
TENDENCIAS EN REGULACION Y SUPERVISION BANCARIA

Enrique Marshall
Superintendente de Bancos e
Instituciones Financieras

Quiero aprovechar esta oportunidad para referirme a las principales tendencias que orientan la regulación y supervisión bancaria en nuestro país.

El objetivo de un sistema de regulación y supervisión bancaria es preservar la estabilidad y brindar protección a los depositantes.

Ello no implica reducir a cero la probabilidad de fracaso de cada una de las instituciones bancarias. Los riesgos bancarios no se pueden eliminar. Sólo se pueden acotar, reducir o mitigar. Por ello, la regulación debe contemplar mecanismos o fórmulas para solucionar ordenadamente los problemas que puedan enfrentar las instituciones.

Es importante señalar al mismo tiempo que la estabilidad no es un objetivo absoluto. Este debe ser compatibilizado con otros igualmente importantes como la eficiencia, la innovación y la competencia entre las instituciones que conforman el sistema financiero.

Las tendencias que voy a mencionar responden en buena medida a nuestra realidad, al camino que hemos recorrido y al que tenemos aún por delante, pero recogen también las recomendaciones internacionales emanadas de instituciones como el Comité de Basilea y otras que se ocupan de estas materias.

En el ámbito de la regulación y supervisión bancaria, quizá más que en ningún otro ámbito financiero, se ha avanzado en el establecimiento de estándares globales, que operan como una verdadera ley blanda que se aplica a los distintos países que aspiran a formar parte de la comunidad bancaria y financiera global.

1.- Perfeccionamiento de la regulación prudencial

La primera tendencia se refiere a la regulación prudencial, que es aquella orientada a prevenir la inestabilidad y las crisis.

Ejemplos de este tipo de normativa son:

- Las exigencias de capital para cubrir los riesgos no esperados asociados a esta actividad.
- Las normas sobre clasificación de la cartera y constitución de provisiones para cubrir los riesgos esperados.

La tendencia observada es hacia el perfeccionamiento de estas regulaciones. Lo que se persigue es favorecer una mejor gestión de los riesgos, obtener estimaciones más finas y precisas de estos últimos, y asegurar que los resguardos sean proporcionales a los compromisos efectivamente asumidos.

En esta perspectiva, cabe destacar la iniciativa emprendida por el Comité de Basilea, en orden a poner en aplicación un nuevo acuerdo de capital. Este se propone establecer requerimientos más sensibles a los riesgos asumidos, basados en estimaciones más finas y elaboradas.

En nuestro país, hemos dado recientemente un paso importante en esta dirección. La Superintendencia ha emitido una nueva normativa en materia de clasificación de cartera y constitución de provisiones.

Lo que hemos hecho es dejar atrás un sistema bastante rígido, muy anclado en la crisis financiera que vivimos en los 80s. Se ha introducido una normativa mucho más flexible, que conduce a una clasificación bastante más fina de los deudores, y que permite la utilización de metodologías propias. Al mismo tiempo, sitúa bien la responsabilidad donde debe estar, esto es, en las propias instituciones financieras.

Esperamos que esta reforma se traduzca en un significativo mejoramiento en la gestión de los riesgos de crédito. Esperamos que las instituciones incorporen en sus análisis modelos más sofisticados; que calculen y apliquen probabilidades de incumplimiento; que se efectúen análisis de sensibilidad ante cambios en los parámetros macroeconómicos como el tipo de cambio o el nivel de la tasa de interés; y que se sometan las carteras a análisis de estrés.

Una vez que los bancos cuenten con suficiente información y hayan modelado las pérdidas esperadas estarán en condiciones de extender esos modelos para estimar las pérdidas inesperadas y los consiguientes requisitos de capital, siguiendo las recomendaciones del nuevo acuerdo de capital.

2.- Focalización de la supervisión en la gestión de los riesgos

Una segunda tendencia es la focalización de la supervisión en la gestión de los riesgos.

Tradicionalmente, la supervisión bancaria estuvo referida a la verificación del cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias, como por ejemplo, aquellas que imponen determinados coeficientes, límites o márgenes.

Esta era y sigue siendo una fiscalización importante, pero por su propia naturaleza no permite anticipar la ocurrencia de problemas, más bien los verifica con posterioridad. Frecuentemente, esta supervisión se torna formal e inefectiva.

La tendencia moderna es a desplazar la atención a la gestión integral de las instituciones. El supuesto implícito es que un factor clave para preservar la estabilidad de las instituciones, es la gestión que ellas hacen de sus riesgos.

Debemos tener siempre presente que los bancos trabajan con un alto grado de apalancamiento, lo que implica que el patrimonio por sí solo no es suficiente para garantizar la estabilidad. Por ello, los bancos requieren contar no sólo con una sólida base patrimonial, sino también con una gestión de calidad.

El modelo de supervisión que aplicamos en nuestro país desde hace ya algunos años recoge estos conceptos. El foco de atención se ha ubicado en la gestión de los riesgos. Los que se consideran relevantes para estos efectos son los riesgos de crédito y de mercado, y los operacionales.

La Superintendencia evalúa esta gestión en cada una de las instituciones y propone acciones correctivas cuando éstas son necesarias.

En este modelo de supervisión, el cumplimiento de la normativa es uno de múltiples antecedentes que se tienen en cuenta para la evaluación integral de la gestión.

3.- Flexibilidad para la gestión comercial

Una tercera tendencia es el otorgamiento de flexibilidad para la gestión comercial.

En el pasado, con relativa frecuencia, la regulación fue más allá de lo estrictamente necesario por razones prudenciales. Se establecieron prohibiciones, restricciones o limitaciones, que a la luz de estos tiempos, resultan innecesarias y costosas.

La tendencia moderna es a despejar la normativa de todo lo que no tiene un carácter preventivo y a dejar suficiente espacio para que las instituciones realicen adecuadamente su gestión comercial. Con ello se favorece el desarrollo y la innovación financiera.

En nuestro país, son muchos los ejemplos que podríamos dar de regulaciones que han sido removidas o simplificadas en el curso de los últimos años, generándole a las instituciones mayores espacios para el desarrollo de sus actividades y negocios.

4.- Fortalecimiento de los gobiernos corporativos.

Una cuarta tendencia es el fortalecimiento de los gobiernos corporativos.

El tema de la gobernabilidad ha adquirido un creciente interés e importancia en el último tiempo, especialmente después de los escándalos contables y financieros ocurridos en los países industrializados.

En nuestro país, mucho antes de estos acontecimientos, este tema había sido puesto en la agenda pública y se habían adoptado decisiones a través de reformas legales y normativas.

La SBIF, por ejemplo, a partir de mediados de los 90s, emitió recomendaciones en orden a fortalecer el funcionamiento de los directorios, los que adoptaron una estructura basada en el funcionamiento de comités.

A la luz de la experiencia acumulada, la SBIF emitió el año pasado una nueva normativa sobre el funcionamiento de los comités de auditoría en las instituciones supervisadas, en concordancia con prácticas internacionales y con las normas contenidas en la Ley de Mercado de Valores.

En esta misma línea, hemos impulsado acciones para que los directorios asuman grados crecientes de responsabilidad en una serie de materias, como por ejemplo: la evaluación del riesgo país en las operaciones internacionales, la adecuación de las provisiones, y la definición de las políticas sobre prevención del lavado de activos.

Pero el tema de la gobernabilidad no se refiere únicamente al funcionamiento de los directorios. Nos remite también a otros asuntos de alta importancia, como la idoneidad profesional de la alta administración, el manejo de los conflictos de interés, la segregación de funciones, el control interno, y en último término, la conducta en los negocios y la aplicación de una ética corporativa.

5.- Transparencia y disciplina de mercado

Una quinta tendencia consiste en impulsar la transparencia y la disciplina de mercado.

El objetivo perseguido es reforzar la vigilancia privada, la que ejerce el propio mercado, complementando la supervisión oficial.

Los actores que están en condiciones de ejercer efectivamente vigilancia privada son los inversionistas institucionales, los bancos internacionales con posiciones acreedoras, y los clientes de mayor tamaño no cubiertos explícitamente por la garantía del Estado para los depósitos. Todos ellos están calificados para procesar la información que proporcionan las entidades bancarias y evaluar sus riesgos.

Para que esta vigilancia funcione se requiere que los bancos entreguen información válida y confiable sobre sus exposiciones y riesgos. También supone la aplicación de normas contables en línea con estándares internacionales, con el objeto de facilitar la lectura de los estados financieros, y sobre todo las comparaciones a través del tiempo y entre bancos. En este orden de materias, los auditores externos y las firmas clasificadoras de riesgo desempeñan funciones claves.

En nuestro país esta vigilancia se ha ido fortaleciendo a través del tiempo. En esa perspectiva, hemos iniciado un proyecto que busca la convergencia de las normas contables locales a estándares internacionales. Este proyecto facilitará la aplicación de las recomendaciones de transparencia contenidas en el nuevo acuerdo de capital.

6.- Perfeccionamiento de la transparencia frente a los clientes, las prácticas comerciales y la protección de los pequeños clientes.

La sexta tendencia que quiero mencionar se refiere al perfeccionamiento de la transparencia frente a los clientes, las prácticas comerciales y la protección de los clientes pequeños.

Esta es una tendencia relativamente nueva entre nosotros. Se relaciona directamente con la incorporación de nuevos segmentos de la población a los servicios financieros y con la creciente importancia asignada a los derechos de los consumidores.

En varios países, estos temas están entregados a una autoridad especializada, distinta de la bancaria. En otros países, estas materias están asignadas al mismo supervisor prudencial. En Chile, la

Superintendencia, en el marco de su mandato legal, ha incorporado gradualmente estos temas a su agenda de trabajo.

En esa perspectiva, hemos adoptado una serie de medidas que apuntan a transparentar la información sobre tasas de interés y comisiones. Simultáneamente, hemos reforzado nuestro servicio de información, consultas y reclamaciones. Esperamos seguir avanzando en esta misma línea.

7.- Sobre la auto-regulación

Antes de finalizar me gustaría hacer una reflexión sobre la auto-regulación. ¿Existe espacio para la auto-regulación en este sector? ¿Es conveniente avanzar en esa dirección?

La banca es un sector regulado y lo seguirá siendo. En ese sentido, la completa auto-regulación no está planteada.

Pero sí es conveniente avanzar, como lo hemos señalado, en la perspectiva de fortalecer los gobiernos corporativos y gestión interna de las instituciones en el marco de las reglas de juego definidas por la regulación.

Es importante reconocer que no todo puede ser regulado ni supervisado hasta en sus más mínimos detalles. En muchas áreas, una buena auto-regulación puede brindar una mejor solución que una regulación impuesta por la autoridad.

Diría, para concluir, que la auto-regulación en la banca es una tendencia necesaria y deseable, pero en ningún caso suficiente.

Muchas gracias

Santiago, 16 de abril de 2004