
25.09.2020

**Cómo pueden los bancos centrales utilizar la digitalización para
prestar un mejor servicio al público: el caso de los pagos***

Navigating the Digitalisation Transformation – Seminario Virtual OMFIF-Banque
de France

Pablo Hernández de Cos
Gobernador

*Traducción al español del discurso original en inglés

Buenos días:

Quisiera comenzar mi intervención dando las gracias al OMFIF y a la Banque de France por organizar este evento tan interesante y, desde luego, oportuno. Al igual que muchos de mis estimados colegas, he insistido con anterioridad en la creciente importancia que tienen las tecnologías emergentes para el sistema financiero. De hecho, en el Banco de España estamos siguiendo muy de cerca las tendencias para comprender plenamente sus posibles implicaciones y estar preparados para actuar con rapidez, cuando sea necesario.

A pesar de sus antecedentes e importancia recientes, la digitalización es ahora —como consecuencia de la pandemia—incluso más crucial, y posiblemente sirva también de catalizador para un cambio tectónico en múltiples dimensiones. Es más, es posible que los productos, los servicios, los modelos de negocio, los canales de distribución y los puntos de contacto de todo el sector estén hoy más cerca de una reconfiguración acelerada que hace tan solo unos meses.

En todo caso, en mi opinión, estos momentos difíciles han demostrado lo valiosa que puede ser la digitalización como aliada para reforzar la capacidad de resistencia de los bancos y asegurar que los fondos necesarios fluyan al conjunto de la sociedad, algo que ha sido fundamental para mitigar parte del daño causado por el brote. En términos más generales, la virtualización de nuestra actividad económica durante la pandemia ha proporcionado además un apoyo necesario para muchas empresas que solían depender exclusivamente de su presencia física. Así pues, la digitalización ha demostrado una vez más que no es una meta en sí misma sino, más bien, un medio para un propósito mucho más amplio, dado que ofrece un conjunto de herramientas novedosas para ampliar los límites de lo que ha sido posible en el pasado, permitiéndonos afrontar, de una manera práctica y mucho más eficaz, problemas de sobra conocidos y a menudo complicados.

Análisis de los pros y los contras de emitir dinero digital de banco central (CBDC – *Central Bank Digital Currency*)

Dado que el panel anterior ya ha tratado con bastante profundidad estos temas relacionados con el Covid, quisiera utilizar mi intervención para llamar su atención sobre algo diferente, pero igualmente importante como reflejo del impacto de la digitalización. De ahí que dedique los próximos minutos a comentar la forma en la que este proceso de transformación se plasma en un contexto específico, concretamente el de un banco central en su función de proveedor de servicios, y la repercusión transversal que esto pueda tener en el ecosistema en general.

Al igual que en otros ámbitos, la adopción a gran escala de las nuevas tecnologías también afectará probablemente al entorno en el que nosotros, los bancos centrales, desempeñamos nuestras funciones y a las decisiones que tenemos que tomar con respecto al mejor enfoque posible para llevarlas a cabo. En efecto, esto es aplicable a todas las funciones y responsabilidades de los bancos centrales. Sin embargo, para ilustrar este punto, me centraré principalmente en una que está suscitando mucho interés últimamente: nuestro papel como único emisor de dinero de curso legal.

Garantizar la provisión adecuada de un medio de pago que no conlleve riesgo de crédito y que esté disponible y sea accesible en todo momento y de forma eficiente a cualquier posible grupo de usuarios es extremadamente importante. Hasta la fecha, el efectivo ha sido el único activo de curso legal que ha desempeñado este papel. No obstante, la manera de entender y utilizar el dinero en efectivo hoy en día está muy influida por la creciente digitalización de la sociedad, y por el cambio tecnológico más en general.

Por ejemplo, el comportamiento, las preferencias y las expectativas de los usuarios están cambiando con rapidez, a medida que aumenta su experiencia con las tecnologías digitales. También es posible que se presenten – o se amplíen – alternativas de pago novedosas, facilitadas por agentes privados (tanto tradicionales como no tradicionales) o por autoridades públicas en distintas jurisdicciones, que sean más atractivas que los billetes y monedas tradicionales. Asimismo, las tecnologías emergentes están posibilitando que los servicios o instrumentos de pago existentes dispongan de nuevas características, por ejemplo, la programabilidad. Por lo tanto, aparte de garantizar la disponibilidad de efectivo, también es necesario que consideremos nuevas maneras de mejorar la eficiencia de los pagos minoristas aprovechando la tecnología digital en mayor medida. Todo esto podría señalar la necesidad de ampliar el enfoque y explorar nuevas oportunidades, con el objetivo de atender mejor las demandas insatisfechas de la sociedad moderna.

En este proceso, destaca la noción de una CBDC de acceso universal, es decir, un nuevo tipo de pasivo digital del banco central que pudiera estar disponible de forma generalizada. Entre los aspectos clave que cabe subrayar destaca el hecho de que una posible CBDC pueda coexistir a la perfección con el dinero físico, que desempeña un papel importante y que –al menos en el área del euro– sigue estando muy demandado¹. En otras palabras, el dinero tradicional y una CBDC podrían complementarse con naturalidad, en lugar de ser sustitutos, que es como suelen presentarse a menudo.

Sin embargo, antes de tomar una decisión importante sobre una CBDC, es necesario responder a varias preguntas relevantes: ¿qué funciones complementarias precisas desempeñarían el efectivo, las cuentas bancarias y las monedas digitales?, ¿deberían centrarse los bancos centrales en velar por una regulación sólida que ofrezca salvaguardias adecuadas y dejar que el sector privado presente alternativas viables?, ¿o deberíamos asegurar la provisión de un activo seguro emitiendo una CBDC?

Como ven, cuando nos enfrentamos a un caso de uso práctico, incluso uno aparentemente sencillo como es este, aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías no siempre es algo obvio. Es más, cuando se aborda este tema con más detenimiento, surgen muchas preguntas e implicaciones de gran alcance, lo que sugiere la necesidad de impere la cautela en este territorio desconocido. Me refiero a los innumerables aspectos de diseño y operativos, por ejemplo, si este «nuevo dinero digital» debería mantener todas las

¹ A pesar de las diferencias significativas a nivel de país, el estudio de pagos del Eurozona de 2019 (SPACE) reveló que los pagos electrónicos siguieron ampliando su cuota de mercado. De hecho, en el conjunto del área del euro, se utilizó dinero en efectivo en más del 70% de todos los pagos efectuados en el punto de venta. Además, el número y el importe de los billetes en circulación también han seguido aumentando de forma ininterrumpida durante la pandemia, por motivos de precaución (se devolvió a los BCN una cantidad menor de efectivo). Lo mismo ha sucedido en otros países, como Estados Unidos (J. P. König, 2020) o Canadá (Chen *et al.*, 2020). Tras la relajación de las medidas de confinamiento, al final de mayo de 2020 las tasas de crecimiento interanual del número y el importe de los billetes en circulación en el área del euro se situaron en torno al 10%.

características de los billetes y monedas tradicionales (por ejemplo, el anonimato), o si algunos de los procesos principales, como el conocimiento de cliente (*Know Your Customer*) o el cumplimiento de los requerimientos de prevención del blanqueo de capitales, deberían seguir en manos del sector privado por razones de eficiencia. En cualquier caso, surgen incertidumbres con respecto al grado de madurez de las distintas opciones tecnológicas y los mayores riesgos de seguridad que pueden plantear.

Además, también debemos ser conscientes de que una CBDC puede tener algunos efectos secundarios no deseados, como el aumento de la desintermediación del sector financiero – al reducir estructuralmente la base de depósitos de los bancos y la capacidad de concesión de crédito – y un mayor riesgo de retiradas masivas de depósitos.

Por consiguiente, nuestra responsabilidad consiste, primero, en entender qué está en juego cuando tomamos decisiones y, después, en determinar las condiciones y los escenarios en los que una moneda digital pública ofrece más ventajas y minimiza a la vez los inconvenientes.

Sin duda alguna, esto requiere un fuerte compromiso de nuestra parte, y que hagamos especial hincapié en extraer conclusiones basadas en análisis e investigaciones sólidas. Asimismo, también es importante que participemos de forma proactiva en una fase de experimentación práctica que puede arrojar luz sobre la naturaleza y la magnitud de los puntos críticos, los problemas y las amenazas subyacentes, y también sobre las posibles soluciones.

Por estos motivos, aunque no se prevé la emisión de un *euro digital* en un futuro inmediato, el Eurosistema muestra un gran interés por abordar los retos derivados de los posibles escenarios futuros. Como saben, muchos otros bancos centrales² ya están analizando esta posibilidad. En este sentido, quizás ya hayan oído hablar de los test que está llevando a cabo actualmente el Banco Central de la República Popular de China en varias provincias, o de los exhaustivos trabajos que precedieron al proyecto piloto de Suecia, ampliamente difundido, para probar una corona electrónica (*e-krona*). También conocen seguramente el reciente anuncio de la Reserva Federal sobre su intención de mantenerse a la vanguardia en la investigación y en el desarrollo de políticas relativas a las CBDC³.

Como ya mencionó la presidenta del BCE, Christine Lagarde, hace unas semanas⁴, a principios de este año el Eurosistema decidió crear un grupo de trabajo (*taskforce*) para explorar las ventajas, los riesgos y las dificultades operativas de la introducción de un euro digital. Los resultados de este trabajo se publicarán próximamente. Sin embargo, este es solo el primer paso de una reflexión más profunda que debe realizarse todavía.

² Según Boar *et al.* (2020), a finales de 2019 los bancos centrales que representaban una quinta parte de la población mundial comunicaron que emitirían probablemente CBDC muy pronto. [<https://www.bis.org/publ/bppdf/bispap107.pdf>]

³ «An Update on Digital Currencies», discurso pronunciado por el gobernador Lael Brainard en el Banco de la Reserva Federal de San Francisco, agosto de 2020. [<https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/brainard20200813a.htm>]

⁴ «Payments in a digital world», discurso pronunciado por Christine Lagarde en la conferencia *online* de Deutsche Bundesbank sobre banca y pagos en el mundo digital, septiembre de 2020. [<https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200910~31e6ae9835.en.html>]

En este sentido, estoy convencido de que, para lograr una hoja de ruta acertada para la posible emisión de un *euro digital*, debemos establecer de antemano un conjunto determinado de prioridades. Permítanme ser un poco más preciso a este respecto.

En primer lugar, creo que deberíamos profundizar en nuestro trabajo actual. Esto significa no solo promover un amplio intercambio de opiniones dentro del Eurosistema y con otras autoridades e instituciones europeas, sino también hacer partícipes de nuestros debates a otras partes interesadas relevantes, que incluyen el sector privado y el mundo académico. En mi opinión, este diálogo activo nos ayudará a comprender todas las implicaciones de una CBDC y los requerimientos mínimos que debería cumplir una CBDC denominada en euros.

Asimismo, como he señalado con anterioridad, creo que necesitamos hacer especial hincapié en el desarrollo de una agenda de experimentación rigurosa que nos ayude a tomar decisiones bien fundadas sobre las distintas opciones de diseño. Esto conlleva identificar las cuestiones relevantes que quedan por resolver y que han de analizarse más a fondo mediante experiencia práctica, así como formular las correspondientes propuestas concretas para realizar las pruebas. Debemos tener presente que los agentes privados podrían ser fundamentales para que este ejercicio sea finalmente un éxito, así que es importante asegurarnos de que intervengan desde el principio.

Por último, la cooperación internacional con los bancos centrales debe ser una prioridad de la agenda, para identificar las mejores prácticas, evitar una fragmentación innecesaria y contribuir a lograr la interoperabilidad entre fronteras. En este sentido, creo que el papel de las organizaciones internacionales y de los organismos reguladores, como el BIS (Banco de Pagos Internacionales) en su papel de *hub* de los bancos centrales, podría llegar a ser indispensable.

Pagos transfronterizos: otra cuestión de creciente interés

Con independencia de su importancia, ampliar el acceso al balance de un banco central poniendo a disposición de los hogares y de las sociedades no financieras una CBDC es solo una de las muchas maneras en las que la innovación tecnológica puede contribuir a mejorar el sistema monetario y de pagos. De hecho, dado el actual dinamismo del mercado de pagos, debemos mantenernos al día y seguir muy de cerca las iniciativas privadas que puedan solaparse en el ámbito de actuación de una CBDC, ya que, en última instancia, pueden llegar a ser opciones igualmente viables para conseguir los mismos objetivos o para subsanar algunas de las deficiencias habituales a las que se enfrentan los canales tradicionales desde hace tiempo. A este respecto, el actual entorno de infraestructuras de mercado en evolución ofrece varios ejemplos ilustrativos, pero, dadas las limitaciones de tiempo, hoy me voy a centrar en un ámbito concreto, el de los pagos con una dimensión multinacional.

Los pagos entre jurisdicciones están suscitando un interés cada vez mayor en todo el mundo, no solo por su potencial como banco de pruebas de nuevas tecnologías, sino también por la importancia creciente del comercio electrónico, los intercambios

comerciales internacionales y las migraciones⁵. De hecho, según Jon Cunliffe, presidente del CPMI (Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado), las transferencias financieras globales se cifraron en una cantidad bastante superior a 20 billones de dólares en 2019, y se prevé que alcancen los 30 billones de dólares en 2022⁶. Otros aspectos, como abordar la fragmentación *front-end* en el mercado común, lograr rápidamente una mayor escala y garantizar una gobernanza europea más fuerte, también explican por qué esta cuestión preocupa cada vez más en el área del euro.

Habida cuenta de sus diferencias en términos de alcance y objetivos, y en aras de la claridad, creo que será mejor que les explique, uno a uno, estos proyectos diversos. Comenzando por el último caso, quisiera referirme a la decisión adoptada recientemente por dieciséis de los principales bancos europeos en varios Estados miembros para poner en marcha la Iniciativa de Pagos Europea o EPI. Este proyecto se basa en el éxito de la Zona Única de Pagos en Euros –SEPA– que sentó las bases para la creación de un espacio de pagos en euros sin efectivo verdaderamente cohesionado y que ha contribuido de manera fundamental a la eficiencia y la competitividad de la economía europea. Sin embargo, pese a todos los esfuerzos realizados, la SEPA no logró la plena integración en el punto de venta, dejando así la puerta abierta a propuestas alternativas como la EPI. Aprovechando su importante cuota de mercado, el objetivo de los impulsores de la EPI es implantar una solución de pagos unificada para los consumidores y los comercios de toda Europa, que incluye una tarjeta de pago y una cartera digital para abarcar todos los usos posibles en el punto de interacción: pagos de forma presencial, a través de internet, entre particulares y retiradas de efectivo. Para aumentar más su atractivo, la liquidación será inmediata, a través del esquema de transferencias SEPA inmediatas.

Desde la perspectiva del Eurosistema, la Iniciativa de Pagos Europea pone de manifiesto cómo los agentes de mercado pueden trabajar juntos de manera eficiente para lograr un objetivo común y aprovechar la tecnología para transformar el entorno de los pagos en consonancia con sus intereses particulares y también con nuestra estrategia pública. Los bancos centrales deben seguir de cerca el avance de este tipo de iniciativas y, cuando sea necesario, valorar la necesidad de actuar en caso de que persistan estos fallos del mercado.

Otro tema diferente, pero relacionado con lo anterior, son los mecanismos de pagos transfronterizos internacionales, que constituyen otro ejemplo claro de cómo llevar este ámbito específico al siglo XXI. Pese a que aún no se han visto enormemente alterados por las innovaciones tecnológicas, sus debilidades han pasado a un primer plano recientemente, gracias a iniciativas como Libra, dirigidas claramente a este segmento de mercado con la promesa de subsanar sus actuales deficiencias.

⁵ A continuación se indican algunas cifras que muestran la importancia creciente de estos aspectos: a) el 15%-20% del importe de las operaciones de comercio electrónico ya es internacional; b) las llegadas de turistas internacionales en todo el mundo aumentaron un 53% entre 2010 y 2019; c) los flujos anuales de remesas han crecido un 50% en los diez años transcurridos desde 2010, hasta situarse en 707 mm de dólares, y d) entre 2008 y 2018, el valor de las exportaciones de mercancías se incrementó un 20% y el de las exportaciones de servicios comerciales, un 46%. Fuente: «Enhancing Cross-border Payments - Stage 1 report to the G20: Technical background report», Financial Stability Board, abril de 2020. [<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P090420-2.pdf>]

⁶ «Cross-border payment systems have been neglected for too long», J. Cunliffe, julio de 2020, Financial Times. [<https://www.bis.org/cpmi/speeches/sp200730.htm>]

En efecto, como confirman los recientes informes del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB)⁷ y del CPMI⁸ presentados al G-20, los pagos transfronterizos se siguen viendo afectados por una serie de fricciones arraigadas que dificultan el comercio, el desarrollo y el crecimiento económico a escala global. Aquí se incluyen, en particular, las plataformas tecnológicas existentes un horario de funcionamiento limitado y comprobaciones de cumplimiento onerosas, junto con otros aspectos relevantes, como costes de financiación elevados, una competencia escasa o un grado de estandarización insuficiente. Por tanto, no sorprende que esta sea una de las cuestiones prioritarias de la agenda estratégica del G-20 para 2020.

En consecuencia, desde el pasado mes de diciembre, el FSB y el CPMI, con el apoyo de otras organizaciones internacionales, han estado trabajando juntos en la definición de los pilares necesarios para elaborar una hoja de ruta global que pueda contribuir a lograr las mejoras estructurales requeridas⁹. Resulta interesante constatar que este programa de reformas —que combina medidas prácticas y plazos de implantación indicativos, no se basa únicamente en los desarrollos tecnológicos, sino que promueve la combinación de esas nuevas tecnologías con medidas más tradicionales, y aboga por crear una visión sólida compartida como primer paso para sentar las bases necesarias¹⁰. Ello implica que, para conseguir realmente una transformación profunda, es necesario acometer un conjunto variado y ambicioso de actuaciones, más allá de los aspectos puramente operativos o técnicos, como la elaboración de directrices internacionales, la mejora de las prácticas de vigilancia o la eliminación de obstáculos al intercambio de información, por citar solo algunas.

En todo caso, la importancia de la tecnología digital en este contexto no debería subestimarse, aunque puede que su pleno potencial solo llegue a materializarse en el largo plazo. De hecho, cabe mencionar que varias de las mejoras previstas como parte de este plan de acción han sido concebidas, en última instancia, para ayudar a derribar algunas de las barreras existentes que impiden el establecimiento de nuevos mecanismos e infraestructuras de pagos transfronterizos.

⁷ «Enhancing Cross-border Payments: Stage 1 report to the G20», Financial Stability Board, abril de 2020. [<https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P090420-1.pdf>]

⁸ «Enhancing cross-border payments: building blocks of a global roadmap: Stage 2 report to the G20», Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado, CPMI Papers, n.º 193, julio de 2020. [<https://www.bis.org/cpmi/publ/d193.pdf>]

⁹ Véase la nota 8 a pie de página.

¹⁰ De hecho, una de estas medidas se centra en la posible emisión de una CBDC/*stablecoins*, lo que pone de relieve mi principal mensaje, es decir, que las tecnologías emergentes nos ofrecen una oportunidad de abordar problemas antiguos con métodos novedosos y, en última instancia, más eficaces.

Conclusión

Quisiera concluir compartiendo algunas reflexiones finales con ustedes. Después de todo lo que hemos oído hoy, creo que podemos afirmar con seguridad que ninguno de nosotros cuestiona la idea de que las tecnologías digitales están en el epicentro de todos los intentos serios actuales para lograr cualquier tipo de innovación puntera y sostenible. Asimismo, a raíz del Covid-19, cabe esperar que al sector de servicios financieros no le quede más remedio que continuar navegando por las aguas desconocidas de la transformación digital, en busca de un puerto seguro que proporcione un refugio y, con suerte, una entrada a un mercado en auge.

Los bancos centrales, con un mandato y una agenda de estrategia pública claros, no podemos dejar de cumplir nuestras obligaciones en este contexto. En consecuencia, en tanto la necesidad de llevar a cabo una transformación total es cada vez más acuciante, creo que las autoridades financieras deberían adoptar una actitud proactiva hacia la innovación digital. Deberíamos hacerlo encontrando el equilibrio adecuado entre las distintas partes, tanto en sus cometidos y en las necesarias defensas que deben existir asegurando a la vez la provisión óptima de lo que el director general del BIS, Agustín Carstens, llama «bienes públicos del banco central».

Por ello, los bancos centrales deben intentar adelantarse a los acontecimientos y estar preparados para la experimentación y la investigación de estos temas tan pronto como sea posible, tendiendo puentes a todas las partes interesadas relevantes y analizando de forma exhaustiva cómo avanzan sus iniciativas en ámbitos relacionados. Esta estrategia es la única que reportará beneficios a largo plazo y allanará el camino para un futuro que atienda mejor las necesidades y que optimice el bienestar de nuestra sociedad.

El decimosexto presidente de los Estados Unidos de América, Abraham Lincoln, dijo una vez que la mejor forma de predecir el futuro era crearlo. A mi modo de ver, hoy, con las tecnologías digitales esta visión está un paso más cerca de convertirse en realidad.

Muchas gracias por su atención.