

30.04.2019

Participación en la mesa redonda “Regulación de las *fintech*”
CVII Reunión de Gobernadores de Bancos Centrales del CEMLA

Pablo Hernández de Cos
Gobernador

Introducción: Innovación financiera y tecnología

Buenos días, quisiera comenzar mi intervención con una breve reflexión que considero necesaria para poner en contexto este debate. En los últimos años un número creciente de aspectos cotidianos de nuestras vidas se están viendo afectados por el fenómeno de la creciente digitalización. Tanto, que determinados servicios que hasta hace unos pocos años prácticamente no estaban disponibles para el ciudadano de a pie se han convertido hoy en acciones rutinarias en nuestro día a día.

Los servicios financieros obviamente no son ajenos a esta tendencia. De hecho, conviene recordar que el sector financiero ha sido siempre pionero en la incorporación de las innovaciones tecnológicas a sus modelos de negocio. Sin embargo, el denominado “fenómeno *fintech*” de hoy día presenta características novedosas que, en mi opinión, lo diferencian de lo sucedido en oleadas previas de transformación tecnológica en el sector financiero y que justifican una reflexión pormenorizada del proceso. Esto explica, también, el creciente interés de los organismos internacionales —como, por ejemplo, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, por sus siglas en inglés) o el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por su siglas en inglés)— por profundizar en la evaluación de sus implicaciones potenciales para la estructura y el funcionamiento del sistema financiero.

Resulta evidente que la innovación tecnológica ofrece oportunidades de mejora para la eficiencia del sector financiero que podríamos denominar “tradicional”. Pero quizá más relevante es el hecho de que **los avances tecnológicos han permitido separar las distintas funciones tradicionales que efectúan las instituciones financieras** (realización de pagos, transformación de plazos, compartición de riesgos, asignación del capital), de forma que estas pueden realizarse ahora individualmente por nuevos actores no bancarios.

En este contexto, y a diferencia de oleadas de innovación tecnológica previas, los intermediarios financieros tradicionales parecen estar teniendo más dificultad que en el pasado para adaptarse y responder con la misma agilidad. La mera observación de esta realidad puede hacernos pensar que —parafraseando el conocido título del trabajo de Reinhart y Rogoff sobre las crisis económicas— “esta vez sí parece ser diferente”.

¿Qué características del fenómeno *fintech* lo hacen diferente a oleadas de innovación previas?

El primer elemento distintivo del fenómeno *fintech* actual es la **multiplicidad de tecnologías innovadoras que emergen y maduran a gran velocidad** en forma de racimo: banca móvil, inteligencia artificial, identidad digital, registros distribuidos, computación en la nube y un largo etcétera que dificultan a las organizaciones tradicionales focalizarse en un único elemento tecnológico innovador, como pudo ser Internet en los años noventa o la informatización en los años setenta y ochenta. Además, esta variedad de tecnologías está permitiendo a los nuevos proveedores responder con gran celeridad a las demandas y necesidades específicas de los usuarios, creando nuevos servicios.

Por otra parte, el entorno global de creciente digitalización al que aludía al principio acelera estos procesos de transformación. Así, un número creciente de consumidores se ha adaptado fácilmente y de manera rápida a las nuevas tecnologías y demanda una experiencia de usuario similar en todos los ámbitos de su vida, incluidas sus relaciones

financieras. En consecuencia, **las nuevas soluciones en los ámbitos de banca móvil o las plataformas de financiación alternativa se expanden rápidamente y trascienden las fronteras nacionales**. Por poner un ejemplo, el porcentaje de las operaciones de pago al por menor que canalizan las entidades no bancarias en China ha pasado de ser el 59 % en 2013 al 76 % en 2017. Del mismo modo, según estimaciones del FSB, el mercado global de los préstamos *peer-to-peer* representa en la actualidad algo más del 3 % de la cifra de endeudamiento de los hogares, siendo de nuevo China el caso más destacado.

En este contexto se pone de manifiesto otro elemento diferencial del proceso de innovación tecnológica actual: **la relevancia de los datos**. La creciente digitalización está haciendo que el volumen de información disponible sobre los usuarios aumente de manera exponencial. Desarrollos como “el Internet de las cosas” no harán sino impulsar esta tendencia aún más. Y ello hasta el punto de que algunas estimaciones¹ apuntan a que el *stock* de datos existente a día de hoy se habrá multiplicado por cinco en apenas un lustro. Al mismo tiempo, la mayor capacidad computacional para almacenar y procesar rápidamente toda esta información hace posible que aumenten las opciones de nuevos servicios prestados a los clientes. En el ámbito financiero, destaca el papel creciente de los algoritmos automatizados en los procesos de decisión en áreas como la identificación y el reconocimiento de clientes, la concesión de créditos o la detección de prácticas fraudulentas, entre otros.

Estos desarrollos en el terreno de los servicios financieros dan lugar a que, por ejemplo, un volumen considerable de información valiosa para estimar la calidad crediticia de los clientes se está generando fuera del espacio de actuación de los intermediarios financieros tradicionales. Además, la proliferación de iniciativas como el *open banking*, apoyadas en el dinamismo de las *application programming interface* (API), podrían erosionar las ventajas comparativas de los bancos basadas en un diferencial de conocimientos anteriormente no accesible a terceras partes. Este escenario supone un reto para las entidades financieras, dado que su negocio se ha sustentado tradicionalmente, en buena parte, en su capacidad para obtener, almacenar, procesar y explotar la abundante información de que disponen, tanto sobre sus clientes como sobre los mercados.

¿Cómo se están adaptando los intermediarios financieros tradicionales a este nuevo entorno?

Es evidente que la nueva ola de innovación tecnológico-financiera está alterando las estructuras de costes e influyendo en las economías de escala y alcance del negocio financiero. Esto está llevando a los intermediarios tradicionales, y en particular a la banca, a modificar su modelo de negocio y a ofrecer sus servicios de manera diferente.

Ante este reto de adaptación, los intermediarios financieros tradicionales han ido evolucionando desde una reacción originalmente más defensiva hacia posiciones más proclives a la **colaboración** dentro del nuevo ecosistema. La principal excepción son, posiblemente, las grandes empresas tecnológicas de los mercados asiáticos y, aunque con un alcance menor, la competencia más directa que se observa entre bancos y empresas *fintech* en el segmento del crédito a familias y pymes.

¹ *Data Age 2025: The Digitalization of the World*, IDC & Seagate (2018).

Los bancos buscan intensificar la colaboración a través de distintas vías. Así, han desplegado ambiciosos programas de adquisiciones a través de los **programas de aceleración de compañías tecnofinancieras** (más conocidos como “aceleradoras de innovación”). También destaca el creciente papel de las entidades financieras en calidad de **inversores de referencia en fondos de capital riesgo especializados**.

Estos esfuerzos de colaboración van dirigidos a propiciar que el crecimiento tenga lugar de una manera más orgánica, facilitando que las aportaciones diferenciales de las empresas *fintech* acaben por integrarse en la estructura de los bancos de manera más eficiente. De hecho, un creciente número de entidades aboga por la **creación de áreas digitales propias** que desarrollan una genuina actividad *fintech* interna como elemento dinamizador de unos ciclos de transformación tradicionalmente dilatados.

Nuevos modelos, nuevos actores, nuevos riesgos

En conjunto, la actual oleada de innovación tecnológico-financiera ofrece un amplio abanico de mejoras potenciales en la calidad, la cantidad y la inmediatez de los servicios financieros accesibles a los ciudadanos, reduciendo simultáneamente los costes de estos servicios.

Al mismo tiempo, sin embargo, también puede amplificar algunos de los riesgos de carácter financiero u operacional ya conocidos y crear otros nuevos.

En primer lugar, desde una perspectiva macroprudencial, debemos sopesar las eventuales implicaciones sistémicas del fenómeno *fintech*. Ello supone, en primer término, evaluar las **interrelaciones** en el sistema financiero, que podrían aumentar de manera significativa en el nuevo entorno competitivo y tecnológico, incluido el sector bancario, facilitando la propagación de las perturbaciones.

En efecto, la dimensión global de la tecnología y de muchos de los oferentes de sus componentes esenciales redundan en que el sector financiero se vuelva progresivamente más interconectado e interdependiente desde el punto de vista operativo. Esto hace también más relevantes las **amenazas cibernéticas**, que se convierten en uno de los principales riesgos para la estabilidad financiera.

Adicionalmente, implica tomar en consideración aspectos tales como el posible **contagio reputacional** provocado por la prestación de servicios financieros o tecnológicos a familias y empresas por parte de las nuevas entidades, que no siempre cuentan con las estructuras de gobernanza y control de las instituciones financieras. Estos costes reputacionales pueden surgir de aspectos tan sensibles como la privacidad y el acceso a los datos individuales o la financiación de actividades ilícitas.

Asimismo, dado que todavía no disponemos de un ciclo crediticio completo con estas nuevas tecnologías, desconocemos la potencial influencia de estas, los algoritmos o los nuevos actores en cuestiones básicas como la relajación de los estándares de concesión de crédito o en la **prociclicidad de las políticas crediticias**, lo que podría tener importantes consecuencias macroeconómicas.

En el mismo sentido, el incremento de la competencia, la mayor rapidez en las transacciones y el uso de algoritmos comunes podría llevar a un incremento de la **volatilidad del sistema financiero**, incluidos los depósitos de los bancos.

Por otra parte, en principio el fenómeno *fintech* incrementa el grado de contestabilidad del mercado financiero y, de esta manera, aumenta el nivel de competencia y eficiencia del mismo. No obstante, desde el punto de vista competitivo resulta crucial el papel que acaben desempeñando las grandes corporaciones tecnológicas globales, las famosas *bigtech*. Algunas de las características de estas empresas, como sus fuertes niveles de capitalización, su capacidad para acceder a una financiación barata o su amplia cartera de clientes sobre los que acumulan un volumen ingente de información, las situarían en una posición envidiable en el caso de que decidiesen acometer una estrategia de expansión masiva en el sector financiero.

La importancia de la información en la industria financiera y las fuertes economías de escala en el acceso a los datos podrían facilitar esta expansión. De hecho, el acceso a las variables financieras, junto con las métricas relativas a las circunstancias personales y a las conductas de los agentes económicos, ha sido, y sigue siendo, un elemento crucial para explicar el interés de las *bigtech* en incorporar servicios financieros a su cadena de valor. Además, estas empresas se han caracterizado, precisamente, por sus fortalezas en términos de capacidades para poder aprovechar, en beneficio de sus otras líneas de negocio, los grandes volúmenes de datos que acumulan fruto de las interacciones con sus clientes.

Se plantean así nuevos riesgos competitivos y operativos que podrían, por ejemplo, adoptar la forma de una gran **dependencia respecto de un reducido número de proveedores de información**. De hecho, el mercado de la información financiera y de los servicios analíticos asociados es uno de los primeros ejemplos destacados, donde, conforme a los análisis del FSB, dos de las entidades especializadas acumulan cerca del 50 % de la cuota de mercado.

En este entorno, las entidades financieras tradicionales corren el riesgo de quedar excluidas de las bases de datos de carácter crecientemente estratégico, como pueden ser los patrones de consumo de los clientes que se generan a través de las plataformas digitales y que pueden proporcionar información valiosa sobre la calidad crediticia de los clientes.

A su vez, el **grado de dependencia de las entidades financieras en torno a un número reducido de proveedores de servicios tecnológicos**, como pueden ser, por ejemplo, los relacionados con la computación en la nube (que además, en muchos casos, son proporcionados por estas mismas *bigtech* con un alto nivel de concentración, ya que los cuatro proveedores principales gestionan el 60 % del mercado), podría dar pie a la aparición de nuevos riesgos de carácter sistémico.

Retos regulatorios

Dados los riesgos identificados, resulta especialmente pertinente valorar la idoneidad del marco regulatorio ante estos nuevos modelos de negocio, tanto desde la perspectiva de preservar la estabilidad financiera —manteniendo estándares prudenciales apropiados— y la protección de los clientes, como desde la necesidad de no limitar indebidamente los potenciales beneficios para la sociedad de los modelos de negocio basados en la tecnología.

España comparte con varios países de Latinoamérica la característica de tener unos sistemas financieros predominantemente bancarizados en los que las entidades se han caracterizado por ofrecer una amplia gama de servicios financieros. Los nuevos

proveedores, sin embargo, siguen una estrategia diferente, basada en la especialización en ciertos nichos y en la distribución de productos de terceros.

En estas circunstancias, es importante garantizar unas reglas del juego que garanticen un entorno competitivo equilibrado y que favorezcan una transición ordenada. Por ello, es fundamental asegurar que se cumple el **principio de neutralidad**, de manera que riesgos similares derivados de actividades similares estén sujetos a las mismas reglas independientemente de cuál sea el proveedor.

Lamentablemente, este principio, aparentemente sencillo, no está exento de complejidades a la hora de ponerlo en práctica. El primer escollo lo encontramos al tratar de definir el ámbito de aplicación de una norma. La transformación tecnológica está difuminando las fronteras funcionales que suponían la delimitación del ámbito de aplicación de la normativa. De hecho, la innovación tecnológica no solo introduce una mayor segmentación en la cadena de valor estándar, sino que además promueve la creación de nuevas cadenas. En consecuencia, podemos encontrar entidades que se centran exclusivamente en un proceso muy concreto, así como otras que combinan la provisión de servicios financieros con actividades al margen de este sector.

Cuando las barreras se difuminan de esta manera, la tarea de definir unas normas claras que cubran adecuadamente todas las posibilidades se dificulta de manera considerable. Porque, además, también se están difuminando los ámbitos geográficos de prestación de los servicios al amparo de las posibilidades de prestación remota que brindan las nuevas tecnologías.

En todo caso, me gustaría aclarar una cuestión sobre la que, en algunos casos, existe un aparente malentendido. Contrariamente a lo que se piensa, no toda la actividad desarrollada por las empresas *fintech* se halla al margen del exigente perímetro regulatorio que caracteriza al sistema financiero.

Por un lado, el esfuerzo de los reguladores para disponer de un marco mejor adaptado a esta nueva realidad es evidente en ámbitos como el de los sistemas y los medios de pago. Por ejemplo, en la Unión Europea, la reciente Directiva de Servicios de Pago (PSD-2) ha servido, entre otras cosas, para extender el perímetro regulatorio, dar cabida a nuevos actores, y darles la posibilidad de acceso a los datos bancarios de sus clientes. Por otro lado, es apreciable el volumen de nuevos operadores que, tras una fase inicial de prueba, han buscado el amparo de una licencia antes de dar el salto a operaciones de mayor escala.

En este contexto, hay que destacar el papel de los **sandbox o entornos de pruebas controlados**. Iniciativas de este tipo (como las que se están desarrollando o iniciando en países como México o España, entre otros) tienen como objetivo proporcionar, con todas las cautelas en cuanto a seguridad para los participantes y para el sistema en su conjunto, un marco ágil que permita a las entidades analizar si los modelos de negocio basados en nuevas tecnologías tienen viabilidad.

Asimismo, permiten a todas las autoridades involucradas aprender de forma práctica su funcionamiento y conocer los nuevos riesgos asociados a sus actividades. A cambio, este conocimiento más profundo sobre la actividad realizada por estos nuevos actores abre la puerta a que los supervisores puedan explotar plenamente el principio de proporcionalidad

contenido en las regulaciones para aquellos proyectos viables que puedan abandonar el espacio de pruebas.

Es importante tener presente que se trata de eso, de un entorno de pruebas, y que, por tanto, debe tratarse de una fase temporal, de forma que, para aquellos proyectos que resulten viables, impere el principio general ya mencionado de aplicar una regulación equivalente para actividades y riesgos similares.

Por otra parte, la respuesta regulatoria ante la complejidad derivada del fenómeno *fintech* pasa, inevitablemente, por lograr una **mayor cooperación y una más completa coordinación con otras autoridades**, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Además, la necesidad de cooperación no se limita solo a las fases iniciales de transformación y cambio del sector, sino que abarca aspectos más fundamentales. Así, cuestiones como la privacidad de la información personal, la protección del consumidor, la defensa de la competencia o la protección ante amenazas cibernéticas adquieren especial relevancia en un entorno crecientemente digital.

En particular, en relación con los **riesgos cibernéticos**, resulta esencial abordarlos de forma conjunta y coordinada entre los sectores público y privado desde una óptica global, lo que hace imprescindible la cooperación internacional. Pero además, ante este tipo de amenazas, debe tenerse también en cuenta que cualquier elemento del nuevo ecosistema puede servir como puerta de acceso al conjunto y puede comprometer, de este modo, su seguridad. Por ello, no es posible abordar este riesgo con las mismas reglas de proporcionalidad o gradualidad que rigen para otro tipo de riesgos. En definitiva, resulta imprescindible identificar los puntos críticos del sistema financiero en esta materia, compartiendo información y buenas prácticas y desplegando una estrategia de concienciación dirigida a toda la sociedad.

Por otra parte, permítanme recordar que, en el ámbito estrictamente bancario, el **BCBS** publicó en 2018 un documento de buenas prácticas para los bancos y los supervisores bancarios en relación con la innovación tecnológico-financiera.

Sin abordar en detalle el decálogo completo de recomendaciones contenidas en dicho informe, sí querría destacar dos elementos centrales. En primer lugar, de nuevo, la **importancia de la cooperación supervisora internacional y con otras autoridades** (e. g., protección de datos, competencia, prevención del blanqueo, etc.). En segundo lugar, la **necesidad de que las propias entidades cuenten con estructuras de gobernanza y procesos de gestión de riesgos adecuados** a los nuevos riesgos derivados de la innovación.

En este sentido, siguiendo también las conclusiones del informe publicado en diciembre de 2018 por el BCBS sobre prácticas en materia de ciber-resiliencia, quisiera destacar que, si bien el uso de recursos de terceros puede contribuir a mejorar los niveles de resiliencia de los bancos, los supervisores deben garantizar que estos cuenten con prácticas y procesos de gestión del riesgo apropiados para cualquier actividad externalizada o apoyada por terceros. Y esto debe incluir, lógicamente, los servicios prestados por empresas *fintech*. Por tanto, **debemos asegurar que a las actividades externalizadas se les apliquen unos controles de calidad tan estrictos como los aplicados a los servicios que los bancos realizan por sí mismos.**

El documento del BCBS también enfatiza el hecho de que algunos de **los desarrollos tecnológicos que están aplicando las empresas *fintech* y los bancos podrían también ser aplicados a las prácticas supervisoras**, mejorando su eficiencia y efectividad, por lo que merecen ser explorados (lo que se conoce como *suptech*).

Por último, desde la perspectiva de la **gestión de los sistemas de pago hemos de valorar la conveniencia de adaptar las reglas de acceso a dichos sistemas**, de modo que faciliten la participación de un mayor número de contrapartidas y proporcionen un entorno favorable en el que poder seguir innovando. No obstante, una decisión de este tipo debe guiarse por la prevalencia de unas reglas que eviten la propagación de riesgos con consecuencias que podrían ser sistémicas.

En definitiva, la creciente incorporación de los nuevos desarrollos tecnológicos al ámbito de los servicios financieros podría generar importantes beneficios en términos de inclusión financiera, diversificación de las fuentes de financiación e incremento de la eficiencia. No obstante, también debe reconocerse la existencia de nuevos riesgos, que deben abordarse reforzando la cooperación de todas las autoridades regulatorias y supervisoras nacionales e internacionales.

Muchas gracias.