



**Superintendencia Bancaria
de Colombia**

**Documento conceptual y de política
de Supervisión**

Documento conceptual y de política de Supervisión

| | |
|---|-----------|
| I. INTRODUCCIÓN | 3 |
| A. Propósito del documento | 3 |
| B. Premisas de la supervisión | 5 |
| C. Principios de la supervisión..... | 5 |
| II. FUNDAMENTOS DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL | 6 |
| A. Necesidad de la supervisión | 6 |
| B. Fundamento jurídico de la supervisión | 10 |
| III. OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL..... | 12 |
| A. La confianza pública y la solidez económica de las entidades..... | 13 |
| B. La protección de los consumidores..... | 18 |
| C. Velar por el cumplimiento de las normas financieras y prudenciales | 20 |
| IV. EL ENFOQUE DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL | 21 |
| A. Evolución de la industria y la supervisión. | 21 |
| B. ¿Qué es la supervisión por riesgos? | 24 |
| C. Elementos estructurales del proceso de supervisión..... | 29 |
| V. EL CICLO DE SUPERVISIÓN..... | 32 |
| A. Etapas del ciclo actual de supervisión | 32 |
| 1. Entender la Entidad (etapa 1) | 32 |
| 2. Planeación (etapa 2) | 33 |
| 3. Inspección (etapa 3) | 35 |
| 4. Medidas de supervisión (etapa 4) | 37 |
| 5. Seguimiento (etapa 5) | 38 |
| B. Análisis de Riesgo Estructurado | 38 |

I. INTRODUCCIÓN

A. Propósito del documento

Desde hace más de una década la Superintendencia Bancaria de Colombia (en adelante SBC) empezó a desarrollar normas, técnicas y procedimientos para ser aplicados por las entidades vigiladas en la administración de sus riesgos financieros, y por ella misma en sus labores de supervisión prudencial¹. Fruto de este trabajo han sido, entre otras, las normas sobre riesgo de liquidez, riesgo de mercado, gestión de tesorería y sistema de administración de riesgo crediticio (en adelante SARC). Estos desarrollos hacen parte de un proceso más amplio que abarca la transición de un modelo de supervisión de cumplimiento (*compliance supervision*) hacia uno de supervisión por riesgos (*risk-focused supervision*).

Dentro de este proceso de cambio, el presente documento busca ofrecer una base conceptual sobre las premisas que justifican la supervisión prudencial y los principios que la orientan, y de esta forma, contextualizar la importancia y necesidad del esfuerzo que ha emprendido la SBC al dirigirse hacia una supervisión por riesgos. Este ejercicio conceptual implica desarrollar y definir los conceptos de supervisión basada en riesgos, así como encuadrarla dentro del marco más amplio del ciclo de supervisión que desarrolla la SBC. De esta forma se clarifican y decantan algunas nociones fundamentales y se unifican criterios.

El documento busca:

- Ilustrar la necesidad de la supervisión prudencial en el sistema financiero y asegurador.
- Identificar los principios que deben guiar la actuación del supervisor.
- Unificar terminología y conceptos frente a los tipos de supervisión.
- Describir el ciclo de supervisión que desarrolla la SBC.
- Identificar el norte hacia el cual debe encaminarse el esquema de supervisión actual.

En este orden de ideas, en las secciones II y III se revisan las razones que justifican la intervención del estado (regulación y supervisión) en el sector financiero y los objetivos que la misma persigue. Sólo en la medida en que se tengan claras las razones y objetivos de la supervisión, es posible definir un marco en el cual encuadrar las actuaciones del supervisor y un norte hacia el cual dirigirlas. No sólo se requiere entender de forma

¹ El término “prudencial” se utiliza con el fin de resaltar que la supervisión que realiza la SBC no se limita a la función de policía administrativa económica, consistente en hacer cumplir las normas que aplican al sistema financiero y asegurador, sino que tiene implicaciones relativas a la confianza en el mismo y a la solidez de las entidades vigiladas, relacionadas con su estabilidad, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero (en adelante EOSF), artículo 325.a.

precisa los objetivos que debe cumplir la SBC, sino también lo que de forma realista puede el ente de supervisión lograr. De lo contrario se generan falsas expectativas frente a los usuarios del sistema.

En la sección IV se discute el enfoque de la supervisión prudencial. En un mercado financiero altamente dinámico y cambiante, la regulación y prácticas internacionales de supervisión no pueden ser estáticas. Así, se discuten los cambios que han experimentado los sistemas financieros, la evolución de la regulación internacional, los retos que enfrenta la supervisión prudencial y la forma como se ha ido ajustando al nuevo contexto financiero. En concreto, se examina en qué consiste la supervisión por riesgos y las razones de su actual importancia.

En la sección V se presenta el ciclo de supervisión de la SBC. Se examinan sus diferentes etapas y productos. Con el fin de profundizar el proceso de supervisión por riesgos, se concibe incorporar una etapa adicional al ciclo actual de supervisión. Esta nueva etapa consiste en un Análisis de Riesgos Estructurado, el cual, gradualmente, deberá constituirse en el eje del proceso de supervisión. Cambio que, naturalmente, demandará tiempo y recursos considerables.

Por otra parte, como se indicó anteriormente, el propósito del documento es brindar un marco conceptual sobre los fundamentos, objetivos y etapas de la supervisión prudencial. No se pretende proporcionar una relación pormenorizada de procedimientos, sino por el contrario brindar un panorama general que facilite la comprensión de los elementos conceptuales involucrados en la supervisión prudencial. Es importante aclarar que este no es un documento técnico ni de procedimientos detallados, sino de carácter conceptual y que busca expresar las bases de la política de supervisión.

Es necesario, también, aclarar que este documento aplica a la generalidad de entidades financieras vigiladas por la SBC. Estas entidades incluyen no sólo a los establecimientos de crédito, sino también a las sociedades fiduciarias, administradoras de fondos de pensiones y cesantías, sociedades de capitalización y entidades aseguradoras². Por lo tanto, a lo largo del texto se usan de forma amplia los términos “entidades financieras” o “actividad financiera” para referirse a las entidades vigiladas por la SBC o las actividades desarrolladas por éstas³.

² Nótese que la denominación de “Bancaria”, que ostenta la SBC, se debe a razones históricas, pues es claro que el universo de entidades vigiladas se extiende más allá de los bancos.

³ El estatuto financiero, en términos generales, hace una diferenciación entre sector financiero y sector asegurador, distinguiendo por lo tanto entre instituciones financieras y entidades aseguradoras. En el presente documento, el término financiero debe entenderse en sentido amplio, es decir, que involucra al sector asegurador.

Finalmente, este documento se enmarca dentro de la función encomendada a la Dirección de Supervisión de diseñar procesos y metodologías de supervisión por riesgos, a la luz de las mejores prácticas a nivel internacional. Función que involucra el desarrollo de documentos conceptuales encaminados a la fijación y diseño de políticas de supervisión, procurando transparencia, homogeneidad, eficiencia y razonabilidad técnica, conforme lo ordena el EOSF, artículo 327.6.

B. Premisas de la supervisión

Las premisas de la supervisión prudencial son aquellas razones que fundamentan su existencia y que plantean los objetivos que ésta persigue. En concreto, existen poderosas razones económicas relacionadas con fallas del mercado, así como primordiales razones jurídicas relacionadas con las normas constitucionales, que hacen necesaria la supervisión prudencial. Así mismo, de estas razones económicas y normas constitucionales se desprenden una serie de objetivos legales que debe perseguir el supervisor.

Premisa No. 1. Desde el punto de vista del análisis económico, la supervisión prudencial en el sistema financiero es necesaria debido a la existencia de fallas de mercado, en especial las relacionadas con asimetrías de información y la posibilidad de contagio.

Premisa No. 2. Desde el punto de vista jurídico, la supervisión prudencial es una atribución de rango constitucional que tiene su fundamento en el interés público involucrado en la actividad financiera..

Premisa No. 3. Los propósitos de la supervisión prudencial son: (i) mantener la confianza pública en el sistema financiero y la solidez económica de las entidades, (ii), proteger a los usuarios del mismo, y (iii) velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan.

C. Principios de la supervisión

En este aparte se contemplan los principios que deben dirigir la actuación de la SBC. Ellos recogen, de manera breve, las principales ideas que se desarrollan en este documento. Tales principios se desprenden de la experiencia de la SBC, las prácticas internacionales y la necesidad de que la supervisión prudencial esté a tono con la natural dinámica de los mercados financieros. En su calidad de principios, ellos establecen parámetros o guías generales que deben orientar la supervisión.

Principio No. 1. El objetivo de la supervisión prudencial consiste en preservar la estabilidad sectorial, no en garantizar la supervivencia de las entidades individualmente consideradas.

Principio No. 2. La intensidad de la supervisión y las medidas supervisoras deben corresponder al análisis de riesgos que se haga de cada entidad. Los recursos deben destinarse prioritariamente a las entidades o áreas más riesgosas.

Principio No. 3. *La actividad financiera, por definición, implica la toma de riesgos. Las entidades, en general, enfrentan una serie de riesgos comunes. La supervisión debe basarse en metodologías de supervisión transversales a las mismas.*

Principio No. 4. *El buen juicio y conocimiento experto del supervisor es crucial en la supervisión. El análisis del supervisor debe apoyarse en información precisa y técnicas robustas que lo cualifican pero no lo remplazan.*

Principio No. 5. *La condición de las entidades financieras, por lo general, es un reflejo del entorno económico en que funcionan. El análisis macro es parte fundamental de la supervisión.*

Principio No. 6. *La supervisión prudencial debe realizarse de forma comprensiva y consolidada. Las entidades vigiladas deben analizarse dentro del contexto del grupo económico o financiero al que pertenecen.*

II. FUNDAMENTOS DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL

A. Necesidad de la supervisión

Premisa No. 1. *Desde el punto de vista del análisis económico, la supervisión prudencial en el sistema financiero es necesaria debido a la existencia de fallas de mercado, en especial las relacionadas con asimetrías de información y la posibilidad de contagio.*

La intervención del Estado en el sistema financiero, mediante regulación y supervisión, se fundamenta en la existencia de fallas de mercado.⁴ Estas fallas están asociadas con *asimetrías de información*⁵ debido a la especial naturaleza de los productos y servicios financieros en general, lo cual implica diversos tipos de problemas e imperfecciones en el mercado (altos costos de transacción, problemas de agencia, etc). En el caso específico de los bancos, las fallas de mercado se materializan en las externalidades negativas derivadas de la posibilidad de contagio y riesgo sistémico.

Los productos y servicios financieros son significativamente diferentes de los no financieros. Por lo general, se trata de bienes cuya calidad sólo puede ser determinada después de haber sido comprados e incurriendo en algunos costos (*credence goods*). Además, el valor de los mismos sólo se hace evidente en un lapso de tiempo considerable (en algunas ocasiones emerge al final del periodo) y depende de la conducta que asuma

⁴ Los mercados fallan (los recursos no se asignan de manera eficiente) por cuatro razones básicas: el poder de mercado, la información incompleta, las externalidades y los bienes públicos. Pindyck, RS & Rubinfeld, DL 2000, *Microeconomics*, 5th edn, Prentice Hall.

⁵ Asimetrías de información: Situación en la que una parte en una transacción tiene información diferente a la de otra parte. Dentro de la teoría económica, esta es una de las razones que hacen que los mercados fallen.

el vendedor después de la compra. Nótese que los productos financieros, por lo general, tienen las siguientes características que los hacen especiales⁶:

- En el caso de que una firma no financiera falle, el consumidor conserva el producto comprado. Por el contrario, cuando una firma financiera falla, los compradores pueden perder el producto adquirido, eg, una póliza de seguros.
- El valor de los productos no financieros desciende a medida que pasa el tiempo, mientras que los productos financieros no sólo pueden incrementar su valor a medida que pasa el tiempo, sino que, usualmente, son comprados en virtud de esa característica.
- Los productos financieros implican relaciones de largo plazo con la firma que los suministra, mientras que por lo general, los productos no financieros involucran compraventas de carácter instantáneo.
- Las firmas financieras, por lo general, están involucradas en relaciones fiduciarias (administración de activos) con sus clientes.
- La información sobre la calidad del producto es difícil de obtener. El comprador no puede determinar fácilmente si está comprando un producto defectuoso.
- Las transacciones financieras involucran *contratos incompletos*⁷, dado que el valor de los mismos está determinado en gran parte por la conducta del proveedor, después de que la compra ha sido realizada, eg, rendimiento de un fondo de pensiones voluntario.

Estas características particulares de los productos y servicios financieros hacen que los *costos de transacción*⁸ en que incurre el consumidor para verificar el valor de los contratos (si es que es posible hacerlo) sean substanciales. En la ausencia de un supervisor, los consumidores entonces requerirían tiempo, recursos y esfuerzo investigando y monitoreando a las firmas que proveen servicios financieros. Esto involucra dos conjuntos de costos relacionados: (i) duplicación de esfuerzos ya que cada consumidor estaría realizando el mismo proceso, y (ii) la pérdida de economías de escala que podría lograr un agente especializado.

Entre más altos sean estos costos de transacción mayor será la posibilidad de que el consumidor simplemente se abstenga de adquirir el producto. En este sentido la existencia de un supervisor que actúe como *monitor delegado* y realice la labor de adquirir información y difundirla, permite un mejor funcionamiento del mercado. Este monitor delegado tiene la ventaja de evitar la duplicación de esfuerzos individuales para adquirir información y de alcanzar economías de escala.

⁶ Llewellyn, D 1999, *The Economic Rationale for Financial Regulation*, Occasional Paper Series, No. 1, Financial Services Authority, London. Apr. Disponible en: <http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/p14.pdf>

⁷ **Contratos incompletos:** Contrato en el que algunas de sus características no están determinadas al principio del mismo o no es posible determinarla.

⁸ **Costos de transacción:** Costos derivados de la participación en un mercado; principalmente se refiere a los costos de adquirir información sobre un producto o de monitorear la conducta de agentes.

Adicionalmente, dada la existencia de contratos incompletos (el valor de los mismos está determinado por la conducta del proveedor después de la compra) es posible que se presenten problemas de agencia y riesgo moral⁹. Esta posibilidad hace que sea necesario el monitoreo permanente de la conducta de las entidades financieras. Nuevamente, dados los altos costos de hacerlo, es necesaria la presencia del monitor delegado.

Las asimetrías de información, por otra parte, también pueden dar lugar al conocido problema de “los limones”. En una situación en la que los consumidores saben que existen productos buenos y malos en el mercado pero no poseen la suficiente información para distinguirlos, también se abstendrán de participar en el mismo. En el caso extremo, el mercado se paralizaría. En este sentido, es necesaria la regulación y supervisión prudencial para lograr unos estándares mínimos en el mercado, evitar “los limones”, y promover la confianza de los participantes en el mismo.

Riesgo sistémico y supervisión bancaria¹⁰

En el caso de los establecimientos de crédito, existen razones especiales de orden sistémico que justifican la intervención del estado. Las entidades bancarias realizan una actividad de transformación de activos consistente en captar depósitos a la vista y colocarlos en préstamos de más largo plazo. Esta función es vital para la economía pero implica que la estructura financiera de los intermediarios es inherentemente frágil. Los depósitos a la vista (pasivos) pueden ser retirados en cualquier momento mientras que los préstamos (activos) son por naturaleza ilíquidos. Si todos los depositantes entran en “pánico” y deciden “correr” a retirar sus fondos, el banco no estará en posición de cumplir y podrá llegar al punto de falla.

El problema naturalmente radica en asimetrías de información. Los depositantes conocen mucho menos acerca de las condiciones del banco de lo que conocen los administradores del mismo. Esto se debe a varias razones: (i) los bancos son instituciones opacas por naturaleza pues conceden préstamos basados en información privada¹¹; (ii) los costos de obtener información y monitoreo para los pequeños ahorradores son extremadamente altos; y (iii) por lo general los pequeños ahorradores carecen de la sofisticación necesaria

⁹ **Riesgo moral:** Situación en la que un individuo no tiene que asumir todos los costos asociados con sus acciones. Es el riesgo de que el agente desarrolle actividades que son indeseables (*inmorales*) desde el punto de vista del principal.

¹⁰ La literatura sobre riesgo sistémico generalmente suele concentrarse en las entidades crediticias debido a su estructura financiera “inherentemente frágil”. En todo caso, es necesario resaltar, que éste puede estar presente en otros sectores. Por ejemplo, la IAIS ha señalado que “los reguladores y supervisores de seguros y de otros sectores financieros, deben comprender y tratar los asuntos sobre la estabilidad financiera y sistémica provenientes del sector asegurador, en el momento que éstos surjan”. (Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, Principios básicos de seguros y su metodología, Principios No. 1 Oct. p.4).

¹¹ Ver recuadro No.5. (Caprio, J & Levine, R 2002, 'Corporate Governance in Finance: Concepts and International Observations', en RE Litan, M Pomerleano & V Sundararajan (eds), *Financial Sector Governance*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.).

para interpretar la información financiera. Dado que los depositantes no conocen la realidad del banco están sujetos a entrar en pánico.¹²

Estos pánicos bancarios tienen dos problemas críticos. El primero es que presentan un caso de “expectativas autocumplidas”. Así se trate de una entidad económicamente sólida, es suficiente con que los depositantes creen que está en problemas, para que “corran” a retirar su dinero y hagan que ésta efectivamente tenga problemas. Esto, naturalmente, debido a que la estructura financiera de los intermediarios es inherentemente frágil, dada la diferencia de duración entre sus activos y pasivos.

En segundo lugar, los pánicos bancarios, por definición, tienden a expandirse por todo el sistema. Los depositantes de otros bancos también pueden entrar en pánico y retirar sus fondos. Así mismo, debido a las relaciones interbancarias, la falla de un banco puede impactar a otros. Adicionalmente, dada la formación de grupos económicos y financieros, los problemas de un banco se pueden transmitir a las otras entidades del grupo. Esta posibilidad de contagio evidencia una externalidad negativa que implica una falla del mercado pues bancos “sanos” pueden verse impactados (y deben asumir los costos) de la falla de otros bancos.

Así, las asimetrías llevan a dos resultados negativos que se retroalimentan: (i) la capacidad de monitoreo de los depositantes es limitada, lo cual estimula la asunción de riesgos por parte de los administradores; y (ii) dado que los depositantes no pueden conocer la situación real del banco, pueden ser presa del pánico y desencadenar una crisis de expectativas auto-cumplidas. En ambos casos el resultado puede ser un pánico que desencadene una crisis sistémica.

Este riesgo sistémico es especialmente costoso para una economía puesto que los bancos constituyen el corazón de su sistema de pagos. Adicionalmente, en economías emergentes, dado el escaso desarrollo de los mercados de capitales, el crédito bancario constituye la principal fuente de financiamiento de los agentes económicos. Una falla sistémica, entonces, no sólo desarticularía el sistema de pagos, sino que también cerraría el flujo de recursos al sector productivo frenando la inversión. Es por esta razón que, a nivel mundial, las contracciones económicas más severas generalmente han estado asociadas con crisis bancarias.

Para reducir la posibilidad de un pánico se ha creado el seguro de depósito. Éste se basa en la premisa de que si los depositantes saben que aun sí el banco falla, su dinero les será reintegrado, no tendrán razón para correr al banco a retirar sus depósitos. Sin embargo esto genera el problema ya mencionado del riesgo moral. Si los depositantes saben que sus recursos están asegurados tendrán menores incentivos para monitorear el banco y ejercer presión sobre el mismo para que maneje los recursos de forma prudente. Así, los bancos que tomen riesgos excesivos no serán penalizados por el mercado, incrementando la posibilidad de que entren en problemas.

¹² Mishkin, F 2002, 'Prudential Supervision : Why is it important and what are the issues?' in F Mishkin (ed.), *Prudential Supervision : What Works and What Doesn't*, University of Chicago Press, p. 295.

Dada la falta de incentivos de los depositantes para monitorear el banco, es necesaria la presencia de un supervisor que realice esta función, limitando el nivel de riesgo. En este sentido, el supervisor, actúa como monitor delegado de los depositantes. En todo caso, nótese que incluso en la ausencia del seguro de depósito los depositantes no podrían “monitorear” el banco de forma muy efectiva dadas los altos costos de transacción que esto implica. Así, la supervisión bancaria es necesaria dadas las asimetrías de información entre los bancos y los depositantes.

En este punto, las palabras del premio Nobel de economía, J. Stiglitz, son oportunas: “Los 200 años de historia del capitalismo moderno han estado marcados por repetidas perturbaciones macroeconómicas causadas por debilidades financieras. Sólo una fuerte regulación estatal de éste sector ha brindado un poco de estabilidad”¹³.

B. Fundamento jurídico de la supervisión

Premisa No. 2. Desde el punto de vista jurídico, la supervisión prudencial es una atribución de rango constitucional que tiene su fundamento en el interés público involucrado en la actividad financiera.

La Constitución Política (en adelante CP), de forma general, contempla la intervención del Estado en la economía (art 334 CP) y, en especial, señala que el Gobierno, de acuerdo con la ley, intervendrá en la actividad financiera, a la cual califica de “interés público” (art 335 CP). Dentro del marco constitucional, corresponde al Congreso dictar normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular la actividad financiera (art 150.19.d). Adicionalmente, la constitución, identifica como responsabilidad del Presidente de la República, el ejercicio de la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividad financiera (art 189.24 CP).

Por tanto, de acuerdo con la CP, existe una competencia compartida entre el Congreso y el Ejecutivo para regular e intervenir la actividad financiera, bursátil y aseguradora, pues corresponde al primero dictar los parámetros generales sobre dichos aspectos a los cuales debe sujetarse el Gobierno, a través de las conocidas leyes marco, y al Presidente de la República ejercer la intervención en las citadas actividades de acuerdo con la ley, a través de decretos reglamentarios¹⁴.

De esta manera, el artículo 33 de la Ley 35 de 1993 establece que le corresponde al Gobierno Nacional, por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la facultad de regulación de la actividad financiera. Así mismo, este marco constitucional de intervención estatal en la actividad financiera es desarrollado por el artículo 326 del EOSF

¹³ Stiglitz, JE 2001, 'Principles of financial regulation: A dynamic portfolio approach', *The World Bank Research Observer*, vol. 16, no. 1, pp. 1-18.

¹⁴ Consejo de Estado. Expediente No. 10018. 6 de octubre de 2000. MP. Dr. Delio Gómez Leyva.

en donde se establece que la SBC es el organismo mediante el cual el Presidente de la República ejerce las mencionadas funciones de inspección, vigilancia y control (ver Recuadro No.1) Al respecto, de forma general, la Corte Constitucional ha señalado que “la supervisión es una sola y comprende la inspección, control y vigilancia”¹⁵.

Recuadro No.1. Inspección vigilancia y control

El EOSF no define que se entiende por inspección vigilancia y control. La definición de estos conceptos se encuentra en las normas generales sobre sociedades comerciales, contempladas en la Ley 222 de 1995 (Arts. 83 a 85) con respecto a la Superintendencia de Sociedades, y que por analogía pueden ilustrar las tres funciones. Así, el Consejo de Estado, ha expresado: “La “inspección” consiste en la atribución para solicitar, confirmar y analizar la información requerida sobre la situación jurídica, contable, económica y administrativa, de los entes vigilados, así como la práctica de investigaciones administrativas a dichos entes. La “vigilancia”, que debe ejercerse permanentemente, se concreta en velar porque los vigilados, en su formación, funcionamiento y en desarrollo de su objeto social, se ajusten a la ley y a los estatutos. Y el “control” está referido a ordenar los correctivos necesarios para subsanar una situación crítica de orden jurídico, contable, económico o administrativo de los entes vigilados”

16

En desarrollo de las mismas, el EOSF enuncia los objetivos, funciones y facultades que la SBC debe cumplir y ejercer. En concreto, el EOSF incorpora funciones y facultades de aprobación u objeción para el funcionamiento de entidades, control y vigilancia, supervisión, prevención y sanción, y certificación y publicidad, entre otras (art. 326). En general, estas funciones contempladas en el EOSF comprenden atribuciones para (i) adquirir información de diversa índole, (ii) verificar que las actuaciones de las entidades se ajusten a lo señalado en las normas, y (iii) tomar u ordenar las medidas correctivas que sean necesarias. En suma, el ejercicio de la inspección, vigilancia y control de las entidades financieras comprende todo un conjunto de atribuciones que la SBC puede ejercer ante determinadas circunstancias y para cumplir ciertos objetivos.

Por otra parte, es necesario resaltar que el EOSF contempla dentro de las funciones de control y vigilancia de la SBC, “instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación” (art 326.3.a). Esta facultad de “instrucción” que el legislador confirió a la SBC, implica unos poderes de regulación secundarios que ésta ejerce mediante Circulares Externas¹⁷.

¹⁵ Corte Constitucional. Expediente D-5381. Magistrado Ponente Dr. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁶ Consejo de Estado. Expediente No 8971. 5 de marzo de 1999. MP. Dr. Daniel Manrique Guzmán

¹⁷ En la literatura académica sobre regulación y supervisión financiera se destaca que, a nivel internacional, usualmente no existe una diferenciación clara entre reguladores y supervisores. “Más aún, el borde entre ambos es difuso debido al hecho de que los supervisores son investidos de poderes de creación de reglas para refinar la legislación existente a través de ordenanzas u otro tipo de normas”. En este sentido, los supervisores son reguladores (secundarios), detrás de las entidades que crean las normas primarias”. Grunbichler, A & Darlap, P 2004, 'Integration of EU financial markets supervision: Harmonisation or unification?' *Journal of Financial Regulation & Compliance*, vol. 12, no. 1, pp. 36-44.

Esta facultad de “instrucción” es fundamental para que la supervisión sea efectiva pues, dado el desarrollo del mercado financiero, se requiere que el supervisor pueda señalar a sus vigiladas cuales son las pautas o parámetros a seguir para un adecuado manejo de los riesgos a los que están expuestas y tomar las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento. Así, esta facultad del supervisor permite agilidad en la adopción de medidas prudenciales oportunas en un mercado altamente cambiante y precisión en el nivel de detalle y rigor técnico necesario. Cualidades estas, que escapan a la naturaleza de normas más generales.¹⁸

III. OBJETIVOS DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL

Premisa No. 3. Los propósitos de la supervisión prudencial son: (i) mantener la confianza pública en el sistema financiero y la solidez económica de las entidades, (ii), proteger a los usuarios del mismo, y (iii) velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan.

La normatividad colombiana (EOSF art 325) presenta una enumeración de nueve objetivos que debe cumplir la SBC, los cuales, en lo general y principal, pueden sintetizarse en tres propósitos puntuales: (i) mantener la confianza pública en el sistema financiero y la solidez económica de las entidades, (ii), proteger a los usuarios, y (iii) velar por el cumplimiento de las normas que lo regulan. Se destaca que estos tres objetivos, en general, son compartidos por las entidades de supervisión financiera a nivel internacional (ver Recuadro No. 2).

¹⁸ Esta facultad de “instrucción” generalmente la ejerce la SBC mediante Circulares Externas. A través de ellas, entre otras, se han expedido normas de administración de riesgos como las siguientes: (i) CE 88 de 2000 sobre administración de riesgos en operaciones de tesorería, (ii) CE 042 de 2001 sobre medición de riesgos de mercado, (iii) CE 33 de 2002 sobre valorización y contabilización de inversiones a precios de mercado, y (iv) CE 52 de 2004 sobre Sistema de Administración del Riesgo Crediticio —SARC.

Recuadro No.2. Los objetivos de la supervisión financiera.

El *Joint Forum*, instancia que reúne a las asociaciones de supervisores bancarios, de seguros y de valores, indica que los objetivos de la supervisión de los tres sectores incluyen tanto la protección de los consumidores como la estabilidad del sistema. Por otra parte, los supervisores de valores tienen un objetivo que no comparten los otros dos sectores: asegurar la eficiencia y transparencia del mercado. Este tercer objetivo refleja el papel de los supervisores de valores en vigilar *mercados*, mientras que los supervisores de bancos y seguros vigilan *entidades*¹⁹.

Según el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) el objetivo principal de la supervisión prudencial de entidades financieras es “mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero, reduciendo el riesgo de pérdidas de los depositantes y otros acreedores”. Así, la tarea de los supervisores consiste en “velar porque las entidades financieras operen de forma segura y sólida, manteniendo capital y reservas suficientes para soportar los riesgos que surgen en sus negocios”²⁰.

La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) señala que “un sistema de regulación y supervisión sano es necesario para mantener mercados de seguros eficientes, seguros, justos y estables, así como para promover el crecimiento y la competencia en el sector. Dichos mercados benefician y protegen a los asegurados (incluyendo a los beneficiarios)”²¹.

La *International Organization of Securities Commissions* (IOSCO) señala que los tres objetivos de la regulación en materia de valores son: (i) La protección de los inversionistas, principalmente mediante la revelación de información. (ii) Asegurar que los mercados son justos, eficientes y transparentes, mediante la prevención de prácticas impropias de *trading*, acceso equitativo al mercado y la diseminación de información relevante. (iii) La reducción del riesgo sistémico, buscando la reducción del riesgo de falla de los intermediarios del mercado²².

A. La confianza pública y la solidez económica de las entidades

Para empezar, el EOSF consagra como primer objetivo de la SBC “asegurar la confianza pública en el sistema financiero y velar porque las instituciones que lo integran mantengan permanente solidez económica y coeficientes de liquidez apropiados para atender sus obligaciones”²³ (art. 325.a). Este objetivo está en línea con lo señalado a nivel internacional por el BCBS.

¹⁹ Joint Forum 2001a, *Core Principles Cross-Sectoral Comparison*, Bank for International Settlements, Nov, Basel.

²⁰ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 1997, *Core Principles for effective banking supervision*, Bank for International Settlements, Basel. Sep. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbse102.pdf>

²¹ Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, *Principios básicos de seguros y su metodología*, Principios No. 1 Oct.

²² International Organization of Securities Commissions (IOSCO) 2003, *Objectives and Principles of Securities Regulation*, May.

²³ Es importante anotar que la norma colombiana no hace referencia expresa a la *estabilidad* del sistema financiero, aunque, naturalmente, la confianza del público en el sistema y la solidez de las entidades, están directamente relacionados con la estabilidad del mismo. En todo caso, es interesante mencionar que el concepto de estabilidad financiera ha cambiado en las últimas décadas y actualmente no existe una definición única del mismo. Una definición usual consiste en que las entidades y mercados financieros puedan movilizar el ahorro, proveer liquidez y asignar recursos sin

Este objetivo legal hace necesaria una breve reflexión sobre el significado de sus dos componentes (i) la confianza pública y (ii) la solidez económica y liquidez de las entidades. La confianza es fundamental en los sistemas financieros, sin ella ningún agente económico utilizaría o compraría los productos y servicios ofrecidos por las entidades financieras. Más aún, la operación eficiente de los sistemas financieros depende de manera crítica de la confianza de los usuarios en que éstos funcionan de acuerdo a reglas y procedimientos que son transparentes, justos y que tienen en cuenta el interés del consumidor. En este sentido, la confianza en el sistema financiero es un bien público.²⁴

Específicamente, en el sector bancario la confianza adquiere otro matiz mucho más complejo. Los bancos reciben del público depósitos a la vista y con ellos realizan préstamos de más largo plazo. Esta función de transformación de plazos es vital a la economía pero al mismo tiempo implica el riesgo de iliquidez si falla la confianza de los depositantes y estos acuden en “masa” a hacer efectivos sus depósitos.

¿Cómo se consigue, entonces, la confianza pública? Muchos elementos influyen en ello, pero podemos señalar tres principales. En primer lugar, la existencia misma de un supervisor de la actividad financiera, que actúe como “monitor delegado” asegurándose de que las entidades cumplan las normas que las regulan y tengan plena solidez económica, brinda tranquilidad a los ahorradores. En segundo lugar, la revelación de información al mercado por parte del monitor delegado y las mismas entidades brinda transparencia que estimula la confianza. En tercer lugar, el hecho efectivo de que las entidades presenten realmente una solidez económica también genera un clima de confianza.²⁵

El segundo elemento de la norma, “la solidez económica” y liquidez de las entidades está, como se acaba de ver, relacionado con el objetivo de la confianza. Lo que la norma busca es que la confianza sea fundada: que las entidades realmente sean sólidas. Esta solidez económica se refiere a que las entidades vigiladas presenten, en todo momento, niveles de capital acordes con los riesgos asumidos. Esta es una de las más importantes tareas de la supervisión prudencial. Las entidades adecuadamente capitalizadas están en mejores condiciones de sobrellevar pérdidas y sortear circunstancias adversas.

traumatismos. Otra definición, de tipo operativo, consistente en la ausencia de entidades en crisis, estabilidad en los precios y estabilidad en las tasas de interés. Como consecuencia, de esta inexistencia de una definición unívoca, la literatura académica, considera que el objetivo de mantener la estabilidad financiera involucra un cierto grado de ambigüedad. Grunbichler, A & Darlap, P 2004, 'Integration of EU financial markets supervision: Harmonisation or unification?' *Journal of Financial Regulation & Compliance*, vol. 12, no. 1, pp. 36-44.

²⁴ Herring, RJ & Santomero, AM 1999, *What is optimal financial regulation?*, Working Paper, 00-34, The Wharton Financial Institutions Center, May. Disponible en: <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/00/0034.pdf>

²⁵ En el sistema bancario también se utiliza el seguro de depósito, es decir, la garantía estatal de que aún si la entidad falla el depositante recuperará su dinero o parte de éste. Como se mencionó anteriormente, este mecanismo también tiene sus problemas. El principal es que genera “riesgo moral” es decir, que los depositantes al saber que están asegurados no tienen incentivos para vigilar al banco y por lo tanto los administradores del mismo cuentan con mayor libertad para asumir conductas más riesgosas (haciendo aún más necesaria la presencia de un monitor delegado). Sin embargo, pese a esta desventaja, el papel del seguro de depósito es tan importante que la mayoría de los países cuentan con él. En el caso colombiano el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (Fogafin) es la entidad encargada del mismo.

Adicionalmente, cuando el público sabe que las entidades están bien capitalizadas, la confianza en el sistema se ve reforzada (ver Recuadro No.3).

Naturalmente, la responsabilidad de la SBC frente a la solidez de las vigiladas no se agota en el capital adecuado. Igual de importante es la revisión de los procesos de administración, control interno, y control de riesgos de las entidades financieras.²⁶ Las entidades financieras se encuentran, por definición, en el negocio de toma de riesgos, por lo tanto es fundamental que las mismas cuenten con sistemas adecuados que les permitan identificarlos, medirlos, controlarlos y monitorearlos. En el análisis último, el correcto funcionamiento de una entidad se fundamenta en su gobierno corporativo. Por lo tanto el supervisor debe velar porque estos sistemas y el gobierno corporativo de las entidades sean apropiados dada su complejidad, tamaño y negocios.

En este punto es necesario precisar que el hecho de que una entidad esté bien capitalizada y cuente con sistemas de administración idóneos, no quiere decir que su permanencia en el mercado esté asegurada. Incluso las entidades bien capitalizadas y administradas fallan. La diferencia es que la probabilidad de que lo hagan es sustancialmente menor y la posibilidad de que los ahorradores recuperen su dinero sin tener que acudir al seguro de depósito o al erario es sustancialmente mayor. Incluso cuando los reguladores y supervisores han hecho bien su trabajo, es posible que alguna entidad financiera falle²⁷.

²⁶ De acuerdo con los estándares internacionales de mejores prácticas, la función de administración riesgos involucra el sistema de control interno, es decir, la administración de riesgos es un proceso mucho más amplio que recoge los elementos del sistema de control interno. (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO. 2004, *Enterprise Risk Management. Integrated Framework*).

²⁷ En este sentido las palabras de Alan Greenspan son ilustrativas: “no debemos ver cada falla de un banco como una falla de supervisión o regulación”.

(Greenspan, A 2001, 'Issues for Bank Regulators', Conference of State Banking Supervisors (Speech), Traverse City, Michigan, May 18. Disponible en: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001/20010518/default.htm>).

Recuadro No.3. La importancia del capital

¿Qué se entiende por una entidad económicamente sólida? A nivel mundial éste tema ha causado múltiples controversias. En general se reconoce que, debido a su capacidad de absorber pérdidas, el capital es uno de los aspectos principales en la solidez de una entidad financiera. Además, es necesario que el nivel de capital se encuentre directamente relacionado con el perfil de riesgos de las entidades²⁸.

En el sistema bancario, en 1998 el Comité de Basilea expidió la primera norma al respecto, mundialmente conocida como el Acuerdo de Capital. En esta norma el capital de la entidad se vincula al riesgo de los activos con el fin de asegurar que las entidades estén en posición de soportar pérdidas²⁹. El Acuerdo fue adoptado por la mayoría de países del mundo, incluido Colombia³⁰. Aunque inicialmente el Acuerdo impulsó una mejoría en los niveles de capital de los bancos a nivel mundial, con el tiempo y la innovación financiera fue perdiendo vigencia, propiciando el arbitraje regulatorio. Esto llevó a que en 1999 el Comité de Basilea expidiese una propuesta para un nuevo acuerdo la cual fue sometida a múltiples consultas y estudios. Este nuevo Acuerdo, conocido como Basilea II, fue publicado en su versión definitiva el 26 de junio de 2004 y busca que los cargos de capital se ajusten de forma más precisa al perfil de riesgos de las entidades.

Los principios básicos internacionales de supervisión y regulación en materia de entidades aseguradoras, *The Insurance Core Principles*, de la IAIS, también destacan la importancia del capital en la solidez de este tipo de entidades. La IAIS señala que los supervisores de seguros deben tener en cuenta el tamaño y complejidad de las compañías, así como los riesgos asumidos, a la hora de fijar los requerimientos de capital (principio 23). Igualmente, los *Principles on capital adequacy and solvency*, destacan la importancia del capital en la solidez de las entidades de seguros, señalando que las reservas técnicas son la piedra angular (*cornerstone*) del régimen de capital y solvencia.³¹

En materia de valores, los principios básicos, *Objectives and Principles of Securities Regulation*, de la IOSCO señalan que los intermediarios del mercado deben mantener niveles adecuados de capital que reflejen los riesgos tomados por estas entidades (principio 22). La IOSCO señala que la protección de los inversionistas y la estabilidad de los sistemas financieros son incrementadas mediante adecuados niveles de capital, ya que éstos fomentan la confianza en los mercados financieros y permiten a las firmas absorber pérdidas en caso de movimientos adversos de los mercados³².

²⁸ El *Joint Forum*, que agrupa a las asociaciones internacionales de supervisores bancarios, de seguros y valores —BCBS, IAIS y IOSCO—, destaca que los principios básicos de los tres sectores especifican que los supervisores deben señalar requerimientos de capital para las entidades supervisadas, que reflejen el riesgo asumido por las mismas. Joint Forum 2001, *Core Principles Cross-Sectoral Comparison*, Bank for International Settlements, Basel. Nov. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/joint03.pdf>

²⁹ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 2004, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, Bank for International Settlements, Basel. June. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

³⁰ Actualmente la relación de solvencia de los establecimientos de crédito está regulada por el Decreto 1720 de 2001 (recientemente modificado mediante el Decreto 2061 de 2004), el cual incorpora no sólo el riesgo crediticio sino también el de mercado, de acuerdo con la enmienda realizada por el Comité de Basilea en 1996.

³¹ International Association of Insurance Supervisors (IAIS) 2002, *Principles on capital adequacy and solvency*, Principles No. 5, Jan. P. 4. Disponible en: <http://www.iaisweb.org/02solvency.pdf>, ---- 2003, *Insurance core principles and methodology*, Principles No. 1, Oct. Disponible en: <http://www.iaisweb.org/358coreprinciplesmethodologyoct03revised.pdf>

³² International Organization of Securities Commissions (IOSCO) 2003, *Objectives and Principles of Securities Regulation*, May. Disponible en: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>

Supervisión prudencial y falla de entidades

Principio No. 1. El objetivo de la supervisión prudencial consiste en preservar la estabilidad sectorial, no en garantizar la supervivencia de las entidades individualmente consideradas.

Uno de los principios de los mercados con algún grado de competencia es que no son estáticos. Algunas firmas participantes entran y otras salen de los mismos. Por lo general, las firmas ineficientes o menos competitivas corren el riesgo de salir del mercado. La industria de servicios financieros no es la excepción. El dejar que las entidades participen en el libre juego de mercado implica que algunas puedan salir del mercado (ver Recuadro No. 4). Esta realidad ha sido reconocida a nivel internacional por las distintas entidades de regulación y supervisión financiera.

La *Financial Services Authority* (Superintendencia Bancaria Inglesa) de manera expresa ha manifestado “no buscamos prevenir todas las fallas de firmas [financieras] ni todos los problemas de conducta. Comúnmente nos referimos a esto como un régimen de falla diferente a cero”. Desde esta perspectiva, la *Financial Services Authority* argumenta que si todas las posibilidades de falla fueran removidas, los participantes en el sistema financiero no tendrían ningún incentivo para actuar de manera prudente, lo cual en el largo plazo incrementaría el riesgo moral, generando una mayor probabilidad de problemas y crisis financieras³³.

Igualmente, el Comité de Basilea en sus Principios Básicos de la Supervisión Bancaria, manifiesta que “la supervisión no puede y no debe asegurar que los bancos no fallarán. En una economía de mercado, las fallas son parte de la toma de riesgos”. Esta posición fue recientemente reiterada de forma categórica, “los bancos pueden fallar y de hecho lo hacen, y debería haber conciencia pública de esto”. “Los objetivos de proteger el sistema financiero y el interés de los depositantes no son incompatibles con la falla individual de bancos. La salida ocasional de un banco puede ayudar a proveer el balance adecuado de incentivos”³⁴.

³³ Financial Services Authority (FSA) 2003, *Reasonable expectations: Regulation in a non-zero failure world*, London. Sep. Disponible en: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/regulation_non-zero.pdf

³⁴ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 1997, *Core Principles for effective banking supervision*, Bank for International Settlements, Basel. Sep. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbse102.pdf>, ---- 2002, *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*, Report of the Task Force on Dealing with Weak Banks, Bank for International Settlements, Basel. Mar. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs88.pdf>

Recuadro No.4. Competencia y estabilidad

En el pasado, muchos países trataron de lograr la estabilidad del sistema financiero regulando de forma rígida su actividad. En efecto, restricciones sobre los activos que pueden adquirir las entidades financieras, las tasas de interés y limitaciones a la competencia se encontraban entre las principales regulaciones adoptadas por muchos países, incluido Colombia. Adicionalmente, los sistemas de tasas de cambio fijas a nivel mundial reforzaban este marco regulatorio.

El problema de este tipo de regulaciones es que entran en conflicto con la misma razón de ser de las entidades financieras: canalizar *eficientemente* el superávit de fondos de unos agentes económicos para que sean utilizados por otros que los necesitan para inversión o consumo, facilitando el proceso de desarrollo económico. Naturalmente, el que las entidades pueden realizar eficientemente su función implica que puedan tomar riesgos y, eventualmente, éstos pueden hacer que fallen³⁵.

B. La protección de los consumidores

La protección de los usuarios de servicios financieros es otra de las funciones que cumplen los supervisores bancarios en el mundo. En Colombia, el EOSF contempla que la SBC debe “supervisar las actividades que desarrollan las entidades sometidas a su control y vigilancia con el objeto de velar por la adecuada prestación del servicio financiero, esto es, que su operación se realice en condiciones de seguridad, transparencia y eficiencia” (EOSF, Art 325.C). Naturalmente, la “adecuada prestación del servicio financiero” está dirigida a la protección de los consumidores.

Parte importante de la protección al consumidor consiste en velar por la solidez de las entidades financieras, ya que, como se explicó anteriormente, debido a las asimetrías de información y altos costos de transacción ellos no pueden hacerlo por sí solos (ver Recuadro No.5). Evidentemente, lo peor que le puede pasar a un ahorrador es perder sus depósitos y al tomador de un póliza encontrar que el asegurador ya no está en condiciones de pagarle el siniestro. Sin embargo, la necesidad de proteger al consumidor no se agota en este punto, pues adicionalmente los usuarios de los servicios financieros pueden ser sujetos pasivos de abusos por parte de las entidades financieras.

La existencia de una posición de superioridad de las entidades financieras sobre sus clientes fue reconocida por la Corte Constitucional, determinando que cuando “*un particular asume la prestación de la actividad bancaria adquiere una posición de supremacía material -con relevancia jurídica- frente al usuario; es decir, recibe unas atribuciones especiales que rompen el plano de igualdad referido*”³⁶. Esta situación de

³⁵ En este sentido Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federal ha manifestado que “no podemos olvidar que la función económica básica de estas entidades reguladas es tomar riesgos. Si minimizamos la toma de riesgos para reducir el número de fallas a cero, habremos eliminado el propósito del sistema bancario” (Greenspan, Alan. May 1996, Stockholm).

³⁶ Corte Constitucional. Sentencia SU 157/99. MP. Alejandro Martínez Caballero.

supremacía material por parte de la entidad financiera sirve de fundamento general a las reglas de protección al consumidor, cuyo cumplimiento es vigilado por la SBC.

Recuadro No.5. Asimetrías de información y opacidad.

¿Por qué la SBC debe preocuparse de proteger a los usuarios del servicio financiero? Los bancos son por esencia instituciones opacas. Parte de la razón de su existencia se fundamenta en que éstos son capaces de generar información privada, solucionando los costos de transacción y las asimetrías de información que impiden que los mercados de capitales funcionen en ciertas condiciones. Los bancos confieren préstamos privados (no transables públicamente) que les permiten apropiarse de todos los beneficios de producir información acerca de los demandantes de crédito, evitando el problema del *free rider* que existe en los mercados de capitales. Esto quiere decir que en parte los bancos existen porque pueden generar información sólo para ellos, lo cual, naturalmente puede implicar opacidad³⁷.

La “opacidad” del negocio bancario hace muy difícil que un observador externo pueda conocer de forma adecuada lo que sucede en la entidad. Esto genera asimetrías de información que hacen que las personas que depositan fondos en entidades financieras no conozcan exactamente el nivel de riesgo que están asumiendo. Adicionalmente, para un observador individual puede resultar extremadamente costoso adquirir la información necesaria para dilucidar el nivel de riesgo asumido al colocar sus fondos en una entidad financiera.

Esto sin mencionar que la especial naturaleza de los productos financieros (es difícil juzgar exactamente su calidad o valor con exactitud antes de comprarlos, y su valor depende de la conducta que asuma el vendedor una vez hecha la compra) hacen que se requiera un esfuerzo de monitoreo permanente por parte del consumidor.

Por otra parte en mercados como el colombiano, además debe tenerse en cuenta que la mayoría de agentes económicos son ahorradores, tomadores de pólizas o inversionistas pequeños, con un bajo nivel de sofisticación financiera que no les permite realizar una evaluación correcta de los riesgos que asumen. En estas condiciones, la SBC se convierte en un “monitor delegado” que evalúa el riesgo que presentan las entidades financieras y se encarga de que cumplan con las normas prudenciales que las rigen, realizando de esta forma una labor que para los agentes individuales sería extremadamente costosa y difícil.

Entre las reglas existentes, a manera de ejemplo, se destacan (i) el deber general de las entidades financieras de “emplear la debida diligencia en la prestación de los servicios a sus clientes” y revelar información correcta y transparente acerca de los servicios y productos que ofrecen (EOSF, Art. 98); y (ii) la obligación de las entidades financieras de crear sistemas para atender de forma adecuada las quejas de los usuarios (EOSF, ART 98). Adicionalmente, las normas sobre autorización de entidades financieras, idoneidad de sus administradores, y acciones contra quienes ejerzan la actividad financiera de forma ilegal, también brindan protección a los consumidores (EOSF, Arts 53 y 109).

³⁷ Mishkin, F 2002, 'Prudential Supervision : Why is it important and what are the issues?' in F Mishkin (ed.), *Prudential Supervision : What Works and What Doesn't*, University of Chicago Press, p. 295. Caprio, J & Levine, R 2002, *Corporate Governance in Finance: Concepts and International Observations*, Paper prepared for the 2002 World Bank, IMF, and Brookings Institution Conference, Building the Pillars of Financial Sector Governance: The Roles of Public and Private Sectors., The World Bank, Jul. Disponible en: http://econ.worldbank.org/files/16573_caprio_governance.ps.pdf

C. Velar por el cumplimiento de las normas financieras y prudenciales

El tercer objetivo general de la supervisión de entidades financieras es que éstas efectivamente ajusten su conducta a lo señalado en las normas. Poco se gana estableciendo reglas que no son observadas. Es así que el EOSF señala que la SBC tiene como objetivo “supervisar de manera integral la actividad de las entidades sometidas a su control y vigilancia no sólo respecto del cumplimiento de normas de tipo financiero, sino también en relación con las disposiciones de tipo cambiario” (EOSF, Art 325.1.b).

Naturalmente ésta es una norma general que incluye los dos objetivos anteriormente comentados: tanto la solidez patrimonial de las entidades como la protección al consumidor se encuentran plasmados en normas jurídicas que deben hacerse cumplir. En efecto, tanto en Colombia como a nivel internacional, son múltiples las disposiciones y regulaciones que aplican al sector financiero haciéndolo uno de los más regulados de la economía³⁸.

La función de velar por el cumplimiento de las normas financieras es una función de monitoreo que se cumple mediante supervisión *extra situ* e *in situ*. La supervisión *in situ* —o “inspección”— es aquella que se efectúa directamente en las instalaciones físicas del vigilado. *Contrario sensu*, la inspección *extra situ*, es aquella que no involucra la presencia física del supervisor en las instalaciones del vigilado. Esta se efectúa de forma permanente y consiste en el seguimiento de la evolución de la entidad a partir del análisis de la información pertinente (ver sección V sobre el Ciclo de Supervisión).

Naturalmente, las trasgresiones a las disposiciones financieras tienen distintas clases de efectos. Los principales son los de tipo sancionatorio. La SBC cuenta con precisas facultades para imponer sanciones tanto a nivel institucional como personal a los infractores de normas, (EOSF, Arts. 208-12). Estas sanciones van desde la llamada de atención o amonestación, la multa y la suspensión para el ejercicio del cargo, hasta la remoción de los administradores. Los efectos también pueden ser de tipo prudencial, como lo son las distintas medidas cautelares hasta llegar a la toma de posesión.

³⁸ La idea de que el negocio bancario deber ser regulado y restringido no es nueva. Los bancos han sido considerados como empresas riesgosas desde hace mucho tiempo. Incluso Adam Smith, defendía la idea de regular y restringir el negocio bancario, considerándolo como una empresa que, al igual que el fuego (por su posibilidad de contagio) podía poner en peligro a toda la sociedad. La historia reciente parece sugerir que Smith no estaba equivocado. En los últimos 25 años, han ocurrido 117 crisis bancarias sistémicas en 93 países y 51 crisis no sistémicas en 45 países. Los costos fiscales de estas crisis han alcanzado incluso el 50% de PIB de los países afectados. Ver: Caprio, G & Klingebiel, D 2003, *Episodes of systemic and borderline financial crises*, The World Bank, Washington, D.C. Jan. Disponible en http://econ.worldbank.org/files/23456_Table_on_systemic_and_non-systemic_banking_crises_January_21_2003.pdf. Santos, JAC 2000, *Bank capital regulation in contemporary banking theory: A review of the literature*, BIS Working Papers, No 90, Bank for International Settlements, Basel. Sep. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/work90.pdf>, Smith, A 1776, *The Wealth of Nations. Book II. Of Money considered as a particular Branch of the General Stock of the Society*. Disponible en: <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html>

IV. EL ENFOQUE DE LA SUPERVISIÓN PRUDENCIAL

A. Evolución de la industria y la supervisión

Tradicionalmente la supervisión prudencial se ha concentrado en verificar que la información que las entidades producen refleje su realidad financiera, con el fin de asegurar el cumplimiento de las normas prudenciales y en especial las de solvencia³⁹. Ello ha implicado examinar no sólo los estados financieros en “papel” para que estén ajustados a las normas contables sino también los activos y pasivos en la “realidad”. Así, usualmente, los supervisores se ocupan de revisar expedientes de crédito para corroborar que estén presentes las garantías adecuadas, o revisar muestras de producción de seguros para verificar que las pólizas estén debidamente registradas.

Este enfoque de supervisión ha funcionado notablemente bien durante muchos años, sin embargo en las últimas dos décadas los acelerados cambios en el mercado financiero y la aparición de productos revolucionarios y tecnologías novedosas han empezado a plantear retos especiales a los supervisores. En efecto, productos como los derivados —futuros, opciones o *swaps*— han implicado que las entidades financieras puedan modificar su perfil de riesgos de forma sustancial en cortos periodos de tiempo (ver Recuadro No 6)⁴⁰.

Naturalmente, estos cambios no se limitan al sector financiero bancario. En materia de seguros, la IAIS ha señalado que “la industria aseguradora, al igual que otros componentes del sistema financiero, está cambiando como respuesta a un amplio rango de fuerzas sociales y económicas. En particular, los seguros y las actividades financieras vinculadas a los seguros están cruzando, cada vez más, las fronteras nacionales y sectoriales. Los avances tecnológicos están facilitando la innovación. Los sistemas y prácticas de supervisión de seguros deben mejorarse continuamente para enfrentar estos desarrollos”⁴¹.

³⁹ Fitzgerald & Vogel (2000) explican que las formas tradicionales de supervisión, conocidas como “*bottom-up*” tienen un “énfasis principal en la exactitud (*accuracy*) de las hojas de balance, incluyendo las provisiones, el estado de perdidas y ganancias, y la idoneidad de controles internos tradicionales diseñados principalmente para prevenir fraudes. Su objetivo principal es conciliar cuentas, revisar largos números de transacciones individuales como préstamos, y cuantificar problemas con base en la agregación de las transacciones revisadas”. (Fitzgerald, T & Vogel, R 2000, *Moving towards risk-based supervision in developing economies*, CAER II Discussion Paper, No. 66, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA).

⁴⁰ Greenspan, A 1996, 'Banking in the Global Marketplace', The Federation of Bankers Associations of Japan (Speech), Tokyo, Nov. Disponible en: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/1996/19961118.htm>

⁴¹ Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, *Principios básicos de seguros y su metodología*, Principios No. 1 Oct. P. 4.

Recuadro No.6. Los nuevos retos de la supervisión.

Frente a los desarrollos de nuevos instrumentos financieros, Alan Greenspan, Director de la Reserva Federal, ha expresado: *“El uso de nuevas tecnologías e instrumentos en mercados financieros rápidamente cambiantes significa que las hojas de balance de algunos bancos son ya obsoletas antes de que la tinta esté seca. Ellas no son siquiera indicativas de la exposición al riesgo que prevalecerá el día siguiente. En tal contexto, el supervisor debe apoyarse en su evaluación de los procedimientos de manejo de riesgos como un complemento –y en algunos casos extremos, un sustituto- de los datos de la hoja de balance. A medida que el siglo XXI avance, la evaluación de seguridad y solidez, necesariamente estará más centrada en procesos y menos en registros históricos”*

Esta realidad fue sorpresivamente puesta de presente en 1995 cuando un operador de tesorería (*trader*) agresivo, mediante la especulación y el fraude en el mercado de futuros, llevó al colapso al Banco Barings, uno de los bancos ingleses más importantes. Poco importó que el Banco Barings hubiese tenido adecuados niveles de capital o que los inspectores bancarios hubiesen realizado auditorías concienzudas a su portafolio de créditos para verificar que los préstamos tuviesen garantías adecuadas o bien contabilizada su altura de mora. El tema fundamental era uno de riesgo operativo: de controles internos y de manejo adecuado del área de tesorería. La inexistencia de una separación entre las funciones de *trading* y de contabilidad permitió a este operador de tesorería especular y maquillar sus resultados hasta que fue demasiado tarde.⁴²

El microcrédito es otro desarrollo financiero ante el que la supervisión tradicional enfrenta retos. La tecnología de microcrédito permite otorgar préstamos de mínima cuantía a personas y empresas que en muchos casos no cuentan con estados financieros y que no son respaldados por garantías tradicionales. Así la revisión de estos expedientes de crédito no revela mayor información al supervisor y sí se convierte en un proceso demasiado dispendioso e intensivo en mano de obra. Cuando un banco sólo tiene unos pocos préstamos de alto valor, tiene mucho sentido revisarlos individualmente, pero cuando su activo está compuesto de un millar de préstamos de bajo valor no tiene mucho sentido hacerlo.

Esta evolución de la industria financiera se ha visto reflejada en la regulación internacional. Por ejemplo, en materia bancaria, en junio de 2004 el Comité de Basilea publicó el nuevo acuerdo de capital, más conocido como Basilea II. Esta norma no sólo vincula de manera más precisa los requerimientos de capital de las entidades a su nivel de riesgo, sino que establece claras pautas para la administración de riesgos de las mismas. Igualmente otorga un papel principal al supervisor bancario en la evaluación de la administración de dichos riesgos (ver Recuadro No. 7).

Estos desarrollos de la industria hacen necesario un sistema de supervisión por riesgos, en el cual la función de auditoría se complementa con el examen de las capacidades de la entidad vigilada para identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos a que está expuesta. Dado que el negocio de las entidades financieras es la asunción de riesgos y que, en general, todas se ven afectadas por un conjunto de riesgos similares, la labor del

⁴² El grueso de las pérdidas netas del Banco Barings ocurrieron durante un periodo de dos semanas, con un cuarto de las mismas en un solo día. Este caso, a pesar de su protagonismo, no es el único de este estilo. Daiwa Bank, Sumitomo Corporation and Allied Irish Bank posteriormente enfrentaron los mismos problemas con *traders* agresivos. Hoenig, TM 1996, 'Rethinking financial regulation', *Economic Review- Federal Reserve Bank of Kansas City*, vol. 81, no. 2, Second Quarter, p. 5. Tschoegl, AE 2003, *The Key to Risk Management: Management*, Working Paper, 99-42-B, The Wharton Financial Institutions Center, Jul. Disponible en: <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/99/9942.pdf>

supervisor debe orientarse a examinar qué tan preparadas están las entidades para asumir dichos riesgos.

Recuadro No.7. Basilea II

El 26 de junio de 2004 se publicó el Nuevo Acuerdo de Capital, más conocido como Basilea II. Esta es, sin lugar a dudas, la norma de regulación y supervisión bancaria más importante de los últimos 16 años. Basilea II no sólo se ocupa de regular el capital adecuado de las entidades (pilar I) sino también de la supervisión bancaria (pilar II) y de la disciplina de mercado (pilar III). Es entonces un enfoque que articula regulación, supervisión y mercado para lograr la solidez de las entidades financieras.⁴³

Basilea II es el reconocimiento mundial de que el mundo financiero está cambiando y no hay marcha atrás. Las regulaciones diseñadas a finales de los ochenta están perdiendo vigencia. La liberalización e integración de los mercados de capitales y los avances en computación y telecomunicaciones, aunados a la innovación financiera, han llevado a que las técnicas tradicionales de medición y manejo de riesgos hayan evolucionado de forma dramática en la última década. Dado este desarrollo de la industria, la regulación directa de los riesgos financieros es una labor cuya dificultad y complejidad aumenta constantemente.

La ingeniería financiera hace que cada vez sea más fácil para las entidades financieras “eludir” la regulación mediante el uso de productos sintéticos. Igualmente, dada la creciente rapidez y complejidad de los cambios en los estados financieros de algunas entidades hacer un seguimiento continuo y detallado de los mismos es un reto formidable (y en algunas ocasiones poco efectivo). Por lo tanto, en algunos casos, es más apropiado regular los procesos de administración de riesgos de las entidades que centrarse en los estados financieros. Basilea II es el resultado del esfuerzo de los reguladores y supervisores internacionales para no quedarse atrás de la realidad de la industria⁴⁴.

Así, a diferencia del anterior acuerdo, Basilea II le da un papel primordial al supervisor bancario. Su papel es diferente al que se le ha asignado tradicionalmente. El supervisor ya no sólo debe ocuparse de verificar la razonabilidad de las cuentas y el cumplimiento de las normas, sino que además debe ser un administrador de riesgos experto. Poco sirve que las cuentas de una entidad estén en orden cuando sus sistemas de administración de riesgos son insuficientes y, por ejemplo, pérdidas de *trading* pueden llevarla a la insolvencia de un momento a otro.

En este orden de ideas, el Pilar II destaca que la supervisión bancaria debe fomentar el desarrollo de mejores técnicas en la administración y monitoreo de los riesgos bancarios. Al respecto Jaime Caruana, Director del Comité, expresó que “Basilea II es mucho más que simplemente ajustar requerimientos de capital. Se trata de establecer enfoques basados en incentivos para la administración de riesgos y del capital”⁴⁵. Naturalmente, la implementación de una supervisión por riesgos, conforme a Basilea II, presenta considerables retos para los supervisores, requiriendo de un personal especializado con altas competencias técnicas.

⁴³ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 2004, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, Bank for International Settlements, Basel. June. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>

⁴⁴ Karacadag, C & Taylor, MW 2000, *The New Capital Adequacy Framework: Institutional constraints and incentive structures*, Working Paper, No. WP/00/93, International Monetary Fund, Washington. Jun. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0093.pdf>

⁴⁵ Caruana, J 2004, 'Basel II: A new approach to banking supervision', Fourth Annual International Seminar on Policy Challenges for the Financial Sector: “Basel II - the international banking system at the crossroads” (Speech), Washington DC, Jun. Disponible en: <http://www.bis.org/review/r040604c.pdf>

B. ¿Qué es la supervisión por riesgos?

Principio No. 2. El enfoque de la supervisión, su intensidad y las medidas supervisoras deben corresponder al perfil de riesgos que se desarrolle de cada entidad. Los recursos deben destinarse prioritariamente a las entidades o áreas más riesgosas.

Pese a que a nivel mundial el término “supervisión por riesgos” (*risk-focused* o *risk-based supervision*) es ampliamente utilizado en la literatura sobre supervisión prudencial, es interesante anotar que no existe una definición única o universal al respecto. En todo caso, una definición ampliamente aceptada consiste en: **“Identificar riesgos y aplicar recursos donde ellos sean mayores”**⁴⁶.

En este mismo sentido el Comité de Basilea ha definido la supervisión por riesgos como la **“supervisión basada en una evaluación de riesgos”**, en la cual “el supervisor evalúa las distintas áreas de negocios del banco y la calidad de los sistemas de administración y controles internos, para identificar las áreas de mayor riesgo y preocupación. La intensidad de la supervisión es dirigida principalmente a dichas áreas”⁴⁷.

Estas definiciones, que vale la pena mencionar, están en consonancia con uno de los *preceptos* planteados también por el Comité de Basilea, según el cual “La supervisión bancaria efectiva requiere que sea evaluado el perfil de riesgo de los bancos individuales y que los recursos de supervisión sean asignados en consecuencia”⁴⁸. Así, la supervisión por riesgos implica:

(i) Un proceso estructurado, dirigido a (ii) evaluar los riesgos a que está expuesta una entidad y (iii) sus sistemas de administración de riesgos, (iv) para desarrollar un perfil de riesgo, y con base en éste (v) asignar los recursos escasos de supervisión y (vi) tomar las medidas correctivas necesarias.

La literatura especializada en la materia suele contrastar la supervisión por riesgos con la “supervisión de cumplimiento” (*compliance supervision*). Esta última corresponde a una definición conceptual que la identifica con la revisión de aspectos contables y las pruebas de transacciones (*transaction testing*) para verificar que la información que producen las entidades se ajuste a las normas de contabilidad y que se cumpla con las normas prudenciales básicas. Así, este enfoque de supervisión se encarga principalmente de verificar la razonabilidad de los estados financieros, incluidas las reservas técnicas,

⁴⁶ Carmichael, Jeffrey. Risk Based Supervision Under Basel II. (Presentation). World Bank.

⁴⁷ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 2002, *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*, Bank for International Settlements, Report of the Task Force on Dealing with Weak Banks Mar. p. 51

⁴⁸ Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 1997, *Core Principles for effective banking supervision*, Bank for International Settlements, Basel. Sep.

provisiones y otras cuentas de importancia, revisando gran número de transacciones individuales (como préstamos o pólizas) y cuantificando la situación de la entidad con base en las transacciones realizadas⁴⁹.

Debe señalarse que **la supervisión de cumplimiento y la supervisión por riesgos no son mutuamente excluyentes. La supervisión por riesgos es un segundo nivel de supervisión del cual hace parte la supervisión de cumplimiento.** Así, con base en el perfil de riesgos que se desarrolla de una entidad se asignan los recursos de supervisión y se determina el énfasis en las pruebas de transacciones o evaluación de procesos (ver acápite siguiente). El punto crucial y que marca la diferencia es que **el énfasis de la labor de supervisión está en función del perfil de riesgos que se ha desarrollado de la entidad.**

Pruebas de transacciones y evaluación de procesos

El *Commercial Bank Examination Manual* del *Federal Reserve System*⁵⁰ destaca como “históricamente las inspecciones dependían significativamente de procedimientos de *pruebas de transacciones* para evaluar la condición de un banco y verificar su adherencia a las políticas internas, procedimientos y controles”. Dados los avances en los mercados y productos financieros que permiten a las entidades cambiar rápidamente sus perfiles de riesgos, las inspecciones han incrementado el énfasis de los *procesos* que las entidades tienen para “identificar, medir, monitorear y controlar las exposiciones al riesgo”.

El énfasis en las pruebas de transacciones es necesario en entidades que se encuentran en condiciones inciertas y cuya información no es confiable. Frente a ellas es necesario realizar auditorías con el fin de poder hacer un diagnóstico exacto de los problemas de la entidad. Entre más deficiente sea el estado de una entidad financiera, más necesarias son las pruebas de transacciones individuales con el fin de establecer la situación real de la misma y la magnitud de los problemas existentes. Entre menos confiable sea la administración de una entidad y sus sistemas de producción de información, mayor será la necesidad del supervisor de examinar detalladamente las transacciones individuales de la misma.

Por el contrario, frente a entidades que se encuentran bien manejadas y cuyos sistemas de información son confiables, no es necesario hacer pruebas de gran número de transacciones individuales. Para ellas el énfasis debe estar en las evaluaciones de procesos. Así, se revisan los indicadores principales de la entidad (capital, liquidez, cumplimiento de normas), se examina el desempeño de sus principales áreas de negocio (rentabilidad de sus portafolios) y se revisan los sistemas de administración de riesgos. En

⁴⁹ Fitzgerald, T & Vogel, R 2000, *Moving towards risk-based supervision in developing economies*, CAER II Discussion Paper, No. 66, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA. May.

⁵⁰ Federal Reserve System (FRS) 1994, *Commercial Bank Examination Manual*, Division of Banking Supervision and Regulation, Washington, D.C. March. Section 1000.1. Examination Strategy and Risk-Focused Examinations.

el corazón de la supervisión por riesgos se encuentra la evaluación de la idoneidad con que las entidades manejan sus riesgos financieros. A menos que existan indicios de problemas específicos, los supervisores no utilizan tiempo y recursos realizando pruebas de gran cantidad de transacciones individuales.

Una analogía con la evaluación de la salud de una persona es ilustrativa. Cuando una persona con buena salud va al médico, el doctor revisa sus signos vitales, indaga sobre sus hábitos de alimentación, ejercicio, etc. Con base en esto, el doctor hace un juicio acerca de la salud del paciente y los riesgos que puedan afectarla. El doctor, por lo general no empleará mucho tiempo y recursos realizando pruebas clínicas a menos de que existan síntomas o factores de riesgo. Por el contrario, si la persona está en malas condiciones de salud o presenta altos factores de riesgo, el médico empleará más tiempo y recursos para evaluar la salud de ésta y la magnitud de sus problemas.⁵¹

Así, la supervisión por riesgos parte del desarrollo de un perfil de riesgos de la entidad. La mayor prioridad es asignada a las áreas que presenten un mayor riesgo y la administración y sistemas de administración de riesgos de éstas son evaluados. Las pruebas de transacciones sólo se realizan hasta el punto necesario para validar la competencia e integridad de la administración y los sistemas. En síntesis, entre más incierta sea la situación de la entidad y mayor necesidad haya de cuantificar problemas, mayor será el énfasis en las pruebas de transacciones; entre más sólida sea la entidad y mejores sus sistemas de administración, mayor el énfasis en la evaluación de procesos. En todo caso, siempre será necesario realizar algún grado de pruebas de transacciones y algún grado de evaluación de procesos.

Un marco de trabajo común

Principio No. 3. La actividad financiera, por definición, implica la toma de riesgos. Las entidades, en general, enfrentan una serie de riesgos comunes. La supervisión debe basarse en metodologías de supervisión transversales a las mismas.

La supervisión por riesgos parte del hecho de que las entidades financieras se encuentran en el negocio de toma y manejo de riesgos. De hecho, las entidades financieras realizan la función de asumir y manejar riesgos a favor de sus clientes a través de la agregación de los mismos y la venta de servicios de especialistas en riesgos. En este contexto, el manejo de riesgos por parte de las entidades financieras es el punto central que el supervisor debe examinar para determinar la solidez de las mismas.

⁵¹ Fitzgerald, T & Vogel, R 2000, *Moving towards risk-based supervision in developing economies*, CAER II Discussion Paper, No. 66, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA. May. Disponible en: <http://www.hiid.harvard.edu/caer2/htm/content/papers/paper66/paper66.pdf>

El esquema de supervisión por riesgos se basa en el principio de que, en general, las entidades financieras, enfrentan una serie de riesgos comunes. El riesgo crediticio, tradicionalmente asociado con los bancos, también afecta a las entidades de seguros y de pensiones, que invierten en títulos sobre los cuales puede haber *default*. Igualmente, esos títulos están expuestos a riesgos de mercado por cambios en los precios. Adicionalmente, todas estas entidades presentan riesgos de tasas de interés por los descalces entre la duración de sus activos y pasivos. Por otra parte, el riesgo relacionado con las actividades de *underwriting* no sólo afecta a las entidades de seguros, sino también a los establecimientos de crédito que emiten garantías crediticias. Finalmente, todas las entidades financieras están expuestas a riesgos operacionales, debido a que la producción de servicios financieros requiere el empleo de personas y tecnología⁵².

En este sentido, vale la pena destacar que el pasivo de las entidades aseguradoras presenta riesgos que son específicos a este tipo de entidades, mientras que su activo comparte el mismo conjunto de riesgos que las demás entidades financieras. Así, la IAIS señala que “algunos riesgos son específicos del sector asegurador, tales como el riesgo de suscripción y los riesgos relacionados con la evaluación de las reservas técnicas. Otros riesgos son similares a aquellos de otras instituciones financieras, por ejemplo riesgos de mercado (incluyendo tasas de interés), riesgos operacionales, legales, organizacionales y de conglomerado (incluyendo riesgos de contagio, correlación y de contraparte)”⁵³.

⁵² Saunders, A & Cornett, MM 2003, *Financial Institutions Management: A Risk Management Approach*, Fourth edn, McGraw-Hill Irwin.

⁵³ Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, *Principios básicos de seguros y su metodología*, Principios No. 1 Oct. P. 35.

Tabla No. 1: Tipos y definiciones de riesgos

| Tipo de riesgo | Definición |
|---|--|
| Riesgo crediticio | Es la posibilidad de pérdida debido a que un deudor entre en <i>default</i> , es decir, no cumpla con su obligación de pago. Se predica en especial de la cartera de créditos (prestamos) pero también aplica a otro tipo de activos como títulos valores (eg, bonos). |
| Riesgo de liquidez | Es la posibilidad de pérdida por que la entidad no pueda cumplir con sus obligaciones en la medida en que estas se hacen exigibles. Esto significa que la entidad no esta en capacidad de acomodar una caída en fondos (eg, depósitos), un incremento en activos (eg, préstamos) o sufragar sus gastos operativos. |
| Riesgo de mercado | Es la posibilidad de pérdida debido a cambios en precios que afecten de manera negativa el valor de los activos de una entidad. En general se divide en riesgo de tasa de interés y riesgo de tasa de cambio. |
| Riesgo de insuficiencia de reservas técnicas | La posibilidad de pérdida por que el valor estimado de los pasivos contingentes es insuficiente para cubrir las obligaciones frente a los tomadores de pólizas y sus beneficiarios. |
| Riesgo operativo | Es la posibilidad de pérdida debido a la inadecuación o a fallos de los procesos, el personal y los sistemas internos (acontecimientos internos) o bien a causa de acontecimientos externos.. |
| Riesgo legal | Es la posibilidad de pérdida por ser sancionado, multado u obligado a pagar daños como resultado del incumplimiento de normas o regulaciones. |
| Riesgo estratégico | Es la posibilidad de pérdida por la inhabilidad de la administración para adaptarse a las cambiantes condiciones de negocios, desarrollar productos, así como para implementar planes de negocios exitosos. |
| Riesgo reputacional | Es la posibilidad de pérdida debido a que publicidad negativa respecto a la institución y sus prácticas de negocios, cierta o no, cause perdida de clientes, disminución de ingresos o procesos judiciales. |
| Riesgo de lavado de activos | Es la posibilidad de pérdida que puede sufrir una entidad al ser utilizada para la comisión de actividades delictivas, en especial para el lavado de activos y/o el financiamiento del terrorismo. |

Dado que las entidades financieras, en general, comparten un conjunto común de riesgos, enfocar la supervisión en ellos permite desarrollar metodologías de supervisión transversales a las mismas. Esto no sólo implica la utilización eficiente de los escasos recursos del supervisor, sino que es especialmente relevante en un contexto en el que las líneas divisorias entre los sectores tradicionales de las industrias financieras cada vez se tornan más difusas⁵⁴. La Tabla No 1 realiza una clasificación estándar de los diferentes riesgos a que se encuentran expuestas las entidades financieras.

⁵⁴ Es interesante señalar qué el origen de la supervisión por riesgos en la *Office of the Controller of the Currency* (OCC) a finales de los años setenta, se debió precisamente a la necesidad de desarrollar metodologías de supervisión transversales, con el fin de poder supervisar de manera consistente el millar de diferentes productos, servicios y actividades que los bancos multinacionales empezaban a realizar. (Fitzgerald, T & Vogel, R 2000, *Moving towards risk-based supervision in developing economies*, CAER II Discussion Paper, No. 66, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA. May. P. 4).

C. Elementos estructurales del proceso de supervisión

El análisis del supervisor

Principio No. 4. El buen juicio y conocimiento experto del supervisor es crucial en la supervisión. El análisis del supervisor debe apoyarse en información precisa y técnicas robustas que lo cualifican pero no lo remplazan.

El análisis que el supervisor hace de los riesgos a que está expuesta la entidad y la forma como los maneja es central en el esquema de supervisión por riesgos. En este análisis el supervisor debe ejercer de la mejor manera su buen juicio y conocimiento experto. Ninguna fórmula mecánica, por más sofisticada que ésta sea, puede remplazar el juicio experto del supervisor. En efecto, dada la naturaleza dinámica y evolutiva de la industria financiera, no es posible predeterminar en un sólo juego de reglas estáticas todos los riesgos a que se exponen las entidades⁵⁵.

Las herramientas estadísticas brindan elementos al supervisor para hacer un juicio informado sobre la exposición u otros aspectos de una entidad, pero no remplazan su capacidad de análisis. Los modelos matemáticos siempre son una simplificación de una realidad compleja. Ellos brindan luces sobre la misma pero nunca la capturan en toda su dimensión. Este último es el trabajo del supervisor. En este sentido la supervisión por riesgos plantea especiales desafíos al supervisor pues le exige un mayor conocimiento de la entidad, una más alta competencia técnica y una sólida capacidad de análisis⁵⁶.

Análisis del entorno económico

Principio No. 5. La condición de las entidades financieras, por lo general, es un reflejo del entorno económico en que funcionan. El análisis macro es fundamental a la supervisión.

Una de las principales características de un esquema de supervisión por riesgos es que tiene en cuenta no sólo los factores de operación interna de las instituciones individuales,

⁵⁵ Karacadag, C & Taylor, MW 2000, *The New Capital Adequacy Framework: Institutional constraints and incentive structures*, Working Paper, No. WP/00/93, International Monetary Fund, Washington. Jun. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0093.pdf>.

⁵⁶ Un ejemplo célebre de los riesgos de confiar excesivamente en los modelos matemáticos lo brindó *Long Term Capital Management*. Sus modelos fueron diseñados por dos premios Nobel en economía. Siguiendo las predicciones de los mismos, los administradores del fondo tomaron fuertes posiciones en bonos rusos justo antes de que este país entrara en *default* en 1998. Las pérdidas subsiguientes alcanzaron tal magnitud que la Reserva Federal tuvo que intervenir para evitar un “colapso financiero global”. Lowenstein, R 2001, *When Genius Failed : The Rise and Fall of Long-Term Capital Management*, Random House Trade Paperbacks.

sino que además incorpora al análisis aquellos factores externos que afectan al sistema en su conjunto. Esta posición se basa en el hecho de que las entidades financieras, por lo general, son un reflejo del entorno económico en que funcionan.

Para ilustrar el punto se pueden citar el caso prototípico de crisis financiera de origen bancario. En éste, en épocas de expansión de la economía, suele producirse un crecimiento desmesurado de la cartera de créditos. Posteriormente, cuando la economía entra en recesión —cae la demanda agregada, aumenta el desempleo—, este crecimiento se traduce en incrementos acelerados de la cartera vencida, que finalmente llevan a las entidades a la insolvencia.

En el sector asegurador, el desarrollo de la economía o su estancamiento hacen que se incremente o se reduzca la demanda de los productos de seguros, de manera que una fuerte crisis económica puede llevar a la insolvencia a la aseguradora en la medida en que está obligada a pagar los siniestros de pólizas vendidas con anterioridad pero sus ingresos por “ventas de pólizas” se encuentran reducidos. Recuérdese que “el seguro, a diferencia de la mayoría de los productos financieros, se caracteriza por revertir el ciclo productivo, en la medida que las primas son cobradas cuando se celebra el contrato, y las reclamaciones y costos surgen si un evento especificado llega a ocurrir”⁵⁷.

Asimismo, cambios en variables macroeconómicas como las tasas de interés o la tasa de cambio pueden impactar de forma importante a las entidades financieras. En efecto, un incremento de la tasa de interés puede producir una pérdida de valor en los activos —de tesorería, principal aunque no exclusivamente— de la entidad. Igualmente, una variación en las tasas de cambio puede incrementar el valor de los pasivos en moneda extranjera. Ambas situaciones pueden generar pérdidas que lleven a la institución a la insolvencia.

Finalmente, cabe señalar que a las aseguradoras el entorno internacional las afecta de manera directa a través del reaseguro, que es una actividad típicamente internacional. De hecho situaciones tales como el terrorismo y la presencia de siniestros de envergadura (como el de las torres gemelas de Nueva York el 11 de septiembre 2001, desastres naturales, etc.), incrementan los costos de reaseguro o incluso pueden hacer imposible la consecución de coberturas de reaseguro en ciertos riesgos.

⁵⁷ Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, *Principios básicos de seguros y su metodología*, Principios No. 1 Oct.

Supervisión comprensiva y consolidada

Principio No. 6. La supervisión prudencial debe realizarse de forma comprensiva y consolidada. Las entidades vigiladas deben analizarse dentro del contexto del grupo económico o financiero al que pertenecen.

La existencia de grupos económicos y financieros, que incorporan diversas instituciones, incluyendo establecimientos de crédito, fondos de pensiones, entidades aseguradoras y compañías no vigiladas, hace necesaria una supervisión comprensiva y consolidada. La combinación de distintas actividades y entidades dentro de una misma organización, sin mencionar el tamaño de las mismas, presenta especiales retos tanto para los administradores como para los supervisores. Al interior de los grupos pueden presentarse eventos como la piramidación del capital, el excesivo apalancamiento, o el contagio interno. Por estas razones es necesario evaluar la solidez del grupo como un todo, teniendo en cuenta todos los riesgos que afectan a las entidades del mismo⁵⁸.

La supervisión prudencial debe acoplarse a la creciente globalización del sistema financiero, es decir, al incremento de las transacciones y vínculos financieros entre Colombia y otros países. La presencia de entidades financieras extranjeras en Colombia así como en la existencia de filiales en el exterior de instituciones colombianas hacen necesario que el supervisor incorpore la dimensión internacional en el análisis prudencial. Frente a las primeras es necesario precisar que si bien es cierto que el país con la responsabilidad primaria de realizar supervisión comprensiva es aquel en que la casa matriz tiene su domicilio, también lo es que el país anfitrión no puede perder de vista la condición internacional de su vigilado.

⁵⁸ Joint Forum 1999, *Supervision of Financial Conglomerates*, Bank for International Settlements, Basel. Dec. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs47.pdf>

V. EL CICLO DE SUPERVISIÓN

A. Etapas del ciclo actual de supervisión

El ciclo de supervisión incorpora las etapas y productos que desarrolla la SBC en su labor de supervisión prudencial. El objetivo del mismo es obtener información sobre la entidad vigilada, realizar una evaluación de la situación de la misma, y adoptar las medidas de supervisión necesarias con el fin de asegurar su solidez y garantizar la confianza del público. La tabla No 2 detalla las etapas y productos del ciclo actual de supervisión

Tabla No. 2: Etapas y productos del Ciclo actual de Supervisión.

| Etapas | Productos |
|--|--|
| 1. Entender la institución. Revisar, actualizar y entender la información básica de la entidad. | 1. Ficha Técnica. 2. Ficha Financiera. |
| 2. Planeación. Programación de actividades de inspección para el periodo de supervisión. | 3. Programa Anual de Visitas. 4. Plan de Trabajo de Inspección. |
| 3. Inspección. Realización de inspecciones, de acuerdo a la evaluación de la entidad. | 5. Informe de Visita. 6. Reporte a la Entidad. |
| 4. Medidas de supervisión. De acuerdo a la evaluación de la entidad se adoptan las medidas apropiadas para garantizar su solidez. | 7. Sanciones. 8. Institutos de salvamento. 9. Toma de posesión |
| 5. Seguimiento. Monitoreo de las recomendaciones y medidas de supervisión | 10. Papeles de trabajo |

1. Entender la Entidad (etapa 1)

El punto de partida del ciclo de supervisión es el entendimiento de la entidad vigilada mediante la supervisión *extra situ*. En general, ésta se desarrolla a través del análisis de los estados financieros y reportes de tipo prudencial que las entidades remiten de forma periódica a la SBC. Por esta razón, una de las premisas para una efectiva supervisión *extra situ* radica en que la información que las vigiladas remitan sea confiable. Sólo con información de calidad puede el supervisor analizar desde el escritorio la situación financiera de la entidad, hacer el seguimiento a los principales indicadores y verificar que se cumplan las normas prudenciales mínimas (controles de ley).

Este seguimiento de la solidez y desempeño de la entidad se encuentra plasmado en múltiples normas del EOSF. Entre ellas se pueden citar el artículo 327.4.2.d el cual establece como función de las Direcciones de Superintendencia el “efectuar un seguimiento permanente al desempeño financiero de las entidades bajo su control y vigilancia y proponer los correctivos a que haya lugar. Igualmente, el artículo 327.4.3.d

dispone que las mismas áreas deben “efectuar control permanente sobre la condición financiera y económica de las instituciones sometidas a su vigilancia”.

Por otra parte, de acuerdo con el BCBS, una adecuada supervisión *extra situ* es parte de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva (principio 16). El Comité ha señalado que el seguimiento *extra situ* es la herramienta mínima para una supervisión permanente de las entidades, permitiendo (i) verificar el cumplimiento de los requisitos prudenciales, (ii) identificar problemas potenciales entre las inspecciones *in situ*, y (iii) identificar tendencias para las entidades y el sistema en general⁵⁹.

Igualmente, de acuerdo con la IAIS, uno de los Principios Básicos de la supervisión de seguros es el monitoreo *extra situ* (PBS 12). La IAIS señala que es esencial que la autoridad de supervisión reciba la información necesaria para realizar una efectiva supervisión *extra situ* que permita identificar problemas, especialmente en los intervalos entre inspecciones, proporcionando una detección temprana con el fin de tomar acciones correctivas antes de que los problemas se tornen más serios⁶⁰.

Adicionalmente, es necesario resaltar que la supervisión *extra situ* es un mecanismo eficazmente empleado por supervisores que no tienen el mandato o los recursos para realizar inspecciones periódicas a sus vigiladas. Dada una buena calidad de la información transmitida, la supervisión *extra situ* les permite monitorear la condición financiera de las entidades, verificar el cumplimiento de los requisitos prudenciales, e identificar aquellas entidades que necesitan ser examinadas con más detenimiento.

A través del énfasis en el monitoreo y comprensión de la entidad, es posible concentrar las actividades de supervisión en los riesgos más significativos de la misma. Este ejercicio de monitoreo tiene dos productos. En primer lugar está la Ficha Técnica, documento ejecutivo que recoge, de forma concisa, la información básica y condición de una entidad financiera, y es actualizado trimestralmente⁶¹. En segundo lugar, se encuentra la Certificación Financiera, que es un resumen de los principales indicadores financieros de la entidad, el cual es actualizado mensualmente (salvo en las áreas de seguros y fiduciarias, que es trimestral).

2. Planeación (etapa 2)

La etapa de planeación se estructura en dos partes: (i) planeación anual y (ii) planeación individual. La planeación anual se realiza al final de cada año (noviembre) para programar las actividades de inspección del año siguiente. A partir del análisis *extra situ* se

⁵⁹ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) 1997, Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva, Banco de Pagos Internacionales, Basilea. Sep. Traducción de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA). Disponible en <http://www.asbaweb.org/Documentos/publicaciones/Core-Prin-espanol-def.pdf>

⁶⁰ Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, Principios básicos de seguros y su metodología, Principios No. 1, Oct. Traducido por Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, México. Disponible en: <http://www.iaisweb.org/186icpspanishtranslation.pdf>

⁶¹ La Ficha Técnica fue adoptada de manera oficial mediante Circular Interna No 11 de 2003.

establecen prioridades en materia de supervisión *in situ* y se elabora una programación donde se contemplan las entidades a ser inspeccionadas, los tiempos y fechas proyectados, los recursos humanos asignados, y las áreas a ser examinadas en cada entidad.

El resultado de la planeación anual es el Programa Anual de Visitas. Éste consiste en un informe ejecutivo dirigido al Superintendente Bancario, en el que se ofrece una descripción general de las actividades de inspección a ser desarrolladas por la SBC en el siguiente año. Informe que debe ser elaborado por la Dirección de Supervisión con base en la información de planeación anual remitida por las Delegaturas (EOSF art. 327.6.e).

El Programa Anual debe contener tres elementos básicos. En primer lugar, está el cronograma consolidado de las labores de inspección a ser realizadas por la SBC. En segundo lugar, un diagnóstico sobre las mencionadas labores en el que se presentan distintos indicadores necesarios para la evaluación de las mismas. En tercer lugar, se incorpora un análisis de las tareas de inspección frente a los objetivos de supervisión por riesgos y los aspectos sistémicos y particulares más vulnerables.

Debe destacarse que la elaboración de la programación anual de visitas no es estática. Los desarrollos recientes del sistema financiero, e.g., instrumentos derivados, titularizaciones o reaseguros no tradicionales, que permiten a una entidad recomponer su perfil de riesgos en poco tiempo, pueden hacer necesarios cambios a la programación realizada. Igualmente, un movimiento en los distintos precios del mercado, eg, tasas de interés o tasa de cambio, puede generar un ajuste en las prioridades de supervisión establecidas en la planeación anual. Los cambios normativos o de política de supervisión también pueden hacer necesarias modificaciones en la planeación⁶².

Por otra parte, la planeación individual se efectúa con base en la planeación anual y con antelación a la ejecución de la supervisión *in situ*. En últimas, el objetivo de la planeación individual es optimizar el tiempo y los recursos disponibles para la inspección, evitando el levantamiento *in situ* de información disponible por otras fuentes (*extra situ*). Así, los recursos de la SBC se concentran en la información que realmente es necesario obtener o verificar, en la evaluación de las unidades de negocio significativas y procesos misionales, en los riesgos principales, y en los sistemas existentes de administración de los mismos. Esta planeación individual se plasma en el Plan de Trabajo de Inspección.

Periodicidad de las inspecciones.

Parte fundamental del ejercicio de planeación anual —de establecer prioridades de supervisión—, consiste en determinar cuáles entidades deben ser sujetas a inspección en el año siguiente. La información obtenida mediante supervisión *in situ* es necesaria para la correcta evaluación de la condición y riesgos de una entidad; sin embargo, esta

⁶² En todo caso, si la planeación se realiza de forma adecuada, es de esperarse que los cambios a la misma sean de carácter puntual.

información es costosa de obtener pues las inspecciones demandan considerables recursos humanos y tecnológicos.

Los supervisores financieros enfrentan una disyuntiva entre la disponibilidad de información privada oportuna y los costos de obtenerla. El problema de esta disyuntiva es que la información privada recopilada en las inspecciones pierde su vigencia y utilidad a medida que pasa el tiempo. Entre más tiempo ha pasado desde la última inspección, mayor es la posibilidad de que las condiciones de la entidad financiera hayan cambiado, reduciendo el valor de la información recopilada. Esta situación de deterioro de la información debe tenerse en cuenta para determinar la periodicidad de las visitas⁶³.

Un elemento fundamental en el deterioro de la información es la calidad del gobierno corporativo de la entidad. En este sentido, una entidad que presenta una calificación sobresaliente, así como indicadores de riesgo saludables, y frente a la cual se dispone de información confiable y suficiente, no necesariamente debe ser visitada anualmente.

Por el contrario, aquellas entidades con puntaje deficiente, en especial frente a los indicadores de administración, deberán ser inspeccionadas con mayor frecuencia. En estos casos, dado que las temáticas de supervisión son variadas y complejas en sí mismas, una entidad específica puede recibir en un mismo año visitas de distintos tipos, eg., de tesorería, sobre la administración de sus activos crediticios, sobre su programa de reaseguros o sobre otras temáticas de supervisión.

3. Inspección (etapa 3)

De acuerdo con el EOSF, el objetivo de la supervisión *in situ* a las entidades financieras vigiladas consiste en “obtener un conocimiento integral de su situación financiera, del manejo de sus negocios o de los aspectos especiales que se requieran” (EOSF, art. 326.4.b y art. 327.4.4.c). La función principal de la supervisión *in situ* es, entonces, la corrección de asimetrías de información entre el supervisor y el vigilado. Así, en esencia, la inspección es una herramienta de que dispone la SBC para adquirir información sobre la situación de sus entidades vigiladas.

Lo que caracteriza y distingue la inspección frente a otras fuentes de información es (i) la posibilidad que tiene el supervisor de corroborar la exactitud de informaciones obtenidas por otros medios, frente a lo que realmente sucede en la entidad. (ii) La supervisión *in situ* permite obtener y analizar, según los criterios de la supervisión prudencial, información sobre el desempeño y condición financiera de la entidad, no disponible en otras fuentes —información privada—. (iii) La posibilidad de obtener información sobre asuntos cualitativos como la calidad y operatividad de los sistemas de administración y control interno, aspectos difícilmente observables mediante supervisión *extra situ*.

⁶³ Hirtle, BJ & Lopez, JA 1999, *Supervisory Information and the Frequency of Bank Examinations*, FRBNY Economic Policy Review, Federal Reserve Bank of New York, NY. Apr. Disponible en: <http://www.newyorkfed.org/research/epr/99v05n1/9904hirt.pdf>

En este sentido, el Comité de Basilea ha señalado que “los supervisores deben tener medios para validar la información que se les proporciona ya sea mediante inspecciones *in situ* o con el uso de auditores externos. El trabajo *in situ*, ya sea realizado por inspectores de la agencia de supervisión o comisionado por el supervisor a auditores externos, debe ser estructurado para verificar de manera independiente que existe un adecuado gobierno corporativo en los bancos individuales y que la información proveída por el banco es confiable”⁶⁴.

Igualmente, la IAIS ha expresado que “la inspección in-situ es una parte importante del proceso de supervisión, estrechamente ligado al proceso de monitoreo de escritorio. Provee información que complementa el análisis de los reportes enviados por las aseguradoras a las autoridades supervisoras. (...) A través de las visitas de inspección, la autoridad supervisora puede verificar u obtener datos e información confiables para evaluar y analizar la solvencia actual y prospectiva de una aseguradora. La inspección in-situ permite al supervisor obtener información y detectar problemas que no podrían ser fácilmente obtenidos o detectados a través del monitoreo de escritorio”⁶⁵.

Así, en la etapa de ejecución los inspectores de la SBC se desplazan físicamente a la entidad con el objetivo de levantar la información que se ha encontrado relevante en la planeación individual. La visita brinda una oportunidad para clarificar los puntos que surgieron durante el análisis *extra situ* y obtener una mejor comprensión de los negocios que realiza la entidad. Adicionalmente, y por lo general, es necesario evaluar el gobierno corporativo, sistema de administración de riesgos y control interno.

En aquellas entidades en que en el análisis *extra situ* se han detectado sistemas deficientes de administración de riesgos y de control interno, que impactan la calidad de la información producida por la entidad, se debe hacer énfasis en procedimientos de pruebas de transacciones. Por el contrario, en entidades con sistemas internos idóneos, la inspección sólo necesitará concentrarse en aquellos puntos concretos definidos en la evaluación preliminar de riesgos.

⁶⁴ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) 1997, *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva*, Banco de Pagos Internacionales, Sep, Basilea. P. 27. En particular, el Comité ha señalado que “las inspecciones *in situ* dan medios al supervisor para verificar o evaluar una serie de asuntos incluyendo: (i) la precisión de los informes recibidos del banco, (ii) las operaciones globales y la condición del banco, (iii) lo adecuado de los sistemas de administración de riesgo del banco y sus procesos de control interno, (iv) la calidad de la cartera crediticia y la suficiencia de provisiones y reservas para pérdidas crediticias, (v) la competitividad de la gerencia, (vi) lo adecuado de los sistemas contables y de información gerencial, (vii) los asuntos identificados en procesos de supervisión *in situ* o *extra situ* previos, (viii) la adherencia del banco a leyes y reglamentos y a los términos estipulados en la licencia bancaria.

⁶⁵ Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) 2003, *Principios básicos de seguros y su metodología*, Principios No. 1 Oct. P. 28. De manera específica, la IAIS ha señalado que “en particular, las visitas de inspección permiten al supervisor identificar problemas o irregularidades en un rango de áreas, incluyendo la calidad de los activos, prácticas contables y actuariales, controles internos (incluyendo aquellos que tienen que ver con tecnologías de la información y la contratación de servicios con terceros), la calidad de la suscripción (tanto la prudencia de la política de suscripción y la efectividad de su implementación en la práctica), la evaluación de las reservas técnicas, dirección estratégica y operativa, reaseguro y administración de riesgos”.

En general, es importante evaluar el gobierno corporativo y la operatividad del sistema de administración de riesgos y control interno mediante supervisión *in situ*. La razón es que este tipo de información de gestión no se ve adecuadamente reflejada en los informes de carácter contable- financiero que las entidades rinden a la SBC. Por lo tanto ésta es un área especialmente susceptible a presentar asimetrías de información entre el supervisor y la entidad.

Terminada la inspección *in situ* el supervisor a cargo del equipo de trabajo prepara el informe de la misma. En éste se detalla el trabajo adelantado y la información levantada en los puntos indicados en la planeación individual. Especial atención se presta a la evaluación del gobierno corporativo y operatividad de los sistemas de información, administración, control interno y manejo de riesgos. Igualmente se indica si se ha detectado la violación a alguna de las normas que rigen el ejercicio de la actividad financiera.

Se destaca que el informe debe formar parte del análisis integral que el supervisor debe realizar sobre la entidad financiera. Usando la información *extra situ* y la obtenida con la visita de inspección, el supervisor debe obtener una visión integral de la situación de la entidad, de sus principales áreas de negocio, los riesgos que las afectan y la calidad de los sistemas de administración de riesgos.

4. Medidas de supervisión (etapa 4)

Con base en la evaluación de la entidad, utilizando información *extra situ* e *in situ*, la SBC determina las medidas de supervisión a tomar frente a la misma. Conceptualmente, las medidas de supervisión deben ser una función del perfil de riesgo de la entidad. Así, la SBC dispone de una serie de medidas de supervisión. Legalmente, estas pueden ser de varios tipos y se pueden agrupar así: (i) recomendaciones, (ii) institutos de salvamento, (iii) toma de posesión, (iv) sancionatorias, y (v) liquidación forzosa administrativa.

Recomendaciones: Se realizan recomendaciones y observaciones para subsanar aspectos que presentan debilidades pero que no ameritan una medida de supervisión de mayor intensidad.

Los institutos de salvamento comprenden tanto medidas drásticas de intervención como medidas correctivas orientadas a solucionar las deficiencias que presenta una entidad débil. Se entiende por entidad débil aquella cuya solvencia está o va a estar comprometida a menos que haya una mejoría significativa en sus recursos financieros, perfil de riesgo, dirección de negocios estratégicos, sistemas de manejo de riesgos o calidad de sus activos.

En general, la insolvencia o la inminencia de ésta es el criterio decisivo para determinar si se toman medidas de tipo correctivo o de intervención drástica. Legalmente, el EOSF dentro del artículo 113 contempla los distintos institutos de salvamento. Así, se pueden listar, la vigilancia especial, la recapitalización, la administración fiduciaria, la cesión de

activos y pasivos, la fusión, el programa de recuperación y la exclusión de activos y pasivos.

En todo caso, la legislación prevé la posibilidad de adoptar medidas drásticas en situaciones no directamente relacionadas con la solvencia de las entidades. Un ejemplo es la toma de posesión que puede originarse en causales relacionadas con la administración de la entidad como lo son el incumplimiento de ordenes e instrucciones de la SBC o la existencia de graves inconsistencias en la información contable (EOSF art. 114).

La toma de posesión, contemplada en el artículo 114 del EOSF, es una medida drástica de intervención, que por su tradicional importancia dentro del ordenamiento colombiano presenta mayor desarrollo que las anteriormente listadas. Mediante ésta, la SBC desplaza a los administradores de la entidad con el objeto de establecer si la entidad debe ser objeto de liquidación o si es posible colocarla en condiciones de desarrollar adecuadamente su objeto social.

- **Las medidas de tipo sancionatorio** se originan cuando se detecta la violación de alguna de las normas que rigen la actividad financiera. Estas medidas pueden ser de tipo personal o institucional, así como de carácter pecuniario o no pecuniario. En general las sanciones tienen un objetivo ejemplarizante mediante el cual se busca disuadir a los demás administradores o entidades de vulnerar las normas que rigen la actividad financiera.
- **La liquidación forzosa administrativa** es un proceso concursal que tiene por objeto la realización de los activos y el pago de los pasivos externos a cargo de la entidad, hasta la concurrencia de los activos. Como consecuencia la persona jurídica deja de existir.

5. Seguimiento (etapa 5)

La última parte del ciclo de supervisión es el monitoreo que se hace a las recomendaciones y observaciones realizadas por la SBC. Se determina si la entidad ha implementado las recomendaciones de forma oportuna y si las deficiencias encontradas han sido o están siendo subsanadas.

B. Análisis de Riesgo Estructurado.

La supervisión por riesgos efectiva requiere que sea evaluado el perfil de riesgo de las entidades individuales y que los recursos de supervisión sean asignados en consecuencia. Tal y como se mencionó al principio de este documento, hace más de una década que la SBC empezó a desarrollar normas, técnicas y procedimientos para ser aplicados por las entidades vigiladas en la administración de sus riesgos financieros, y por ella misma en sus labores de supervisión.

En este sentido, con el fin de consolidar el esquema de supervisión, las distintas herramientas de que actualmente dispone la superintendencia deben ser complementadas e integradas con una metodología uniforme y estructurada para la evaluación de los riesgos a que están expuestas las vigiladas, y sus sistemas de administración y control, que permita llegar a un perfil de riesgo estructurado de la entidad⁶⁶.

En este análisis estructurado se identificarán las actividades más significativas, los riesgos inherentes a las que están expuestas, los sistemas de manejo de riesgos, el riesgo neto de las actividades y el riesgo consolidado de la entidad. El producto final de este análisis se consagrará en un Reporte de Evaluación de Riesgos (en adelante RER), el cual se actualizará periódicamente, y se resumirá en una matriz de riesgos. La Tabla No 3 presenta, en términos generales, las posibles etapas de un proceso de análisis de riesgos como el que se describe.

⁶⁶ Tradicionalmente, a nivel mundial, la supervisión *extra situ* se ha basado en el análisis de razones financieras como la solvencia o la utilidad de las entidades, y en la comparación de entidades con sus “pares” con el fin de detectar anomalías. Sin embargo, recientemente este seguimiento ha evolucionado hacia el análisis estructurado de los riesgos de las entidades (que incorpora, adicionalmente, información recolectada *in situ*). (Sahajwala, R & Van den Bergh, P 2000, Supervisory risk assessment and early warning systems, Working Papers, No. 4, Basel Committee on Banking Supervision. Bank for International Settlements, Basel. Dec. Disponible en: http://www.bis.org/publ/bcbs_wp04.pdf).

Tabla No. 3: Etapas de una análisis de riesgos

| Etapas | Descripción |
|--|---|
| 1. Identificación de actividades significativas y su materialidad | El análisis de riesgos de una entidad empieza por descomponerla en sus actividades significativas. Éstas incluyen líneas de negocios, unidades o procesos relevantes. Las actividades significativas pueden identificarse a partir de varias fuentes como son el organigrama de la entidad, los planes estratégicos de negocios, los reportes externos o internos, o estados financieros. La identificación de la materialidad de dichas actividades requiere del mejor juicio del supervisor, y en el análisis se pueden emplear diversos criterios como los activos generados por la actividad en relación con los activos totales o los ingresos generados por la actividad en relación con los ingresos totales, entre otros. |
| 2. Identificar riesgos inherentes y su nivel | Las actividades significativas que desarrolla una entidad están expuestas a diversos riesgos (crédito, mercado, liquidez, operativos, insuficiencia de reservas técnicas, etc.). Estos riesgos son complejos y tienen múltiples aristas que exigen una análisis detallado por parte del supervisor. Los riesgos inherentes a que está expuesta cada actividad se cuantifican de acuerdo a criterios como bajo, moderado o alto. Es importante tener en cuenta que el análisis del nivel del riesgo se realiza sin considerar los sistemas de administración de la entidad. ⁶⁷ |
| 3. Calidad de los sistemas de administración de riesgos | El objetivo de esta fase es determinar la calidad de los sistemas de administración de riesgos de la entidad para cada actividad significativa. Para ello se evalúan las áreas de control como la administración, controles internos y estructura organizacional. Una vez revisadas estas áreas de control, se califica el sistema de acuerdo a criterios como sólido aceptable o débil. |
| 4. Riesgo neto y consolidado | El riesgo neto implica balancear los riesgos inherentes a cada línea de negocios, con los sistemas de administración de riesgos de esa actividad. Así, un área de negocios riesgosa con adecuado manejo de este riesgo puede presentar un riesgo neto menor que un área menos riesgosa con insuficiencias en su manejo de riesgos. El riesgo neto es entonces una función del riesgo inherente, mitigado por la calidad de los sistemas administración de riesgos. El riesgo neto de cada actividad se agrega para llegar al riesgo consolidado de la entidad. |
| 5. Reporte de evaluación de riesgos | El Reporte de Evaluación de Riesgos es un resumen ejecutivo, del proceso de análisis de riesgos, en el que se resalta la situación financiera de la entidad, su perfil de riesgo, aspectos relevantes y los hallazgos y medidas de supervisión pasadas. Este reporte se convierte en el principal documento de supervisión producido por el ente de supervisión. En éste se incorpora tanto información obtenida <i>in situ</i> como <i>extra situ</i> . Él refleja el conocimiento que el ente de supervisión tiene de la entidad. |
| 6. Matriz de riesgos | La matriz de riesgos es implementada para mostrar y resumir los resultados del análisis de riesgos. En ella se registra la evaluación hecha de cada uno de los riesgos inherentes en cada actividad significativa, así como la calidad de los sistemas de administración de riesgos en esa misma actividad. Igualmente se registra el riesgo neto para cada actividad, su materialidad, dirección y el riesgo consolidado de la de entidad junto con su respectiva tendencia. |

El objetivo de este análisis de riesgos estructurado es desarrollar un perfil de riesgos frente a la situación de las vigiladas con el fin de establecer prioridades de supervisión y asignar de manera más eficiente los recursos de la superintendencia⁶⁸. Al respecto es

⁶⁷ La cuantificación se refiere a la probabilidad de materialización del evento negativo, no a la magnitud de impacto del mismo. Conceptualmente, el riesgo se puede medir en dos dimensiones: (i) probabilidad de ocurrencia del hecho negativo, y (ii) magnitud de impacto del mismo. Dentro del marco de análisis presente, la magnitud del impacto se evalúa al determinar la materialidad de la actividad significativa. La cuantificación del riesgo inherente, por lo tanto, se refiere solamente a la probabilidad de ocurrencia del hecho negativo.

⁶⁸ Naturalmente aquellas entidades con mayor nivel de riesgo tienen mayor probabilidad de fallar.

ilustrativo lo expresado por la *Federal Deposit Insurance Corporation*: “identificar factores que podrían afectar el desempeño de un banco varios años en el futuro no es lo mismo que identificar el deterioro de la situación financiera entre inspecciones, de tal forma que los recursos de supervisión puedan ser eficientemente enfocados a las entidades identificadas”⁶⁹.

En este orden de ideas, con el fin de consolidar el proceso de supervisión por riesgos, se desarrollará la metodología para el Análisis de Riesgos Estructurado, el cual deberá convertirse en el mediano plazo en el corazón del proceso de supervisión. A partir de él se identificarán las fortalezas y debilidades de la entidad, constituyendo el insumo principal para el trabajo de inspección y la adopción de medidas de supervisión⁷⁰.

Así, el Análisis de Riesgos Estructurado se convertirá en la etapa central del ciclo de supervisión, dirigiendo el énfasis de la supervisión hacia aquellas actividades de las entidades que presentan los mayores riesgos, fortaleciendo los procesos de supervisión actuales y avanzando en el proceso de supervisión por riesgos. En la Tabla No. 4 se muestra la estructura del ciclo de supervisión que incorporaría la nueva etapa de Análisis de Riesgo Estructurado.

Tabla No. 4. Etapas y productos del Ciclo de Supervisión.

| Etapas | Productos |
|---|---|
| 1. Entender la institución. Revisar, actualizar y entender la información básica de la entidad. | 1. Ficha técnica. 2. Certificación Financiera. |
| 2. Análisis de Riesgos Estructurado. Desarrollar un perfil de riesgos. Etapa central del proceso de supervisión.* | 3. Reporte de Evaluación de Riesgos (RER).* |
| 3. Planeación. Programación de actividades para el periodo de supervisión, de acuerdo al análisis de riesgos realizado. | 4. Programa Anual de Visitas. 5. Plan de trabajo de inspección. |
| 4. Inspección. Realización de inspecciones, de acuerdo al análisis de riesgos realizado. | 6. Informe de visita. 7. Reporte a la Entidad. 8. RER actualizado.* |
| 5. Medidas de supervisión. De acuerdo al análisis de riesgos actualizado de la entidad se adoptan las medidas apropiadas para garantizar su solidez. | 9. Sanciones. 10. Institutos de salvamento. 11. Toma de posesión |
| 6. Seguimiento. Monitoreo de las recomendaciones y medidas de supervisión | 12. Papeles de trabajo 13. RER actualizado.* |

*Etapas y productos propuestos para consolidar el proceso de supervisión.

⁶⁹ Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) 1997, 'Off-Site Surveillance Systems', in *History of the Eighties — Lessons for the Future* (chapter 13). Available at: <http://www.fdic.gov/bank/historical/history/index.html>

⁷⁰ En todo caso, se resalta que el desarrollo e implementación de esta nueva etapa implicará recursos importantes.

GLOSARIO

- Arbitraje regulatorio:** (i) Explotar “lagunas” en la regulación con el propósito de evadirla, haciéndola ineficaz. (ii) La posibilidad que tienen las entidades vigiladas de dirigir sus negocios o actividades a través de canales que presentan menos carga regulatoria.
- Asimetrías de información:** Situación en la que una parte en una transacción tienen información diferente a la de otra parte. Es una de las causas de las fallas del mercado.
- Contratos incompletos:** Contrato en el que una característica del mismo no esta determinada al principio del mismo o no es posible determinarla. (No es un término legal).
- Corrida bancaria:** Repentino e inesperado incremento en el retiro de depósitos de una entidad bancaria.
- Costos de transacción:** Costos involucrados en la participación en un mercado, principalmente se refiere a los costos de adquirir información sobre un producto o de monitorear la conducta de agentes..
- Default:** Incumplimiento de los términos de un préstamo por parte del prestatario en cuanto al pago del mismo.
- Duración:** Vida promedio de un activo o pasivo. Técnicamente se define como el promedio ponderado del tiempo de maduración de un activo o pasivo, usando como pesos los valores presentes de los flujos de efectivo del mismo.
- Expectativas autocumplidas:** Situación en la que la expectativa de que un evento va a suceder hace que efectivamente se produzca.
- Externalidad:** Acción de un agente económico que afecta a otro (de forma positiva o negativa) y que no es reflejada en el precio del mercado.
- Falla de mercado:** Situación en la que un mercado no regulado es ineficiente porque los precios no transmiten las señales correctas a los consumidores y los productores. Se traduce en la asignación ineficiente de los recursos.
- Gobierno corporativo:** Los sistemas y estructuras mediante los cuales las entidades son dirigidas y controladas.
- Monitor delegado:** Agente económico designado para actuar en representación de agentes más pequeños en la recolección de información, inversión de recursos o monitoreo de otros agentes.
- Pánico bancario:** Corrida sistémica o con efectos de contagio en los depósitos del sistema bancario en su totalidad.
- Parásito (*free rider*):** Consumidor o productor que no paga un bien no excluyente esperando que lo paguen otros.
- Problema de agencia** (principal y agente): Problema que surge cuando los directivos (agentes) persiguen sus propios objetivos, incluso aunque eso suponga para los propietarios de la empresa (los principales) obtener menos beneficios.
- Problema de los limones:** Situación en la que un mercado funciona de forma ineficiente debido a que los compradores no pueden establecer la calidad de los bienes a adquirir.

Riesgo moral: Conducta donde un individuo no tiene que asumir todos los costos asociados con sus acciones. Es la posibilidad (*riesgo*) de que el agente desarrolle actividades que son indeseables (*inmorales*) desde el punto de vista del principal.

Seguro de depósito: Seguro que protege a los depositantes de un banco en caso de que este llegue a la insolvencia. Busca suprimir el incentivo de los depositantes a “correr”.

REFERENCIAS

- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS) 1997, *Core Principles for effective banking supervision*, Bank for International Settlements, Basel. Sep. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbssc102.pdf>
- 2002, *Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks*, Report of the Task Force on Dealing with Weak Banks, Bank for International Settlements, Basel. Mar. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs88.pdf>
- 2004, *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, Bank for International Settlements, Basel. June. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs107.pdf>
- Caprio, G & Klingebiel, D 2003, *Episodes of systemic and borderline financial crises*, The World Bank, Washington, D.C. Jan. Disponible en http://econ.worldbank.org/files/23456_Table_on_systemic_and_non-systemic_banking_crises_January_21_2003.pdf
- Caprio, J & Levine, R 2002, *Corporate Governance in Finance: Concepts and International Observations*, Paper prepared for the 2002 World Bank, IMF, and Brookings Institution Conference, Building the Pillars of Financial Sector Governance: The Roles of Public and Private Sectors., The World Bank, Jul. Disponible en: http://econ.worldbank.org/files/16573_caprio_governance.ps.pdf
- Caruana, J 2004, 'Basel II: A new approach to banking supervision', Fourth Annual International Seminar on Policy Challenges for the Financial Sector: "Basel II - the international banking system at the crossroads" (Speech), Washington DC, Jun. Disponible en: <http://www.bis.org/review/r040604c.pdf>
- Financial Services Authority (FSA) 2003, *Reasonable expectations: Regulation in a non-zero failure world*, London. Sep. Disponible en: http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/regulation_non-zero.pdf
- Fitzgerald, T & Vogel, R 2000, *Moving towards risk-based supervision in developing economies*, CAER II Discussion Paper, No. 66, Harvard Institute for International Development, Cambridge, MA. May. Disponible en: <http://www.hiid.harvard.edu/caer2/html/content/papers/paper66/paper66.pdf>
- Greenspan, A 1996, 'Banking in the Global Marketplace', The Federation of Bankers Associations of Japan (Speech), Tokyo, Nov. Disponible en: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/1996/19961118.htm>
- 2001, 'Issues for Bank Regulators', Conference of State Banking Supervisors (Speech), Traverse City, Michigan (via satellite), May 18. Disponible en: <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2001/20010518/default.htm>
- Grunbichler, A & Darlap, P 2004, 'Integration of EU financial markets supervision: Harmonisation or unification?' *Journal of Financial Regulation & Compliance*, vol. 12, no. 1, pp. 36-44.
- Herring, RJ & Santomero, AM 1999, *What is optimal financial regulation?*, Working Paper, 00-34, The Wharton Financial Institutions Center, May. Disponible en:

- <http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/00/0034.pdf>
- Hirtle, BJ & Lopez, JA 1999, *Supervisory Information and the Frequency of Bank Examinations*, FRBNY Economic Policy Review, Federal Reserve Bank of New York, NY. Apr. Disponible en: <http://www.newyorkfed.org/research/epr/99v05n1/9904hirt.pdf>
- Hoenig, TM 1996, 'Rethinking financial regulation', *Economic Review- Federal Reserve Bank of Kansas City*, vol. 81, no. 2, Second Quarter, p. 5.
- International Association of Insurance Supervisors (IAIS) 2002, *Principles on capital adequacy and solvency*, Principles No. 5, Jan. Disponible en: <http://www.iaisweb.org/02solvency.pdf>
- 2003, *Insurance core principles and methodology*, Principles No. 1, Oct. Disponible en: <http://www.iaisweb.org/358coreprinciplesmethodologyoct03revised.pdf>
- International Organization of Securities Commissions (IOSCO) 2003, *Objectives and Principles of Securities Regulation*, May. Disponible en: <http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD154.pdf>
- Joint Forum 1999, *Supervision of Financial Conglomerates*, Bank for International Settlements, Basel. Dec. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/bcbs47.pdf>
- 2001, *Core Principles Cross-Sectoral Comparison*, Bank for International Settlements, Basel. Nov. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/joint03.pdf>
- Karacadag, C & Taylor, MW 2000, *The New Capital Adequacy Framework: Institutional constraints and incentive structures*, Working Paper, No. WP/00/93, International Monetary Fund, Washington. Jun. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0093.pdf>
- Llewellyn, D 1999, *The Economic Rationale for Financial Regulation*, Occasional Paper Series, No. 1, Financial Services Authority, London. Apr. Disponible en: <http://www.fsa.gov.uk/pubs/policy/p14.pdf>
- 1999, 'Financial Regulation: A Perspective from the United Kingdom', *Journal of Financial Services Research*, vol. 16, no. 2/3, pp. 309-18.
- Lowenstein, R 2001, *When Genius Failed : The Rise and Fall of Long-Term Capital Management*, Random House Trade Paperbacks.
- Mishkin, F 2002, 'Prudential Supervision : Why is it important and what are the issues?' in F Mishkin (ed.), *Prudential Supervision : What Works and What Doesn't*, University of Chicago Press, p. 295.
- Pindyck, RS & Rubinfeld, DL 2000, *Microeconomics*, 5th edn, Prentice Hall.
- Sahajwala, R & Van den Bergh, P 2000, Supervisory risk assessment and early warning systems, Working Papers, No. 4, Basel Committee on Banking Supervision. Bank for International Settlements, Basel. Dec. Disponible en: http://www.bis.org/publ/bcbs_wp04.pdf
- Santos, JAC 2000, *Bank capital regulation in contemporary banking theory: A review of the literature*, BIS Working Papers, No 90, Bank for International Settlements, Basel. Sep. Disponible en: <http://www.bis.org/publ/work90.pdf>
- Saunders, A & Cornett, MM 2003, *Financial Institutions Management: A Risk Management Approach*, Fourth edn, McGraw-Hill Irwin.
- Smith, A 1776, *The Wealth of Nations. Book II. Of Money considered as a particular Branch of the General Stock of the Society*. Disponible en: <http://www.econlib.org/library/Smith/smWN.html>

- Stiglitz, JE 2001, 'Principles of financial regulation: A dynamic portfolio approach', *The World Bank Research Observer*, vol. 16, no. 1, pp. 1-18.
- Tschoegl, AE 2003, *The Key to Risk Management: Management*, Working Paper, 99-42-B, The Wharton Financial Institutions Center, Jul. Disponible en:
<http://fic.wharton.upenn.edu/fic/papers/99/9942.pdf>