

Los artículos publicados no comprometen a la Superintendencia Bancaria de Colombia y son responsabilidad exclusiva de sus autores.

ESQUEMA DE SUPERVISIÓN POR RIESGOS: EL CASO COLOMBIANO

*Por: Esperanza Hernández Avendaño
Directora de Intermediación Financiera Uno*

Desde el año de 1997 el Comité de Basilea para Supervisión Bancaria¹ vio la necesidad de aumentar la fortaleza de los sistemas financieros de un país, sea éste desarrollado o en desarrollo, por las implicaciones que su debilidad pudiera tener en la estabilidad financiera de él mismo y de los demás países con los que se relaciona. Fue así como preparó dos documentos para divulgación, un conjunto de 25 Principios Básicos para la supervisión bancaria efectiva (los Principios Básicos de Basilea) y un Compendio de recomendaciones, guías y estándares ya existentes en el Comité. Estos principios recogen los principales aspectos de supervisión bancaria, iniciando precisamente con la definición de las condiciones previas para una supervisión

bancaria efectiva, siguiendo con el otorgamiento de licencias y estructura (principios del 2 al 5), la normativa y requerimientos prudenciales (del 6 al 15), los métodos de supervisión bancaria en la marcha (del 16 al 20), requerimientos de información (principio 21), poderes formales de los supervisores (principio 22) y banca transfronteriza (principios del 23 al 25)².

Posteriormente en junio de 1999, el Comité publicó un documento consultivo como propuesta para reemplazar el acuerdo de capital de 1988 y finalmente en el año 2001 presentó una propuesta más desarrollada para elaborar el Nuevo Acuerdo de Capital que se espera entrará en vigor en el año 2005.

1 El Comité de Basilea para supervisión bancaria es un comité de autoridades supervisoras bancarias que fue establecido por los Gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los 10 países en 1975. Está compuesto por representantes a nivel ejecutivo de autoridades supervisoras bancarias y bancos centrales de Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo – Países Bajos, Reino Unido, y Suecia. Generalmente se reúne en el Banco de Pagos Internacionales en Basilea, donde está localizada su Secretaría permanente.

2 Principios para una supervisión bancaria efectiva, Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria, septiembre de 1997.

En la década de los noventa la actividad bancaria y los mercados financieros cambiaron de tal forma que los riesgos que enfrentan hoy en día los banqueros implican una gestión diferente por parte de éstos, razón por la cual la reglamentación y supervisión requieren ajustarse a esas nuevas necesidades. El Nuevo Acuerdo pretende satisfacer este requisito a través de sus tres pilares: capital mínimo, esquema de supervisión y disciplina de mercado. Esto implica la existencia de unas condiciones mínimas en las entidades financieras como la implementación de sistemas de gestión, medición y control de riesgos, la necesidad de contar con supervisores preparados, el establecimiento de mecanismos que faciliten y promuevan la revelación y disciplina de mercado, la cual a su vez exige información confiable y oportuna que permita hacer evaluaciones de riesgo bien fundamentadas y finalmente un marco legal que permita la implementación de este nuevo esquema de administración y supervisión de riesgos.

El Nuevo Acuerdo mantiene la metodología de cálculo de la solvencia basada en los activos ponderados por nivel de riesgo; sin embargo, busca armonizar mejor la suficiencia de capital con elementos claves de los riesgos bancarios y ofrecer incentivos a los bancos para que mejoren su capacidad de medir y cuantificar estos riesgos. Es así como en este Nuevo Acuerdo se establece el requerimiento de capital mínimo por riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operacional.

En el primer caso, se permite el uso de dos metodologías, el método estándar y el modelo de evaluación interna; respecto del riesgo de mercado, se incluye la valoración de los instrumentos del portafolio activo, la estimación de la volatilidad de precios, fluctuaciones por variaciones del mercado, riesgo de posiciones abiertas y descálces; finalmente, en lo que tiene que ver con el riesgo operativo se parte de

una definición que incluye las fallas en procesos, gente y sistemas así como también la necesidad de prevenir la ocurrencia del riesgo legal.

Pero, cómo ha sido la evolución de la supervisión en Colombia?

La Superintendencia Bancaria es la entidad de vigilancia de acuerdo a la regulación colombiana, constituida como un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con calidad de supervisor de la actividad bancaria, aseguradora y previsional. Desde el inicio de su labor de supervisión, la Superintendencia en Colombia se ha acogido a los estándares fijados por el Comité de Basilea adaptándolos al caso particular del sector financiero colombiano. De esta manera la función de supervisión de riesgos ha sido inherente al trabajo del supervisor bancario en Colombia.

En la década de los ochenta, una vez pasada la situación de crisis, el papel del supervisor y específicamente del inspector bancario se enfocó en la evaluación de las operaciones que llevaban a cabo las entidades financieras vigiladas, identificando aquellas que exponían mayormente a la entidad a una descapitalización. Esta supervisión se concentraba entonces en el análisis financiero extra-situ y ocasionalmente en la supervisión in-situ, dando mucha importancia a la auditoría financiera y contable. Así mismo, los grupos de supervisión se asignaban por tipo de intermediario financiero, uno para bancos, otro para corporaciones financieras, otro para compañías de financiamiento comercial, y así sucesivamente.

A finales de los años noventa y de nuevo una vez pasada la situación crítica por la que atravesó el sector financiero, el esquema de supervisión se modificó a través de una nueva

estructura interna donde los supervisores se asignan a las entidades financieras agrupadas éstas por tamaño y especialidad. Se continúa con el análisis extra-situ pero se establece como política institucional la inspección in-situ o en la entidad vigilada. Es en este momento cuando se enfatiza en la prevención, identificación y supervisión de los riesgos a los que están expuestas las entidades financieras vigiladas.

De hecho la visión institucional establecida para el período 1999–2002 indicaba textualmente: "En cuatro años se espera tener una institución fortalecida en su estructura orgánica y funcional, a través de la consolidación y mejoramiento continuo de los procesos que se desarrollarán de manera estratégica en sus diferentes áreas, por medio del diseño, instalación y operación del centro automatizado de información financiera más ágil, moderno y confiable del país, que le permitirá a la Entidad **identificar y prevenir riesgos que puedan derivar en la pérdida de confianza del público en el sector**, sustentando el alcance de su acción sobre la base de un esquema normativo claro y eficaz, que permita adoptar oportunamente medidas de carácter general y particular, preventivas, correctivas y sancionatorias, respecto de situaciones que puedan afectar, en forma nociva, el derecho constitucional del público a su seguridad en el sistema financiero, previsional y asegurador del país"³ (resaltado fuera de texto).

Ahora bien, cuáles son los riesgos que empieza a enfatizar el supervisor?

La actividad financiera expone a las entidades a diferentes tipos de riesgos, entre ellos el riesgo crediticio, el de liquidez, de mercado, operacional, legal y reputacional, como los más comunes.

En los últimos años los reguladores bancarios se han preocupado por buscar mecanismos

idóneos para identificar, medir y controlar los riesgos a los que se enfrenta una institución financiera; este también ha sido el caso colombiano. Desde 1996 la Superintendencia Bancaria expidió la Resolución 1 del mismo año sobre metodologías para medir los gaps de liquidez, tasa de interés y tasa de cambio.

Luego, en el año 2000 a través de la Circular 88, la misma Superintendencia estableció los parámetros mínimos de administración de riesgos que deben tener las entidades financieras para realizar sus operaciones de tesorería, a la vez que se convirtió en el instrumento para introducir el concepto de buen "Gobierno Corporativo", en concordancia con los principios del pilar 2 del Nuevo Acuerdo de Basilea que señalan que la identificación y medición de riesgos es responsabilidad directa de la Junta Directiva y de la Alta Dirección de la entidad y que los supervisores deben evaluar y emitir su opinión sobre las estrategias y procedimientos de administración de riesgos que establezca la entidad financiera. Esta Circular 88 de 2000 se convirtió también en la primera medida de calificación de la administración de riesgos y manejo de una tesorería en una entidad vigilada.

En este mismo año, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2817 sobre indicadores de comportamiento y el Decreto 2396 del 20 de noviembre a través del cual se establecieron nuevas normas de ponderación del riesgo en operaciones de derivados.

En el siguiente año de 2001, el 27 de septiembre se expide la Circular 42 sobre la medición del riesgo de mercado. Como parte del mismo objetivo de identificación, medición, administración y control de riesgos establecido en la Circular 88 de 2000, la Circular 42 mejora lo

3 Visión, página Web de la Superintendencia Bancaria.

indicado en la Resolución 1 de 1996, exigiendo obtener el Valor en Riesgo – VeR por riesgo de mercado. Un ingrediente adicional e importante consistió en el establecimiento de requisitos de capital para cubrir los riesgos calculados de mercado o VeR, reglamentando de esta manera el Decreto 1720 de 2001, sobre índice de solvencia.

Las disposiciones contenidas en esta norma exigen por parte de las entidades financieras la obligación de medir la exposición a los riesgos de tasa de interés, tasa de cambio y precio de instrumentos de renta variable. Para ello, la Superintendencia brinda dos alternativas, la posibilidad de que la entidad financiera utilice su propia metodología para calcular el VeR o el seguimiento de la metodología estándar fijada y calculada por la Superintendencia que consiste en la obtención del VeR a través de una metodología paramétrica (Var – Covar). Es importante señalar que en el primer caso la entidad debe cumplir en todo con lo establecido en la Circular 88 de 2000 al mismo tiempo que su metodología o modelo interno debe utilizar los parámetros fijados por la Superintendencia, como período de tenencia de las posiciones de 10 días y nivel de confianza del 99%, para ser debidamente autorizado por ella. De todas maneras, en ambos casos se exigen a las entidades reportes que permitan evaluar sus estructuras financieras y el tamaño de las exposiciones por riesgo de mercado.

Al mismo tiempo, la norma exige la aplicación de pruebas de stress y la validación de estas metodologías o back testing, elementos importantes dada la alta volatilidad de las tasas y precios y las dificultades inherentes al desarrollo de modelos estadísticos.

En ese mismo año el Gobierno Nacional expide el Decreto 1782 del 28 de agosto, aclaran-

do el interrogante que existía sobre la transferencia de la propiedad de los títulos en las operaciones repo la cual es importante mencionar por el impacto que ésta tiene en los volúmenes transados y precios por ese concepto, lo que a su vez repercute en el cálculo del riesgo de mercado.

Ya para el año 2002 el enfoque de gestión, administración y control de riesgos era un hecho, de tal suerte que la reglamentación y supervisión se centraron en la determinación del nivel de riesgos de la entidad vigilada. Es así como en febrero de 2002 la Superintendencia Bancaria expide la Circular 11, sobre riesgo crediticio, exigiendo a las entidades vigiladas la implementación de un Sistema de Administración de Riesgo Crediticio – SARC, a través del cual las entidades calcularán la pérdida esperada del portafolio de créditos que posean y por tanto determinarán ellas mismas sus propias provisiones por riesgo de crédito, una vez la metodología empleada sea aprobada por la Superintendencia.

En agosto 2 de ese mismo año se expide la Circular 33, en la cual de manera conjunta las Superintendencias Bancaria y de Valores modifican la circular existente sobre clasificación, valoración y contabilización de inversiones.

Durante el presente año algunas normas relevantes y relacionadas con el control de riesgos son la Circular 7 de febrero 25, con la cual se imparten instrucciones sobre la composición de juntas directivas, posesión de los oficiales de cumplimiento y la obligación de elegir un defensor del cliente y la reciente Circular 21 de junio 5, a través de la cual se modifica y se aclaran algunos aspectos de la Circular 33 sobre clasificación, valoración y contabilización de operaciones.

Y qué ha sucedido en ese mismo tiempo con la "forma" de supervisar?

Paralelamente con la expedición de normas que exigen de las entidades vigiladas la implantación de una cultura de riesgo a través de su identificación, medición y control, la Superintendencia Bancaria llevó a cabo cambios significativos en su estructura organizacional y en la "forma" de supervisar. Es así como no basta con el análisis extra-situ de la situación financiera de la entidad vigilada sino que se institucionaliza la inspección in-situ o visita en la entidad financiera.

Ante los continuos cambios y complejidad de los productos ofrecidos, el supervisor se vio presionado a cambiar de un enfoque basado en auditoría de la información, revisiones y pruebas de cumplimiento de exigencias legales o normas, a un enfoque de supervisión basado en el análisis de riesgos y en la detección y prevención de éstos.

Pero qué significa un enfoque basado en el análisis de riesgos?

Significa la necesidad de que el supervisor identifique los riesgos críticos o relevantes que enfrenta cada entidad y mediante una revisión focalizada evalúe la gestión que la misma haya efectuado sobre estos riesgos, de manera que pueda establecer la vulnerabilidad financiera de la entidad, en especial ante situaciones adversas.

Qué se requiere para llevar a cabo dicho enfoque de supervisión?

Como primera medida se requiere que el supervisor sea flexible y no resistente al cambio, de forma tal que pueda escuchar, asimilar y emitir un concepto sobre diferentes "formas de hacer las cosas", eso sí teniendo presente en todo momento el cumplimiento del marco legal establecido.

El otro aspecto fundamental es la información. Este es quizá el instrumento de supervisión más

relevante, con una información confiable y de calidad, el trabajo del supervisor es más oportuno, veraz y útil. Las fuentes de información pueden ser varias como por ejemplo reportes financieros, indicadores financieros resultantes del análisis extra-situ que sobre las cifras significativas de la entidad ha elaborado el analista, indicadores de alerta temprana, solicitudes de los clientes, quejas o reclamos, los reportes de las auditorías interna y externa, entre otros.

Así mismo, se requiere el establecimiento de estándares mínimos y unificados de actuación respecto de procedimientos financieros y contables. También se requiere el apoyo de herramientas tales como programas o sistemas que faciliten y agilicen la labor de supervisión como por ejemplo una herramienta automática de valoración de portafolios de inversión.

Finalmente, el supervisor requiere una capacitación continua de las diferentes metodologías para identificar, medir o cuantificar y controlar los riesgos relacionados con la actividad financiera.

Cómo se realiza ese enfoque de supervisión en la práctica?

Como primera medida se necesita evaluar la situación financiera de la entidad vigilada, esto implica el efectuar un análisis financiero y contable que permita identificar las principales variaciones en cada uno de los rubros de los estados financieros de las vigiladas, acompañado generalmente de una calificación sobre variables como capital, liquidez, estructura del activo y pasivo, utilidades o pérdidas, administración, etc. Este tipo de análisis se denomina en Colombia el análisis extra-situ o fuera de las entidades vigiladas, basado en los reportes que éstas envían a la Superintendencia.

Una vez se ha efectuado dicho análisis para cada una de las entidades a cargo y se han

identificado los aspectos relevantes, se clasifican éstos y se da un orden de prioridad a las inspecciones in-situ. Paso seguido, se efectúa la planeación de la visita de inspección fijando los objetivos de la misma, su alcance, determinando la logística a seguir y llevando a cabo la asignación de las tareas correspondientes.

La supervisión in-situ es liderada por un jefe de visita, quien junto con sus inspectores debe identificar y evaluar la gestión de riesgos que lleva a cabo la vigilada, tener claridad sobre aspectos como definición del mercado objetivo de la vigilada, las políticas de límites o mejor el perfil de riesgos que ha establecido la Junta Directiva, la estructura organizacional existente, todos éstos tratados en la Circular 88 de 2000 mencionada en párrafos anteriores. Así mismo, debe identificar las líneas de negocios y las áreas operacionales de la vigilada para a su vez determinar los riesgos relevantes en ellas.

A continuación, se focaliza la visita de inspección en la valoración de estos riesgos, para lo cual este nuevo enfoque unido a la reglamentación mencionada anteriormente exige del supervisor conocimientos sobre las metodologías de medición y cuantificación de riesgos como el de crédito (las utilizadas en el SARC que implemente la entidad vigilada), de mercado (Circular 42 de 2001), de liquidez (GAP de liquidez), entre otros. Al mismo tiempo el supervisor debe conocer las normas relacionadas con los temas que se encuentra supervisando de forma tal que pueda establecer cualquier incumplimiento de ellas.

De esta manera determina el nivel de riesgo o grado de exposición, el incumplimiento de normas, obtiene las conclusiones sobre la vulnerabilidad financiera de la vigilada en los diferentes procesos que ésta lleva a cabo, documenta sus resultados y prepara el informe de requerimientos para entrega a la vigilada.

Normalmente, este informe ha sido previamente conocido y discutido con la entidad financiera de forma tal que se puedan haber efectuado los ajustes correspondientes. Es importante anotar que se deben cumplir los plazos de respuesta que ha designado la Ley 795 de 2003 que modificó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

En resumen, el supervisor debe identificar los riesgos relevantes en la entidad vigilada, su exposición total a éstos, el efecto de la gestión de riesgos que realiza la entidad lo que implica la evaluación de los procesos de gestión de riesgos utilizados por ella y la exposición neta al riesgo sin olvidar de todas maneras que todo ello se halle en cumplimiento del marco legal establecido.

Qué programas relacionados con el mantenimiento de un adecuado grupo de supervisión hasta la fecha se han efectuado al interior de la Superintendencia?

Como primera medida se han realizado programas de capacitación interna en los diferentes niveles organizacionales acerca de la administración de riesgos; también se actualizaron y adaptaron los manuales de supervisión al nuevo enfoque, con apoyo de la Office of the Comptroller of the Currency - OCC y de la Reserva Federal en Atlanta; al mismo tiempo, se han unificado políticas y criterios relacionados con los procesos de posesión de miembros de juntas directivas de las entidades vigiladas, con la aplicación de sanciones y en general con los procesos de autorizaciones, para lo cual se crearon las Direcciones de Supervisión, Regulación e Informática y Planeación, reportando todas ellas de forma directa al Superintendente.

Qué sucederá en el futuro?

El trabajo del inspector bajo el esquema de supervisión por riesgos es continuo y sigue la

misma dinámica de la actividad financiera; por lo tanto en él el supervisor no está sólo en su labor de supervisión de riesgos sino que debe estar acompañado en todo momento por la entidad financiera vigilada quien debe ser la primera interesada en implementar un adecuado sistema de gestión de riesgos que le permita obtener rentabilidad ajustada al perfil de riesgos que ella misma ha definido, y no asumir un mayor riesgo para obtener una utilidad igual a la inicial sin asunción de riesgos.

En el mismo sentido de lo expresado en el párrafo anterior, vale la pena mencionar el esquema de consulta de opinión y comentarios al mismo sector financiero sobre los proyectos de normatividad que la Superintendencia Bancaria coloca en su página Web, el cual permite una mayor depuración de las normas que finalmente se expiden.

El riesgo operacional es otro de los temas que seguramente deberá empezar a evaluar el supervisor, de tal forma que se puedan establecer criterios y metodologías para su medición y cuantificación.

Aunque el nuevo enfoque de supervisión por riesgos ha implicado cambios profundos en la "forma" de hacer las cosas tanto en el sector financiero como en la misma Superintendencia, en la medida en que se genere una cultura de riesgos al interior de las entidades financieras el supervisor esperaría que la detección temprana de éstos y la actuación pronta para mitigarlos debieran servir para reducir la frecuencia de presentación de crisis financieras.

Para concluir, es importante mencionar que dentro de su función tanto el regulador como el supervisor requieren estar alertas sobre los nuevos desarrollos y metodologías para la administración, medición y control de los riesgos a los que están expuestas las entidades financieras vigiladas, aunque esto implique cambiar la normatividad existente y exponerse a titulares como los que recuerdo mencionó en alguna oportunidad la anterior Superintendente en una de sus presentaciones ante el sector financiero, que decían:

"La Superintendencia Bancaria contribuye a la profundización de la crisis económica y crediticia con medidas procíclicas como la exigencia de más capital para cubrir riesgos que no existen sino en las mentes más pesimistas"⁴.

Pero también recuerdo muy bien que en esa misma presentación ella mencionó lo que escriben los mismos titulares cuando no se adoptan medidas y ocurre algún evento nocivo en el mercado:

"La Superintendencia Bancaria no fue previsiva y nunca exigió a los bancos que se prepararan para cubrir las pérdidas de una caída en el precio de los activos financieros, contribuyendo a la miopía colectiva"⁴.

Luego, en la actualidad desconocer la importancia de una adecuada gestión de riesgos y por ende no adoptar al mismo tiempo un esquema de supervisión por riesgos sería una miopía que podría tener efectos nocivos en la salud del sistema financiero de cualquier país, no siendo el nuestro la excepción.

Julio de 2003

4 Nuevo enfoque de la supervisión y regulación de riesgos de mercado, Palabras de la Doctora Patricia Correa Bonilla ante el Congreso Nacional de Tesorería, Cartagena, septiembre 28 de 2001.