



LA SUPERVISION COMO PILAR DE LA ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO: LA EXPERIENCIA DE CHILE BAJO UN ESQUEMA BASADO EN RIESGOS

ENRIQUE MARSHALL

MIEMBRO DEL CONSEJO

Agenda

- 1) Introducción.
- 2) Crisis y reforma del sistema financiero chileno.
- 3) Evolución de la supervisión después de la crisis.
- 4) El actual modelo de supervisión basado en riesgos.
- 5) Desarrollos complementarios en regulación y supervisión.
- 6) Comentarios finales.

1.- Introducción

La estabilidad financiera como objetivo

- La estabilidad financiera es un objetivo prioritario para las políticas públicas.
- Objetivo compartido por todos quienes intervienen en las actividades financieras.
- La estabilidad se relaciona con el normal funcionamiento de los mercados financieros, la prevención de las disrupciones o crisis, y la reducción de sus efectos y costos cuando éstas ocurren.
- Su importancia ha estado siempre presente, pero ha aumentado debido a que las actividades financieras se han globalizado, se han tornado más complejas y los volúmenes de operación se han incrementado significativamente.

Estabilidad y desarrollo

- La experiencia nos indica que la estabilidad financiera es una condición necesaria para el desarrollo económico.
- La estabilidad promueve el desarrollo financiero y éste favorece el desarrollo económico.
- Además, los costos asociados a las crisis pueden ser muy altos para la sociedad.
- Por tanto, la estabilidad financiera debe estar muy presente en la agenda de políticas públicas.

Las dos dimensiones de la estabilidad

- La estabilidad financiera tiene una dimensión macro y una dimensión micro.
- La dimensión macro se refiere al funcionamiento del sistema en su conjunto.
- La dimensión micro presta atención en las instituciones financieras individualmente consideradas.
- Ambas deben estar presentes en un análisis del tema.

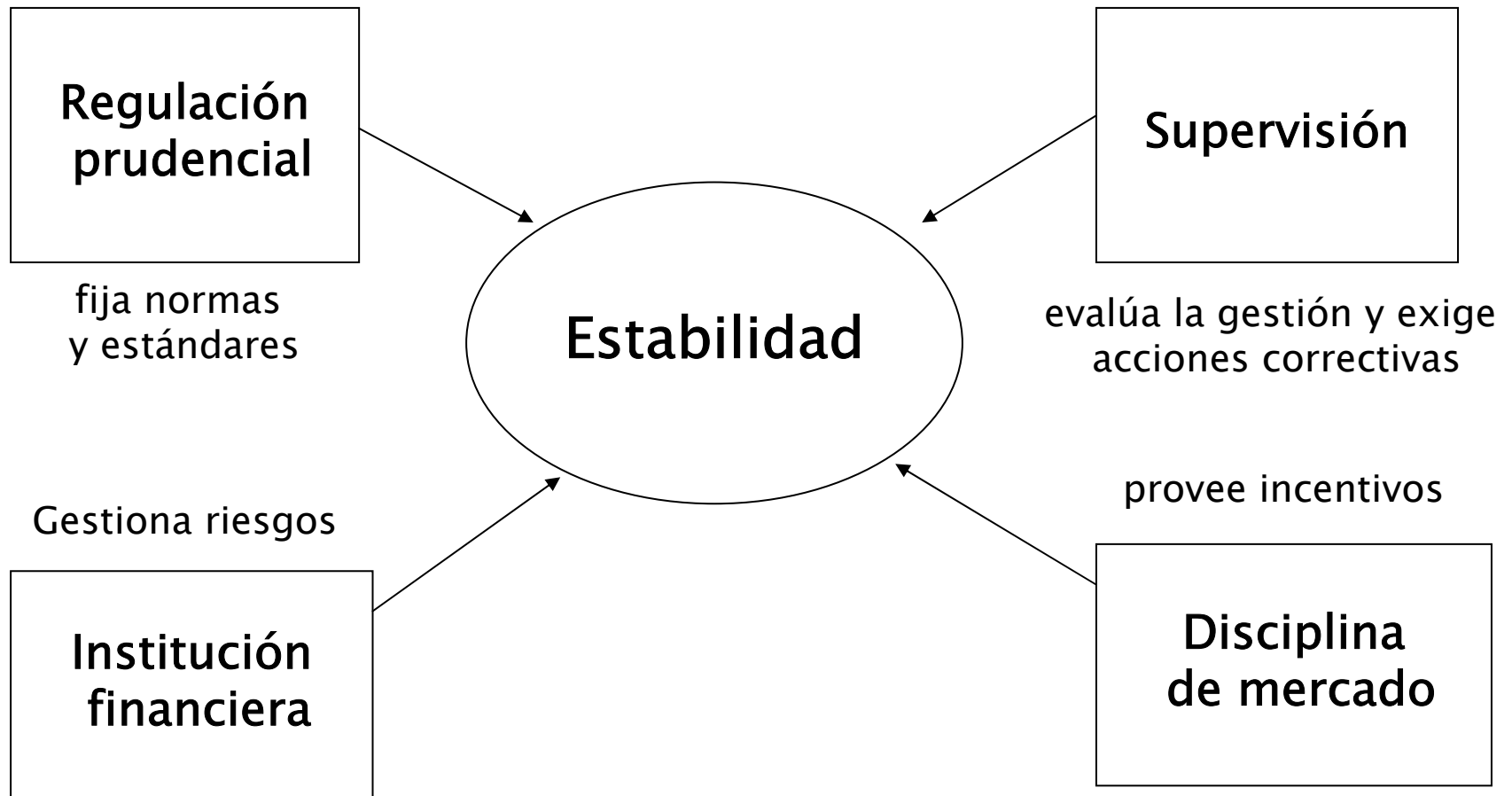
La estabilidad macro

- Su foco es sistémico.
- Los responsables son principalmente el Banco Central y el Ministerio Hacienda; y en menor medida, el supervisor bancario.
- Se persigue a través de las regulaciones prudenciales, la divulgación periódica de informes de estabilidad que dan cuenta de los riesgos y vulnerabilidades financieras, el desarrollo de una adecuada infraestructura financiera (sistema de pagos de alto valor para los bancos), la provisión de líneas de liquidez para los bancos, y el establecimiento de mecanismos para resolver situaciones de crisis.
- Contribuye también a la estabilidad un adecuado marco de políticas macroeconómicas (política fiscal, monetaria y cambiaria).

La estabilidad micro

- Se relaciona con el buen funcionamiento de cada una de las instituciones financieras.
- El principal responsable es el supervisor bancario.
- La estabilidad financiera micro se afianza en varios pilares:
 - las regulaciones prudenciales;
 - la supervisión efectiva;
 - la gestión eficiente de las instituciones;
 - la disciplina de mercado.

La supervisión como uno de los pilares de la estabilidad micro



2.– Crisis y reforma del sistema financiero chileno

Antecedentes sobre la crisis

- Chile experimentó una severa crisis en los 80s.
- Precedida por una reforma bancaria y financiera, que formaba parte de un programa más amplio de reformas económicas.
- Liberalización condujo a un rápido crecimiento de los agregados crediticios en un contexto de altas tasas de interés.
- Los desarrollos condujeron a un excesivo endeudamiento en moneda extranjera por parte del sector privado con la consiguiente toma de riesgo cambiario.
- Los bancos comenzaron a mostrar signos de deterioro en sus carteras de crédito recién a fines de 1981.
- La crisis se desató en 1982–83, después de una fuerte devaluación y un severo ajuste del producto interno, inducido en parte importante por un cambio en el escenario externo.

Principales factores que condujeron a la crisis

- 1) Un severo deterioro de las condiciones económicas externas.
- 2) Un marco de políticas internas que no facilitaba el ajuste frente a un cambio abrupto en el escenario internacional.
- 3) Serias debilidades en la regulación y la supervisión del sistema financiero.
- 4) Serias deficiencias en la gestión de los bancos.

La crisis fue enfrentada y superada sin dilaciones

- Era una condición necesaria para volver a contar con un sistema financiero que contribuyese al desarrollo del país.
- Para ello se decidió apoyar a los deudores y a los bancos viables.
- Todo ello implicó un enorme costo, que tomó un largo tiempo en ser absorbido.
- Se estima que el costo directo (costo fiscal) de la crisis fue equivalente al 41% del PIB; en tanto el costo indirecto (pérdidas de producto) alcanzó una cifra en el rango del 24% al 41% del PIB.

Nuevo marco para la regulación y supervisión del sistema financiero

- Superada la crisis, el siguiente paso fue establecer un nuevo marco para las actividades financieras, basado en conceptos modernos de regulación prudencial y supervisión efectiva.
- Este marco se ha modernizado y flexibilizado a través del tiempo, pero sus conceptos fundamentales siguen siendo los mismos y son plenamente válidos después de 20 años.

Principales elementos del nuevo marco de regulación y supervisión

- 1) Requisitos de solvencia e idoneidad para el acceso a la industria.
- 2) Restricciones para el endeudamiento con partes relacionadas.
- 3) Clasificación de la cartera de créditos y provisiones por los deterioros.
- 4) Normas y prácticas contables sanas.
- 5) Adecuación del capital en línea con estándares internacionales.
- 6) Transparencia sobre estados financieros y riesgos.
- 7) Mecanismos preestablecidos para corregir cuadros de debilidad o insolvencia.
- 8) Protección y garantía limitada para los depósitos.
- 9) Aplicación de estándares para gobiernos corporativos y gestión de riesgos.
- 10) Supervisión efectiva.

3.- Evolución de la supervisión después de la crisis

Evolución del modelo de supervisión

Aspectos legales, contables y formales



Crisis 82-83



Segunda mitad
de los 80s

Revisión de la cartera de créditos



Años 90s

Ampliación del enfoque e incorporación
de nuevos elementos



2000

Evaluación de la gestión integral de los riesgos

Primera etapa: revisión de la cartera de créditos

- 1) Enfoque vigente en la segunda mitad de los 80s.
- 2) Revisiones masivas de cartera, principalmente de créditos de empresas.
- 3) Revisiones conducían por lo general a reclasificaciones, que en algunos casos alcanzaban un alto porcentaje de la muestra.
- 4) De las reclasificaciones se derivaban nuevas exigencias de provisiones.

Primera etapa: revisión de la cartera de créditos

- En esta etapa se sientan las bases de una nueva cultura de riesgo de crédito en el país.
- Sin embargo, se observaban insuficiencias. Por ejemplo, la participación de los directorios y la alta administración era todavía débil.
- Faltaban incentivos para que las instituciones lo hicieran bien.
- Por otro lado, el supervisor concentraba muchos esfuerzos y recursos en el riesgo de crédito y las clasificaciones se planteaban como exigencias de la autoridad, más que como elementos necesarios de una gestión interna de los riesgos.

Primera etapa: revisión de la cartera de créditos

- En 1990, se introdujo un sistema de calificación de las instituciones según los resultados de las revisiones.
- El sistema contemplaba el uso de indicadores objetivos como el porcentaje de clientes reclasificados, la importancia relativa de las nuevas provisiones que se derivaban de esas reclasificaciones, y el porcentaje de clientes con información insuficiente para un buen análisis de crédito.
- Con ello, las instituciones perfeccionaron sus sistemas y procedimientos; y las reclasificaciones bajaron considerablemente.

Segunda etapa: ampliación del enfoque de supervisión

- Ello tiene lugar en el transcurso de los años 90.
- Los elementos que se incorporan gradualmente en esta etapa son: el proceso de crédito; los riesgos financieros; y el control interno.
- Frente a estos desarrollos, las instituciones reaccionan con nuevos perfeccionamiento en sus sistemas y procesos.
- También se observa un cambio cualitativo en la relación con las instituciones supervisadas. Se favorece una mayor interacción y se logra la participación de ejecutivos de mayor jerarquía.
- Sin embargo, aún faltaba un modelo que integrase todos estos elementos.

Tercera etapa: actual sistema de evaluación de la solvencia y gestión

- El nuevo sistema se introduce a través de una reforma legal en 1997.
- Sus principales definiciones quedan incorporadas en la Ley General de Bancos.
- Sin embargo, la implementación de estas disposiciones toma algunos años.
- El reglamento se emite a principios del 2000, contemplando una marcha blanca de un año.
- Plenamente vigente desde 2001.

4.– El actual modelo de supervisión basado en riesgos

Conceptualización del nuevo modelo de supervisión (1)

- El modelo en aplicación puede ser conceptualizado como un modelo de supervisión por riesgos.
- La supervisión por riesgos es la respuesta moderna al desafío de la supervisión bancaria y financiera en un ambiente crecientemente complejo y dinámico.
- Busca superar al enfoque tradicional basado principalmente en la verificación del cumplimiento de normas o reglas.

Conceptualización del nuevo modelo de supervisión (2)

- Con una aproximación preventiva o prudencial, el nuevo modelo busca principalmente asegurar la estabilidad de las instituciones en el tiempo, sin perjuicio de la necesaria revisión de las conductas o comportamientos pasados.
- Recoge la experiencia internacional y está muy en línea con las recomendaciones internacionales provenientes del Comité de Basilea.
- Con distintas variantes, es el enfoque que encuentra una creciente aceptación entre los supervisores bancarios.

Principales definiciones

- El sistema contempla la evaluación conjunta de la solvencia y la gestión.
- La solvencia se mide utilizando la razón entre patrimonio y los activos ponderados por riesgo (Índice de Basilea I).
- La gestión, que es el elemento novedoso, se evalúa utilizando una metodología desarrollada por el supervisor a partir de los criterios generales mencionados en la ley.

Clasificación de la solvencia

- Esta clasificación está basada en un indicador objetivo y conocido por el público.
- Consta de 3 categorías: A, B y C.
- Categoría A: índice de Basilea igual o superior al 10%.
- Categoría B: índice de Basilea igual o superior al 8% pero bajo el 10%.
- Categoría C: índice de Basilea bajo el 8%. Se presume inestabilidad y se exigen acciones inmediatas tendientes a recapitalizar la institución.

Clasificación de la gestión

- Este es el corazón del nuevo enfoque.
- El sistema identifica los factores o elementos a evaluar, muchos de los cuales son cualitativos más que cuantitativos.
- Supone que el supervisor emite juicios fundados sobre cada uno de ellos.
- La clasificación utiliza una escala de 3 categorías: A, B y C.

Categorías para la evaluación de gestión

- **Categoría A:** institución cuya gestión se ajusta a los estándares recomendados, sin perjuicio de perfeccionamientos tendientes a fortalecer dicha gestión.
- **Categoría B:** institución que presenta debilidades que pueden ser superadas sin que ello comprometa su estabilidad futura.
- **Categoría C:** institución que presenta debilidades significativas que deben ser corregidas a la brevedad.

Matriz de clasificación global

Criterio		Gestión		
		A	B	C
Solvencia	A	I	II	III / IV**
	B	II	II / III*	IV**
	C	V	V	V

*Una institución calificada con nivel B de solvencia y por dos o más veces consecutivas con nivel B de gestión, se situará en Categoría III.

**Una institución calificada con nivel de A o B de solvencia y por dos o más veces consecutivas con nivel C de gestión, se situará en Categoría IV.

Factores específicos considerados en la evaluación de gestión:

- | | | |
|--|---|--|
| a) Administración del riesgo de crédito y gestión global del proceso de crédito. | } | Seguimiento oportuno de riesgos |
| b) Gestión del riesgo financiero y operaciones de tesorería. | | |
| c) Administración del riesgo operacional. | | |
| d) Administración de los riesgos de exposiciones en el exterior y control sobre las inversiones en sociedades. | | |
| e) Administración de la estrategia de negocios y gestión del capital. | } | Capacidad para enfrentar escenarios de contingencia. |
| f) Gestión de la calidad de atención a los usuarios y transparencia. | } | Control Interno. |
| g) Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo. | | |
| h) Gestión de la función de auditoría interna y rol del comité de auditoría. | | |

Focos de atención referidos a la identificación, medición y seguimiento de los riesgos

- Definición formal de políticas y procedimientos.
- Concordancia entre políticas y resultados (riesgos asumidos).
- Adecuada identificación de los riesgos en el lanzamiento de nuevos productos.
- Existencia de límites (si son suficientemente comprensivos y están bien fundados).
- Calidad de los modelos de evaluación de riesgos y uso de técnicas avanzadas en su diseño y aplicación.
- Medición de los riesgos bajo condiciones de estrés.
- Asignación de responsabilidades y atribuciones.
- Sistemas información para el seguimiento y monitoreo.

Focos de atención referidos a la capacidad para enfrentar escenarios de contingencia

- Formulación de la estrategia comercial.
- Participación del directorio y la alta administración en estas definiciones.
- Análisis del entorno económico y de mercado.
- Concordancia entre la estrategia comercial y los planes y presupuestos operacionales.
- Análisis de los requerimientos de capital que se derivan de las estrategias y planes adoptados.
- Sistemas de información para evaluar la ejecución de la estrategia y los planes de negocio.

Focos de atención referidos al control interno

- Estructura del gobierno corporativo.
- Marco de políticas de control interno
- Vigilancia efectiva del directorio.
- Funcionamiento del comité de auditoría.
- Grado de adecuación de la estructura organizacional.
- Efectividad de la segregación de funciones (comercial versus riesgo)
- Efectividad de la auditoría interna.
- Adecuación de los procesos y procedimientos.
- Adecuación de los sistemas operativos.

Interacción con la institución en el curso de una revisión o evaluación final

- Reunión de entrada con el gerente general.
- Interacciones con ejecutivos de distintos niveles durante todo el curso de la revisión
- Reunión de salida con el gerente general.
- Comunicación escrita dirigida al gerente general que da cuenta los resultados de la revisión.
- Lectura de dicha comunicación en sesión de directorio de la institución.
- Informe escrito por el cual la institución toma nota de dichos resultados y reseña plan de acciones correctivas, cuando corresponde.

Flexibilidad

- El modelo es flexible para adaptarse a las innovaciones y desarrollos de mercado y, en general, a cambios en el entorno.
- Así, por ejemplo, en 2005, se introdujeron modificaciones con el objeto de incorporar en forma explícita dos nuevos factores: la gestión de calidad en la atención a los usuarios y la transparencia; y la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo.
- Además, permite asignar con flexibilidad y eficiencia los recursos de supervisión, por definición escasos.

Auto-evaluación de la gestión (1)

- Este fue un paso muy importante que contribuyó a disipar las dudas y aprensiones de la industria.
- En lo fundamental, la idea es que cada institución efectúe un ejercicio anual de auto-evaluación.
- Este no tiene restricciones de formato ni está sometido a ningún modelo previo.
- La única exigencia es revisar una vez al año los mismos factores que evalúa el supervisor
- El directorio debe tomar conocimiento de los resultados y sancionarlos.
- Todo esto ha servido para que los directorios se involucren más en la marcha de las instituciones.

Auto-evaluación de la gestión (2)

- También ha planteado el importante tema de las competencias profesionales de directores.
- Con ello se ha generado un canal de comunicación más efectivo entre las instituciones y los supervisores.
- Por su parte, el supervisor incorpora los resultados de este ejercicio en su propia evaluación.
- La experiencia indica que la auto-evaluación ha sido muy útil tanto para las instituciones como para los supervisores.

Comparación de Modelos de Supervisión

	Basado en riesgos	Basado en reglas
Enfoque	Preventivo	Correctivo
Objetivo	Prevenir	Penalizar
Mirada	Hacia delante	Hacia atrás
Exigencia para la gestión interna de las instituciones	Alta	Mediana o baja
Exigencia para el gobierno corporativo	Alta	Mediana o baja
Calificación de los supervisores	Alta	Mediana o baja
Función para auxiliares de la supervisión (auditores externos y agencias de rating)	Más importante	Menos importante
Vigilancia del mercado	Muy necesaria	Menos necesaria
Asignación de recursos supervisión	Mayor flexibilidad	Menor flexibilidad
Adaptación a cambios e innovación	Alta	Baja

Condiciones para una aplicación exitosa (1)

- Contar con buenos cimientos previos en materia de gestión y supervisión (lo que supone recorrer un camino). La cultura de riesgos debe estar asentada en la industria.
- Marco de cooperación y diálogo con la industria.
- Desarrollo previo de competencias y capacidades por parte de la entidad supervisora (reclutamiento, entrenamiento y atención del personal a cargo de las revisiones y evaluaciones).

Condiciones para una aplicación exitosa (2)

- Entidad supervisora altamente profesional, dotada de credibilidad e independencia operativa.
- Desarrollo de contrapartes calificadas y responsables en las propias instituciones financieras, de manera que la interacción supervisor/supervisado resulta útil y constructiva.
- Esto último implica la existencia de sólidos gobiernos corporativos (directorios que ejercen la dirección y vigilancia superior que les corresponde).

5.– Desarrollos complementarios en regulación y supervisión

Principales desarrollos

- Reforma al sistema de clasificación de cartera y constitución de provisiones.
- Proyecto de convergencia de las normas contables a estándares internacionales (IFRS).
- Implementación de Basilea II.

6.– Comentarios finales

Comentarios finales (1)

- La supervisión es un pilar fundamental para la estabilidad del sistema financiero.
- Sin embargo, su efectividad depende de la contribución de otros elementos igualmente importantes: la regulación prudencial, la gestión de los riesgos, y la disciplina de mercado.
- La adopción del enfoque basado en riesgos implica un significativo avance en la senda de fortalecer la gestión y supervisión de las actividades financieras.
- Pero ello supone el cumplimiento de ciertas condiciones previas, entre las que se incluye, la existencia de una asentada cultura de riesgos, sólidos gobiernos corporativos en las instituciones financieras y un adecuado nivel en la gestión en dichas instituciones.

Comentarios finales (2)

- También supone la existencia de un ambiente de cooperación y diálogo entre los supervisores y la industria.
- La aplicación de un enfoque de riesgo no puede plantearse como una tarea aislada, sino como parte de un proceso de perfeccionamiento integral de todos los aspectos que inciden en el buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero.
- Será un proceso que requerirá revisiones, ajustes y perfeccionamientos permanentes que den cuenta de los desarrollos de mercado y otros cambios relevantes.
- Con un enfoque de este tipo se facilita la implementación de Basilea II y, en general, de todas las nuevas recomendaciones internacionales en orden a fortalecer el buen funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero.

Comentarios finales (3)

- La implementación de un nuevo modelo de supervisión debe efectuarse con prudencia, otorgando los tiempos necesarios para que todas las partes se ajusten a las nuevas reglas del juego.
- Los recursos humanos son un factor clave para el éxito de este proceso. Ello plantea tareas de reclutamiento, capacitación y retención de profesionales, tanto para la entidad supervisora como para las instituciones financieras.

GRACIAS POR SU ATENCION