



# Reflexiones sobre regulación y supervisión financiera

Enrique Marshall  
Consejero



# Introducción

---

- El marco de regulación y supervisión para el sistema bancario ha funcionado satisfactoriamente en el curso de las últimas décadas.
- Sus bases datan de mediados de los ochenta y responden en buena medida a las lecciones que arrojó la crisis de principios de esa década.
- Se han introducido cambios, pero el sello que se imprimió en esos años todavía está presente.
- Este marco ha permitido superar sin grandes trastornos los obstáculos enfrentados en estos años (crisis asiática y reciente crisis financiera global) y algunas crisis puntuales, (sociedades financieras en los 90, Inverlink y La Polar).



# Introducción

---

- Existe, sin embargo, una percepción bastante generalizada de que se requieren perfeccionamientos y mejoras en varios ámbitos (i.e. mecanismos de coordinación entre autoridades, procedimientos para manejo de crisis, gobernanza de los supervisores)
- Además, se ha observado cierta lentitud para incorporar las recomendaciones que han surgido de círculos internacionales como el Comité de Basilea.
- La Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera ha hecho una contribución muy valiosa al identificar debilidades y formular propuestas de reforma, especialmente en lo que se refiere a la arquitectura institucional.



# Introducción

---

- Si bien algunas de las recomendaciones específicas de la Comisión son controversiales, existe bastante coincidencia en sus lineamientos generales.
- Quisiera aprovechar esta oportunidad para levantar algunos puntos que me parecen relevantes en una agenda de reformas en materia de regulación y supervisión del sistema bancario.
- Algunos de ellos se refieren a la arquitectura institucional del sector, pero también se cubren otros temas.
- Aclaro que esta presentación está referida fundamentalmente al sistema bancario y toca solo tangencialmente a otros segmentos del sistema financiero.
- Señalo también que todas mis reflexiones están formuladas a título personal y no comprometen a mis colegas del Consejo del BC.



## Comité de Estabilidad Financiera (CEF)

---

- Esta es una muy buena iniciativa.
- La mayor parte de las jurisdicciones está avanzando en esa línea con diseños que varían dependiendo de sus respectivos marcos institucionales.
- El CEF debería cumplir principalmente funciones de coordinación, comunicación e intercambio de información entre autoridades que tienen mandatos bien definidos y que cuentan con facultades para actuar en sus respectivos ámbitos.
- Ello permitiría construir un diagnóstico común sobre los riesgos y vulnerabilidades del sistema financiero.
- El CEF también debería preocuparse de generar iniciativas legales cuando se adviertan necesidades de perfeccionamiento (por ejemplo, ajustes al perímetro de la regulación y fiscalización).



# Comité de Estabilidad Financiera

---

- Tengo dudas sobre la conveniencia de dotarlo de facultades de regulación, cualquiera sea su naturaleza o alcance.
- Es importante que el funcionamiento del CEF conduzca a un fortalecimiento y, en ningún caso, a un debilitamiento de las instituciones que aparecen involucradas en su funcionamiento.
- Existe poca experiencia internacional de un CEF con este tipo de atribuciones. La única excepción es el FSOC de EEUU, que se creó después de la crisis y cuyo diseño no está probado.
- Además, el mandato del CEF debe ser realista y no generar expectativas exageradas sobre lo que se debe esperar de su funcionamiento.
- Su creación mediante Decreto Supremo me parece acertada, como así también la decisión de entregarle principalmente funciones de coordinación.



# Perfeccionamiento institucional de la SBIF

---

- Esto es muy necesario e implica en la práctica:
  1. Otorgarle mayor autonomía, lo que se relaciona principalmente con el mecanismo de nombramiento y remoción del Superintendente y con la fijación de un plazo definido para su mandato.
  2. Proveerle los recursos necesarios, lo que es condición para una efectiva autonomía. Cabe tener presente que, de acuerdo a lo establecido por la ley, el financiamiento de la SBIF lo aportan los bancos, sin embargo los gastos deben ser autorizados en la ley de presupuesto. En todo caso, en la actualidad, los aportes son superiores al presupuesto de la SBIF.
  3. Ampliar sus facultades fiscalizadoras con los debidos contrapesos o resguardos.



# Perfeccionamiento institucional de la SBIF

---

- La propuesta de una instancia colegiada puede ayudar mucho en esa línea.
- Algunas observaciones al respecto:
  - Se debe mantener la figura del Superintendente como jefe superior y principal responsable.
  - Se debe evaluar bien si es necesario que los miembros de este cuerpo colegiado tengan dedicación a tiempo completo, porque quizá es suficiente que operen a tiempo parcial (existen precedentes en otros países).
  - ¿En qué posición quedarían los actuales intendentes?
  - En ningún caso, la instalación de un gobierno colegiado debería debilitar el sistema de contrapesos que existe actualmente entre el BC y la SBIF.



## Acotación sobre la SVS

---

- De todas las superintendencias, la que tiene mayor urgencia de avanzar hacia un gobierno colegiado es la SVS porque no cuenta actualmente con mecanismos de contrapeso como las otras (BC respecto de la SBIF, y Consejo Técnico de Inversiones respecto de la SP).
- Pero existe un argumento adicional. A diferencia de la SBIF, que supervisa preferentemente instituciones, la SVS fiscaliza tanto instituciones como personas naturales que actúan en calidad de gerentes, directores o accionistas de las sociedades emisoras de títulos de oferta pública. Por ello, el tema del “debido proceso” adquiere en este caso particular importancia.



## Relaciones entre la SBIF y el BC

---

- Esta relación es clave para asegurar el buen funcionamiento del sistema bancario.
- No fue casualidad que BC y SBIF se crearan conjuntamente.
- En la actualidad, la ley contempla mecanismos de coordinación y actuación conjunta.
- Así, por ejemplo, el BC opera como contrapeso de la SBIF para ciertas acciones de fiscalización (nombramiento de administrador provisional, liquidación forzosa, etc.).



## Relaciones entre la SBIF y el BC

---

- También existe un mecanismo de consulta o aprobación previa para la dictación de algunas normas.
- Este mecanismo se debería extender a todas las regulaciones prudenciales de cierta relevancia, incluyendo las normas de adecuación del capital. Esto es clave si se busca avanzar en la implementación de acciones macro-prudenciales.



# Supervisión funcional o institucional

---

- Existen varios modelos de supervisión: institucional, funcional, integrada y el de los “twin peaks”.
- El debate sobre cuál es superior no está zanjado. Cada uno tiene ventajas y desventajas y la evidencia no es concluyente.
- Antes de la crisis la tendencia fue moverse hacia una sola entidad supervisora, pero después de ella ha ganado aceptación el modelo de los *“twin peaks”*.
- Implementar este modelo en Chile en los términos planteados me parece que conlleva riesgos que es necesario evaluar cuidadosamente.
- Cuando las cosas han funcionado relativamente bien, lo mejor parece ser moverse gradualmente.



# Supervisión funcional o institucional

---

- Reconozco que la SVS tiene hoy un problema: “valores” y “seguros” son dos áreas temáticas completamente distintas. Por tanto tiene mucho sentido separarlas.
- Una opción es integrar “bancos” con “seguros” como ocurre en varias jurisdicciones, reconociendo sin embargo que existen algunas diferencias en cuanto a la naturaleza de los riesgos que unos y otros asumen.
- Este cambio, que implicaría moverse en la dirección propuesta por la Comisión, tendría riesgos acotados.



# Macro-prudencia

---

- Esta se ha puesto de moda después de la crisis.
- Su foco de preocupación, que no es completamente nuevo, está en los riesgos que pueden afectar al conjunto del sistema financiero, más allá de sus partícipes individualmente considerados, y en los efectos del ciclo económico sobre la actividad financiera.
- Contiene propuestas novedosas e interesantes. Están, por un lado, las regulaciones que se hacen cargo del ciclo económico, que pueden adoptar la forma que sugiere Basilea III (*“conservation buffers”*), la de bonos convertibles (poca experiencia sobre ellos), o la de provisiones dinámicas.



# Macro-prudencia

---

- Estas regulaciones de corte temporal son atractivas, pero su implementación plantea desafíos. Uno de ellos es la definición del gatillo para la acumulación y para el uso efectivo de los colchones de seguridad (gatillo por institución, para el sistema en su conjunto y según consideraciones macro-económicas).
- Están, por otro lado, las regulaciones de corte transversal, que sugieren regulaciones más estrictas para las instituciones de importancia sistémica. En Chile, existen actualmente regulaciones en esta línea, que podrían ser perfeccionadas.



# Macro-prudencia

---

- Sin embargo, bajo el concepto de la macro-prudencia se han hecho recomendaciones o sugerencias que resultan bastante más controversiales. En este grupo están aquellas que sugieren el uso de regulaciones para atenuar el ciclo o para resolver problemas macro-económicos, como una expansión excesiva del crédito.
- En todo caso, la macro-prudencia es una tarea que compromete al BC y supone, entre otras cosas, que éste se involucra, tanto o más que en la actualidad, en la definición de las regulaciones prudenciales, porque muchas acciones macro-prudenciales requieren el uso o el apoyo de instrumentos micro-prudenciales.



## Basilea III

---

- El país debe transitar gradualmente hacia Basilea III, especialmente en el sentido de poner en aplicación estándares de capital más exigentes.
- Si bien los niveles de capitalización de la banca chilena son actualmente satisfactorios, en lo formal el marco regulatorio no está completamente al día, lo que no se condice con su grado de desarrollo e integración al mundo.
- Es importante tomar la iniciativa y no quedarse atrás. Varios centros financieros se han adelantado en esta materia. Algunos bancos internacionales ya han procedido a elevar sus índices de capitalización para mantener posiciones de liderazgo (y buenas clasificaciones de riesgo).



## Basilea III

---

- Estudios preliminares de impacto cuantitativo indican que la banca chilena cumple con los nuevos estándares, de lo que se colige que la transición no debería ser traumática.
- Respecto del uso de modelos internos, aconsejaría sin embargo actuar con prudencia. Si no se cumplen ciertas condiciones, ello puede debilitar la supervisión.
- En todo caso, es importante tener presente que las regulaciones tienen costos y beneficios. Elevar los requerimientos de capital tiene implicancias para la economía real. Por tanto los pasos a seguir deben ser evaluados cuidadosamente.
- Se requerirán reformas legales. El camino debería ser establecer las definiciones más generales en la ley y dejar los detalles para una reglamentación conjunta de la SBIF y el BC.



# Supervisión

---

- La supervisión no debe ser confundida con la regulación. Son cosas distintas que incluso pueden estar en manos de distintas instituciones.
- En las últimas décadas, la regulación ha tendido a uniformarse a nivel mundial.
- En cambio, la supervisión sigue siendo objeto de marcadas diferencias.
- La forma como se ejerce y su efectividad varían significativamente de una jurisdicción a otra.
- Ello se explica, en buena medida, por las complejidades de la supervisión. Las condiciones o pre-requisitos que ésta debe cumplir para asegurar su efectividad son exigentes.



# Supervisión

---

- La supervisión tiene dos funciones inseparables: la verificación del cumplimiento (función tradicional de carácter reactivo) y la evaluación de la gestión (función preventiva).
- Esta segunda función tiene requisitos altos: supone conocimiento del negocio bancario, capacidad de anticipación y, sobretodo, sabiduría y buen juicio para evaluar la calidad de la gestión de las instituciones financieras. Son requisitos no fáciles de alcanzar.
- Por lo mismo, las mejoras en materia de supervisión pueden tomar tiempo.
- La reciente crisis global mostró serias deficiencias en materia de supervisión, particularmente en las economías maduras. La principal lección es que ésta debe ser bastante más “proactiva” o “intrusiva” de lo que se planteaba con anterioridad.



# Supervisión

---

- Chile ha avanzado significativamente en materia de supervisión bancaria. Desde hace más de 10 años se aplica un sistema de evaluación y clasificación de la gestión.
- Ello ha permitido suplir con creces ciertas debilidades o rezagos en nuestro marco normativo (regulación escrita).
- Esta fortaleza de nuestra supervisión bancaria debe ser preservada, lo que nos remite nuevamente al tema de la institucionalidad de la SBIF.
- En esa misma perspectiva, parece necesario evaluar cuidadosamente la introducción de regulaciones excesivamente sofisticadas o complejas, que pueden contar con sólidos fundamentos conceptuales, pero que pueden no encontrar una fácil traducción en estándares o referencias para la gestión y la supervisión. Tal es el caso, por ejemplo, de los modelos internos para el manejo de los riesgos.



## A propósito del caso La Polar

---

- Los hechos conocidos (que son muy graves) han puesto en el tapete numerosos temas relevantes que se relacionan con el funcionamiento del sistema financiero. Estos tocan al rol del directorio, comité de auditoría, auditores externos, firmas clasificadoras, marco de regulación y fiscalización, corredoras de bolsa, etc.
- En lo que se refiere al marco de regulación y fiscalización establecido conjuntamente por el BC y la SBIF en 2006, éste se refiere al uso de las tarjetas de crédito de las casas comerciales como medio de pago.



## A propósito del caso La Polar

---

- Lo que buscaba era proteger el pago oportuno de las obligaciones asumidas por las casas comerciales con el comercio afiliado, como resultado del uso de las tarjetas en dichos establecimientos.
- Este marco mantuvo efectivamente las obligaciones de las casas comerciales con el comercio afiliado en niveles acotados y aseguró, incluso en esta coyuntura compleja, la continuidad de la cadena de pagos.
- Sin embargo, ello resultó insuficiente para prevenir la ocurrencia de problemas de otro orden, tal como quedó en evidencia.



## A propósito del caso La Polar

---

- En un plazo prudente, se deberán extraer las lecciones que deja esta crisis e introducir los ajustes y perfeccionamientos a la normativa y las prácticas de fiscalización vigentes.
- La idea de una regulación y supervisión de las casas comerciales más amplia, que comprenda no solo su calidad de emisores de tarjetas abiertas, sino también su calidad de proveedores de crédito, ha estado en discusión por largo tiempo y su implementación requeriría de definiciones legales.



# A propósito del caso La Polar

---

- Existen varios argumentos para sostener que una regulación y fiscalización más comprensiva que la actual puede ser necesaria:
  1. Las casas comerciales se han transformado en proveedores masivos de crédito y servicios financieros.
  2. La demanda de protección para los consumidores de productos y servicios financieros ha aumentado significativamente en el mundo y Chile no es la excepción.



## A propósito del caso La Polar

---

3. Un tema crítico en estas empresas es la valoración de las carteras de crédito. En ese sentido, se requieren normas y estándares que aseguren que ello se hace bien y con transparencia.
4. El actual marco genera condiciones favorables para la incubación de riesgo moral. Se supone que estas entidades están fiscalizadas, así lo entiende el mercado, en circunstancias que el foco de atención es parcial porque está referido sólo a un aspecto o materia.



## Otros temas de interés

---

- **Supervisión consolidada.** Se requiere un enfoque realista. Los grupos económicos mixtos (con intereses financieros y no financieros) plantean un desafío complejo, principalmente en economías emergentes. Las regulaciones sobre operaciones entre partes relacionadas son clave y podrían ser perfeccionadas.
- **Fortalecimiento de la protección de la consumidores.** Este es un desafío mayor. El “Sernac Financiero” implica un gran avance, sin embargo los fiscalizadores sectoriales deberían mantener un rol preventivo. En este ámbito se requiere necesariamente de coordinación entre las autoridades financieras para asegurar el adecuado equilibrio en el tratamiento de los temas y, al mismo tiempo, la efectividad de la fiscalización.



## Otros temas de interés

---

- Tasa máxima.
  - Foco de preocupación se ha desplazado hacia la calidad del acceso al crédito, lo que configura un nuevo escenario.
  - Existe espacio para introducir perfeccionamientos o simplificaciones principalmente en el sentido de orientar la regulación a las operaciones de menor monto (personas y pequeñas empresas).
  - Sin embargo, cualquier cambio significativo en la forma como se determina la tasa máxima para estas operaciones puede tener un impacto importante sobre proveedores y clientes y por tanto debe ser evaluado con atención.



## Otros temas de interés

---

- Tasa máxima.
  - Con todo, el principal desafío es avanzar en la generación de condiciones de competencia y simetría en el mercado de los crédito de menor monto.
  - Esto último nos remite necesariamente a temas como transparencia, educación financiera, registro consolidado de deudas, protección de los consumidores, responsabilidad y auto-regulación de los oferentes, mecanismos de mediación y resolución de controversias para operaciones de bajo monto, etc.



# Reflexiones sobre regulación y supervisión financiera

Enrique Marshall  
Consejero