearse con depósitos de ahorristas siendo menores las exigencias en torno al capital mínimo para operar y demás controles al no haber intermediación financiera.

En sintonía, con la flexibilización de la normativa destinada a fomentar el uso de recursos tecnológicos para disminuir costos operativos de las entidades bancarias, la Com. A 6354 del 03/11/17, habilitó la tercerización de los servicios destinados a infraestructura de tecnología y sistemas; procesamiento de datos, soporte, prevención y mantenimiento; comunicacio-

nes; almacenamiento y custodia; desarrollo de aplicaciones; contingencia y recuperación. La normativa anterior les exigía almacenar los datos y realizar procesos informáticos únicamente en servidores propios o de sus casas matrices.

Con esta resolución se posibilita la complementación de los bancos con las empresas *fintech* ya que el servicio de *big data*, *cloud computing* y el procesamiento de datos es una actividad propia de las *fintech*.

Digitalización de los medios de pago

Los medios de pagos electrónicos o digitales son considerados una de las herramientas que favorecen a la inclusión financiera al permitir a quienes no están bancarizados acceder a estos servicios financieros de pago.

Organizar el sistema de pagos de la economía es una de las funciones del BCRA, conforme lo dispone su Carta Orgánica, en el art. 4 inc. g (Ley 24144 modificada por Ley 26739 del año 2012), para esto regula los sistemas de pago; las cámaras liquidadoras y compensadoras; las remesadoras de fondos y las empresas transportadoras de caudales; así como toda otra actividad que guarde relación con la actividad financiera y cambiaria.¹³

Dentro de la reglamentación que apunta a digitalizar los medios de pago se destacan la:

- Com. A 6099 (14/11/16),¹⁴ que crea una forma de pago electrónico instantáneo de débito inmediato (DEBIN),
- Com. A 5982 (03/06/16) y la Com. A 6043 (12/08/16) que reglamentaron la operatoria de los distintos instrumentos de pago previstos por la Plataforma de Pagos Móviles que incluye 3 modalidades: billetera electrónica, POS móvil y botón de pago.
- Com. A 6071 (22/09/16) habilitó el depósito electrónico de cheques, permitiendo que los clientes de las entidades bancarias puedan presentar al cobro cheques (comunes o de pago diferido) mediante la captura y remisión de su imagen digital.
- Com. A 6425 (10/01/18) implementó el funcionamiento y el estándar de códigos de respuesta rápida (códigos QR) para realizar pagos.

13 También la Ley 21526 de Entidades Financieras le otorga atribuciones respecto de las cámaras compensadoras y demás instituciones similares que realizan funciones de liquidación y pagos.

14 Complementada por las Com. A 6285, 6420 y 6423 (esta última del 05/01/18).

• Com. A 6058 (01/09/16) que permite la firma electrónica y digital en las operaciones cambiarias.

También otra medida que se encuentra en proceso de ser implementada por el BCRA es la interoperabilidad universal de todos de los medios de pago, lo que incluiría tanto cuentas bancarias como no bancarias y todos los canales a través de los que se opera. Con este tipo de medida los clientes bancarios, los usuarios de billeteras electrónicas y otros servicios financieros que brindan las empresas *fintech* realizarían operaciones entre sí ya que desde cualquier cuenta virtual o digital se podría transferir dinero independientemente del proveedor de los servicios de pago (*Objetivos 2018*).

Un caso de interconexión entre los distintos operadores lo encontramos en el derecho uruguayo en donde su normativa habilita la interoperabilidad entre las instituciones no bancarias (como las empresas *fintech*) con las entidades bancarias.

Desde el año 2014 rige en ese país la Ley 19210 denominada de Inclusión Financiera (reglamentada por el Dto. 263/015 del 28/09/15, a su vez modificado por el Dto. 106/017 del 24/04/17), en donde se regula los medios de pagos electrónicos y las instituciones emisoras de dinero electrónico estableciendo con la última reforma que se deberá «habilitar la realización de transferencias domésticas entre instituciones de intermediación financiera e instituciones emisoras de dinero a través de distintos medios como ser terminales de autoconsulta, celulares y páginas web» (IMPO, s/f)

Mesa de Innovación Financiera

En la Argentina, las soluciones de pagos, billeteras electrónicas, uso de dinero electrónico almacenado en teléfonos celulares, financiación alternativa y gestión de finanzas empresariales son las áreas que mayor número de empresas *fintech* concentran (*Informe, 2017*).

En cuanto al diseño de la normativa vinculada a las finanzas tecnológicas, hay que mencionar que, entre otros países, Inglaterra, Hong Kong, Singapur, Francia, Australia, Estados Unidos y Colombia trabajan en forma conjunta con los sectores implicados la regulación.

En tal sentido, desde mediados del año 2016 el BCRA formó un espacio de diálogo y trabajo conjunto entre *fintech*, bancos y otros actores del sistema financiero denominado Mesa de Innovación Financiera la cual tiene por tarea elaborar propuestas regulatorias tendientes a optimizar los servicios financieros (Perri y Piccolo, 2018).

Financiamiento y Microcréditos

Uno de los productos financieros que es considerado básico para la inclusión financiera es el acceso al préstamo de los sectores con bajos niveles de bancarización ya sea por cuestiones geográficas como socioeconómicas.

Es por ello que se fomentan los microcréditos, es decir préstamos de bajo monto para que accedan personas que no pueden alcanzar préstamos bancarios; generalmente están destinados para adquirir insumos o maquinarias que permitan desarrollar emprendimientos propios. Se los considera un mecanismo de inclusión por cuanto permiten generar una mejora en los ingresos al posibilitar o potenciar una actividad productiva.

Microcrédito para la economía social

En nuestra legislación, la Ley 26117 de Promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social (sancionada el 28/05/06) establece un programa de promoción del microcrédito para el desarrollo de la economía social que depende del Ministerio de Desarrollo Social.

En su artículo 2 define a estos microcréditos como préstamos destinados a financiar la actividad de emprendimientos individuales o asociativos de la economía social con un monto máximo a otorgar que no puede superar el equivalente a doce salarios mínimo, vital y móvil.

Los mismos están destinados a personas o grupos asociativos de bajos recursos, que se organicen en torno a la gestión del autoempleo, que se dediquen a realizar actividades de producción de manufacturas, reinserción laboral de discapacitados, o comercialización de bienes o servicios, urbanos o rurales, en la medida de que lo que produzcan no supere un determinado monto.¹⁵ También enumera a las asociaciones sin fines de lucro que se consideran Instituciones de microcrédito para otorgar microcréditos, brindar capacitación y asistencia técnica a los emprendimientos de la economía social.

15 Este monto lo fija en unidades productivas por puesto de trabajo y cuyos activos totales no pueden superar las 50 canastas básicas totales para el adulto equivalente hogar ejemplo actualizadas por el INDEC.

Finanzas colaborativas y *crowdfunding* en el derecho argentino

Otra herramienta de financiamiento no bancaria pero que está asociada al uso de la tecnología y a las *fintech* catalogada como inclusiva financieramente son los sistemas de financiamiento colectivo a través de plataformas online denominadas *crowdfunding*.¹⁶

En la Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor (Título II, arts. 22 a 32) y la Resolución General 717-E/2017 de la Comisión Nacional de Valores (CNV), se legisla sobre una de las modalidades, el *equitycrowdfunding*. En este tipo de financiación colectiva los inversores aportan fondos y reciben como contraprestación una participación en el capital de la empresa; es decir, hay un retorno financiero de la inversión a través de beneficios económicos que se generan por convertirse en accionista de la empresa u obtener rentabilidad a partir de alguna otra participación.

En la Ley 27349 el art. 24 establece como única forma de contraprestación o participación a la titularidad de acciones de una SA o SAS; la adquisición de préstamos convertibles en acciones de una SA o SAS o la participación en un fideicomiso. Participación que deberá concretarse online por medio de una plataforma de financiamiento colectivo, con la finalidad de destinar fondos a un proyecto de financiamiento colectivo que este destinado al público inversor. Aportante y emprendedor se conectan utilizando una plataforma web que actúa como intermediaria denominada 'Plataforma de financiamiento colectivo'¹⁷ y es en ella donde se centra la regulación de la ley que les exige que se constituyan bajo la forma de sociedades anónimas debiendo ser autorizadas, reguladas, fiscalizadas y controladas por la CNV e inscribirse en el registro creado al efecto.

También para que no sea desvirtuada la figura del *crowdfunding*, la ley fija un tope máximo al monto de financiación, limita el porcentaje de participación y el importe que se puede aportar en concepto de inversión. A

16 El *crowdfunding* tiene origen en EE.UU. Su denominación fusiona los términos *crowd* (multitud) y *fundings* (fondos). Es un término genérico dentro del cual se comprenden distintas modalidades de micro-financiación colectiva que se caracterizan por captar de un amplio número de personas u organizaciones a través de una plataforma web, pequeños montos de dinero que se utilizan para financiar proyectos de diversa índole, negocios o cubrir otras necesidades y que pueden tener o no contraprestación por el aporte.

17 En los considerandos de la Res. Gral. de la CNV 717-E/2017 se expresa que la plataforma es el «medio por el cual se pondrá en contacto a una pluralidad de personas humanas y/o jurídicas que actúen como inversores, con otras que soliciten financiamiento en calidad de Emprendedores de un Proyecto de Financiamiento Colectivo individualizado, para la creación y/o desarrollo de un bien y/o servicio».

la vez que aclara que quedan excluidos de su regulación los Sistemas de Financiamiento Colectivo con proyectos destinados a: la recaudación de fondos con fines benéficos; las donaciones; la venta directa de bienes y/o servicios a través de la plataforma de financiamiento colectivo y los préstamos que no sean convertibles en acciones de una sociedad anónima o de una sociedad por acciones simplificada.

Pero por otra parte, la Ley 27440 de Financiamiento Productivo (sancionada el 09/05/2018), en el art. 207 establece que la CNV dentro del ámbito de su competencia será la autoridad de aplicación, control, fiscalización y reglamentación del sistema de financiamiento colectivo pudiendo, a tales efectos, regular modalidades de negocios distintos a los contemplados en la Ley 27349.¹⁸

Fondo semilla

Otro instrumento jurídico regulado en la Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor y que facilita el acceso al crédito es el Programa Fondo Semilla.

El objetivo de este programa es capacitar y financiar a aquellos emprendedores que quieran comenzar un proyecto o bien potenciar uno existente pero con desarrollo incipiente. Esto se conoce en el mundo de las finanzas como «capital semilla» por cuanto busca incentivar el desarrollo en los primeros años de los emprendimientos.

La ley establece un programa de asistencia técnica y financiera para proyectos que se destaquen por ofrecer soluciones innovadoras conforme a los parámetros que en ella se regulan y prevé la figura de las incubadoras que son instituciones privadas, públicas y mixtas encargadas de la evaluación, capacitación, monitoreo y acompañamiento de los proyectos de acuerdo con las formas y condiciones que establece la reglamentación.

Con respecto a la asistencia financiera, la normativa determina que puede consistir en créditos blandos, aportes no reembolsables y/u otros instrumentos de financiamiento que establezca la Secretaría de Emprendedores y PYMES del Ministerio de Producción (encargada de llevar adelante el programa y fijar las condiciones que deben cumplirse así como las actividades económicas que participan).

18 La Ley 27440 modifica también a la Ley 26831 de Mercado de Capitales, y establece dentro de sus objetivos y principios fundamentales el de propender a la inclusión financiera.

Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor

También en la Ley 27349 de Apoyo al capital emprendedor (art. 14 a 21) se crea un fondo fiduciario que se denominado Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE). De esta manera la normativa estructura un fideicomiso de administración y financiero, en donde el fiduciante es la Secretaría de Emprendedores y PYMES, el fiduciario (designado por el Dto. 711/2017) es el Banco de Inversión y Comercio Exterior SA y el patrimonio lo constituyen los bienes fideicomitidos afectados a los destinos previstos por la ley.¹⁹

Por su parte, el objeto del fideicomiso consiste en la financiación de emprendimientos e instituciones de capital emprendedor registrados como tales, así también a las micro, pequeñas y medianas empresas. Mientras que los beneficiarios del fideicomiso²⁰ serán los destinatarios de las financiaciones. El plazo previsto de vigencia es de 30 años y los fondos fiduciarios pueden destinarse al otorgamiento de préstamos, aportes no reembolsables, aportes de capital, así como a otras financiaciones tales como por ejemplo otorgar asistencia financiera a emprendedores en el marco del Programa Fondo semilla.

Facturas de Crédito Electrónicas MiPyMES

En el Título I (Impulso al financiamiento de PyMes), de la Ley 27440 de Financiamiento Productivo, se crea a las Facturas de Crédito Electrónicas MIPYMES como una nueva alternativa de financiamiento para reducir el costo de financiamiento.

En esta ley se establece que las MIPYMES tendrán la obligación de emitir Facturas de Crédito Electrónicas MIPYMES en todas las operaciones comerciales realizadas con empresas grandes, mientras que será optativo en las operaciones comerciales entre las MIPYMES. Estos comprobantes electrónicos reemplazan a las facturas tradicionales y cuando cumplan con todos los requisitos que se exigen tendrán fuerza de título ejecutivo

19 Además, en la ley se prevé que con los recursos del FONDCE la autoridad de aplicación podrá crear diferentes patrimonios de afectación para lograr una mejor inversión, asignación y administración de los fondos disponibles.

20 El art. 18 de la ley los enuncia de esta forma: «Los beneficiarios del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor serán emprendimientos, emprendedores e instituciones de capital emprendedor registradas como tales, y micro, pequeñas y medianas empresas».

y valor no cartular conforme a los términos del artículo 1850 del Código Civil y Comercial de la Nación.

A la vez, permite que sean negociados en los mercados autorizados por la CNV (art. 12) y mediante herramientas o sistemas informáticos que faciliten la realización de operaciones de factoraje, cesión, descuento y/o negociación de facturas (art. 13).

De esta forma, las Facturas de Crédito Electrónicas MIPYMES podrán ser negociadas en el mercado de capitales o en el sistema financiero, facilitando el acceso a la financiación.

Esta medida, puede considerarse de inclusión financiera a partir del enfoque de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), puesto que ella entiende a la inclusión financiera como una política de inserción productiva, enfocando sus estudios y proyectos en las dificultades que tienen para financiarse las pequeñas y medianas empresas.

Desburocratización y Simplificación. Decreto 27/2018 y Ley 27444

Con el título Desburocratización y Simplificación, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto de necesidad y urgencia 27/2018 (BO: 11/1/18); una normativa extensa en la que se regulaban diversas materias y se modificaban varias leyes.

Al momento de validar este decreto de necesidad y urgencia, en el Congreso de la Nación se optó por el criterio legislativo de reemplazar y dividir su contenido mediante la sanción de tres leyes, que reproducen sus disposiciones con algunas modificaciones (*Sesiones Ordinarias*, 2018).

Aclarada esta cuestión y siguiendo con la normativa relacionada con la inclusión financiera, el decreto se refiere varias veces a ella en sus considerandos para fundamentar algunas de las disposiciones sosteniendo que tienen por fin mejorar el funcionamiento del sistema financiero, generando competencia y reduciendo sus costos.

El Capítulo XXII del decreto se titula Acceso al Crédito-Inclusión Financiera; sin embargo, en algunas de estas disposiciones no aparece en forma evidente la conexión con la inclusión financiera; quizás puedan tenerla de manera indirecta o eventual.

Dentro de los artículos de este capítulo se modifican (únicamente para los ámbitos y las actividades bancarias y financieras) los marcos legales relativos al cheque, la letra de cambio, el pagaré y las tarjetas de crédito y/o compra, para que se admitan además de la firma digital, otros medios

electrónicos que aseguren indubitavelmente la autoría e integridad de los documentos suscriptos por sus titulares y/o libradores.

También se modifica el art. 4 de la Ley 24240 de Defensa del consumidor, estableciendo que la información proporcionada al consumidor se hará en el soporte que el proveedor determine, salvo que el consumidor opte por el físico y para el caso de no encontrarse determinado el soporte, determina como regla que éste deberá ser electrónico.

Por otra parte, se establece que al saldo del precio de boletos de compraventa de terrenos, lotes o parcelas u otros inmuebles ya construidos que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 1170 del Código Civil y Comercial de la Nación, podrá aplicársele el Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER) previsto en el art.4 del Dto. 214 (03/02/02). Con ello se pretende facilitar la financiación y el acceso a la vivienda.

También modifica a la Ley 18924 de Casas y Agencias de cambio con el objetivo «de brindar más flexibilidad al sistema, favorecer la competencia a través del ingreso de nuevos operadores al mercado de cambios, y reducir sus costos... también se eliminan trámites burocráticos para la exportación de billetes extranjeros» (*Medidas*, 2018).

Conforme al criterio legislativo señalado anteriormente, es la Ley 27444 de Simplificación y Desburocratización para el desarrollo productivo de la Nación (sancionada el 30/05/2018) la que en su Capítulo XIV reproduce estas disposiciones y sustituye a la normativa del decreto antes analizada. En cambio, ha perdido vigencia el art. 168 del Dto. 27/2018 que determinaba la embargabilidad de los montos depositados en las cuentas sueldos, cuando las sumas superaban determinado monto, por cuanto esta disposición no se contempla en el articulado de la ley.

Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera

La resolución 121-E/2017 del Ministerio de Finanzas emitida el 27/07/17 creó bajo su órbita al Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera y por resolución 244-E/2017 determinó su composición y funcionamiento.

El Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera tiene por objetivo la elaboración e implementación de una estrategia de inclusión financiera para el desarrollo de políticas de acceso universal a servicios bancarios y financieros. Para ello tiene las siguientes funciones: coordinar el diseño de políticas públicas; articular procesos participativos entre los diferentes actores; proponer la ejecución de programas y planes específicos que desarrollen el impulso al crédito, microcrédito y educación finan-

ciera; elaborar un proyecto de marco regulatorio que facilite la implementación de los programas y planes en todo el país; asesorar al poder ejecutivo nacional sobre políticas públicas vinculadas a la inclusión financiera; proponer acciones que fomenten y faciliten la protección del consumidor de servicios financieros, la expansión de las finanzas digitales y el financiamiento de las MiPYMES, así como diseñar bases de datos sobre acceso, uso y calidad de los servicios financieros que permitan cuantificar el progreso de los programas y planes.

Estrategia Nacional de inclusión financiera

Estudios del Banco Mundial señalan que el ritmo y el impacto de las reformas aumentan cuando un país adopta una estrategia nacional de inclusión financiera, a la que define como una hoja de ruta que permite crear un entorno normativo y regulatorio propicio para ampliar el acceso a los servicios financieros y fomentar la competencia e innovación entre instituciones bancarias y no bancarias (*Panorama General*, 2016).

En este plan de acción o programa se deben establecer objetivos, etapas y plazos para cumplirlos, así como el monitoreo de los datos que permitan evaluar y proponer medidas concretas.

En la Ley 27440 de Financiamiento Productivo, en el Título XIV: Inclusión Financiera (arts.208 a 215) se establece que el Poder Ejecutivo Nacional deberá elaborar una estrategia nacional de inclusión financiera en pos de fomentar una inclusión financiera integral que mejore las condiciones de vida de la población y promueva que todos los argentinos sean partícipes de los beneficios de la misma estableciendo pautas que debe seguirse en la elaboración de la misma.

Establece que esta estrategia deberá contar explícitamente con la formulación de una definición propia de inclusión financiera, así como objetivos generales y específicos priorizados y jerarquizados con sus respectivos plazos de cumplimiento estimados; la incorporación de programas de educación financiera; mandatorios en las escuelas secundarias; esquemas y mecanismos de protección al consumidor y la perspectiva de género.

La autoridad de aplicación deberá emitir semestralmente un informe con los avances a las comisiones parlamentarias de Finanzas (Cámara de Diputados de la Nación) y de Economía Nacional e Inversión (Cámara de Senadores de la Nación).

En cuanto al financiamiento del desarrollo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, determina que deberá financiarse con partidas espe-

cíficas del presupuesto de la Administración Pública Nacional y fija un plazo de 120 días, contados desde la fecha de la promulgación de la ley, para que el Poder Ejecutivo Nacional reglamente las disposiciones de este título.

Educación financiera

Una de las aristas de la inclusión financiera es la necesidad de contar con educación financiera. Sólo así es posible tener éxito en la promoción económica y social.

Educación y desarrollo van de la mano, así se desprende de una encuesta Global de Educación Financiera de *Standard and Poor's* (S&P), de la cual surge que los tres países cuya población cuenta con mayor conocimiento en educación financiera son Noruega, Dinamarca y Suecia (Forbes Staff, 2015).

La educación financiera permite que las personas no sólo tengan conocimientos sobre productos financieros, sino también que desarrollen habilidades por las cuales puedan optar por las herramientas financieras que mejor se adecúen a sus necesidades. La falta de conocimientos impide tomar decisiones financieras acertadas y aprovechar las ventajas de los productos financieros.

Además, el desconocimiento puede generar un uso irresponsable con efectos nocivos para las economías familiares, como es el caso del sobreendeudamiento y, por otro lado, genera desprotección ya que al ignorar cuáles son los derechos que le asisten como consumidor no puede hacerlos valer.

En la región, Chile cuenta con una Estrategia Nacional de Educación Financiera (*Archivo*, 2018), Brasil con un programa piloto en las escuelas para educar a los jóvenes en finanzas y en Perú, en el año 2016, se incorporó en los contenidos curriculares a la educación financiera. En nuestro país el tema de la educación en general es un tema pendiente y la educación en materia financiera no es la excepción. En el sistema educativo formal no están incorporadas las temáticas relativas a la educación financiera (Urien, 2017).

Por su parte, el BCRA tiene un convenio con el Ministerio de Educación de la Nación para implementar programas que promuevan «la alfabetización e inclusión financiera de jóvenes desarrollando estrategias para construir su seguridad económica en una cultura de ahorro» (*Aprendiendo*) y proveer material didáctico a docentes. A la vez que evalúa el impacto que tienen los mismos para contribuir al diseño de políticas públicas eficientes.

Como vimos antes, la Ley 27440 de Financiamiento Productivo (art.211) exige que en la redacción y formulación de la estrategia nacional de inclusión financiera indefectiblemente se deba contemplar la incorporación de programas de educación financiera mandatorios en las escuelas secundarias²¹ y en la normativa sobre el Consejo de Coordinación de la Inclusión Financiera se menciona a la educación financiera.

Conclusión

La inclusión financiera comprende no sólo el acceso y uso de los servicios financieros formales por quienes carecen de ellos, también tiene por fin igualar las oportunidades de desarrollo productivo y perfeccionar los productos financieros para que sean de calidad.

Para esto es indispensable una regulación apropiada que a su vez garantice esquemas de protección al consumidor y que promueva la educación financiera para un uso responsable de los mismos.

Otra reflexión que podemos hacer es que la bancarización es sólo una parte del proceso de integración de servicios financieros a las actividades económicas cotidianas de la población, ya que la inclusión financiera es un fenómeno más amplio y a la vez complejo; para tener efectos positivos necesita contar con un contexto de estabilidad y progreso de la economía en general.

En lo que respecta a la normativa argentina, es posible concluir que en el último tiempo se ha intensificado y acelerado la producción de disposiciones jurídicas vinculadas a la inclusión financiera.

Entre estas disposiciones cabe destacar aquellas que establecen la importancia de definir un marco legal que fije los parámetros a seguir en materia de inclusión financiera y que permita delimitar su concepto, ya que consideramos que el desafío radica justamente en diseñar políticas públicas y regulación jurídica sobre aquellas cuestiones que sean medulares para ser conducentes a una inclusión financiera que realmente promueva el bienestar social a partir del acceso a los servicios financieros de calidad para toda la población y su uso responsable producto de una eficaz educación financiera.

21. Esto coincide con las recomendaciones de la OCDE de incorporar la educación financiera en los planes de estudio del secundario.

Referencias bibliográficas

- About GPFI (s/f). Web GPFI: <https://www.gpfi.org/about-gpfi> [Consulta: 03/03/18]
- Aprendiendo a ahorrar. (s/f). BCRA Educa. http://www.bcra.gob.ar/BCRAyVos/aprendiendo_a_ahorrar.asp [Consulta 03/18]
- Archivo: Mandataria recibió la Estrategia Nacional de Educación Financiera. (2018). Web Gob. Chile. <https://www.gob.cl/noticias/mandataria-recibio-la-estrategia-nacional-de-educacion-financiera/> [Consulta 04/18]
- El BCRA simplifica requisitos para abrir cajas de ahorro en otro paso hacia la inclusión financiera. (2016). Web BCRA. http://www.bcra.gob.ar/Noticias/BCRA_simplifica_requisitos_para_cajas_de_ahorro.asp [Consulta 11/03/18]
- Diario oficial de la Federación Mexicana. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5515623&fecha=09/03/2018 [Consulta 03/2018]
- El BID apoyará la estrategia argentina de inclusión financiera. (2016). Telam. www.telam.com.ar/notas/201610/166711-argentina-bid-maxima-reina.html [Consulta 09/03/18]
- FORBES STAFF (2015). Forbes México. <https://www.forbes.com.mx/los-5-paises-con-mayor-educacion-financiera-en-el-mundo/>. [Consulta 04/18]
- Informe de Estabilidad Financiera (2017). BCRA. <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/ief0217.pdf> [Consulta 03/18]
- IMPO Centro de Información oficial, Normativa y avisos legales de Uruguay (s/f) Centro de Información oficial, Normativa y avisos legales de Uruguay <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19210-2014> y <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/263-2015> [Consulta 03/18]
- Medidas para favorecer la inclusión financiera (2018) BCRA. http://www.bcra.gov.ar/Noticias/Medidas_favorecer_inclusion_financiera.asp [Consulta 04/18]
- Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, financiera, crediticia y cambiaria para el año 2013 (2012). BCRA. <http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Institucional/BMA2013.pdf> [Consulta 03/2018]
- Objetivos y planes respecto del desarrollo de la política monetaria, cambiaria, financiera y crediticia para el año 2018 (2017). BCRA. http://www.bcra.gob.ar/Pdfs/Institucional/ObjetivosBCRA_2018.pdf [Consulta 03/18]
- Panorama general (2016). Web Banco Mundial. <http://www.bancomundial.org/es/topic/financialinclusion/overview> [Consulta 03/18]
- PERRI, N. Y PICCOLO, M. (2018). *La mesa de innovación financiera del Banco Central*. Blog BCRA. <https://ideasdepeso.com/2018/02/08/la-mesa-de-innovacion-financiera-del-banco-central/> [Consulta 03/18]

SESIONES ORDINARIAS (2018). *Blog Errepar*. <https://blog.errepar.com/wp-content/uploads/2018/03/LeySimplificacion.pdf> [Consulta 04/2018]

URIEN, P. (2017). Educación financiera: una materia pendiente para jóvenes bancarizados, *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/2054652-educacion-financiera-una-materia-pendiente-para-jovenes-bancarizados> [Consulta 04/2018]

Vanina G. Tschieder

Abogada, Notaria-Abogada especialista en Derecho Notarial, egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral; Docente Adjunto en la Universidad Católica de Santiago del Estero-Departamento Académico Rafaela en las cátedras de Derecho Bancario (Carrera Abogacía),

Derecho Comercial I (Carrera Lic. en Administración) y Derecho Privado II-Contratos (Carrera Contador Público); Escribana Pública Titular del Registro Notarial N°148 de la ciudad de Rafaela (Pcia. de Santa Fe), siendo el mismo adjudicado por concurso público de oposición y antecedentes.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

Vanina G. Tschieder

«LA INCLUSIÓN FINANCIERA EN EL DERECHO POSITIVO ARGENTINO», en *Papeles del Centro de Investigaciones*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNL, publicación semestral, año 8, número 19, Santa Fe, República Argentina, 2018, pp. 55-76.