

# DESAFÍOS PRÁCTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGO

Vicente Lazen Jofré  
*Director BC Fundamenta*

## **Índice**

<i>I. Introducción</i>	<i>2</i>
<i>II. Los elementos fundamentales de la Supervisión Basada en Riesgo</i>	<i>2</i>
<i>III. Desafíos prácticos en la implementación de la Supervisión Basada en Riesgo</i>	<i>4</i>
<i>IV. Conclusión</i>	<i>10</i>

# DESAFÍOS PRÁCTICOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGO

Vicente Lazen Jofré<sup>1</sup>  
*Director BC Fundamenta*

## I. Introducción

Desde hace ya más de una década, muchos reguladores de los mercados financieros en el mundo entero han incursionado, con mayor o menor profundidad, en la adopción de modelos de supervisión basada en riesgo (SBR). Esta tendencia no ha exceptuado a la comunidad de reguladores en Iberoamérica, en donde los modelos de supervisión basada en riesgo han estado en el centro de las transformaciones a las prácticas de supervisión, no solamente en materia de mercados de valores, sino que también en la supervisión bancaria, de seguros y de sistemas de pensiones.

A pesar de la relativa madurez a nivel internacional en la implementación de los nuevos modelos, no resulta extraño observar que ocasionalmente los supervisores se encuentran con diferentes obstáculos en su desarrollo que, una vez que se manifiestan en la ejecución de las tareas de supervisión, pueden producir ineficiencias e indefiniciones. Esto puede ocurrir con mayor probabilidad en el primer o segundo año de implementación, cuando ya se han construido las matrices de riesgo, se han desarrollado sistemas de procesamiento y canales de transmisión de información, capacitado al personal de supervisión, formalizado los manuales de supervisión basada en riesgo, y ya se cuenta con varias o todas las entidades evaluadas con sus respectivos informes y mapas de riesgo. Sin embargo, es en este momento en que pueden aparecer diferencias con las expectativas iniciales: la ejecución del programa puede estar consumiendo demasiadas horas de recursos humanos, o las entidades no colaboran efectivamente en solucionar sus debilidades, o bien pareciera que los nuevos análisis no están aportando nueva información a la entidad.

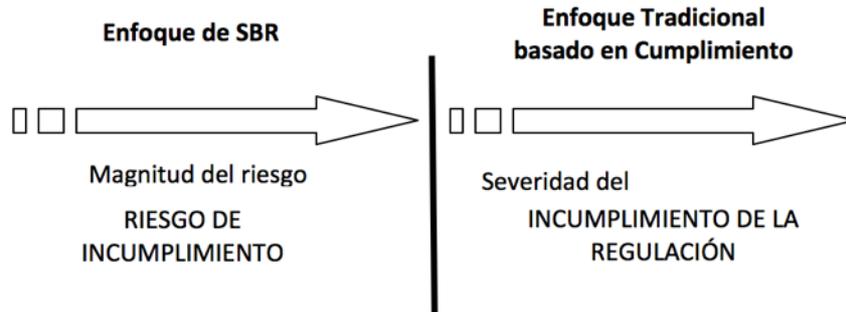
En este artículo se proponen algunas sugerencias que podrían contribuir a mitigar las dificultades en la implementación práctica del proceso de supervisión basada en riesgo, recogidas a partir de varios años de experiencia en el diseño y uso de modelos de supervisión, tanto en los mercados de valores, como de seguros y de sistemas de pensiones. En forma previa se presenta, a modo de preámbulo técnico los elementos fundamentales de los modelos de supervisión basada en riesgo, manteniendo una visión a nivel general, sacrificando detalle técnico en pos de una mejor comprensión del modelo.

## II. Los elementos fundamentales de la Supervisión Basada en Riesgo

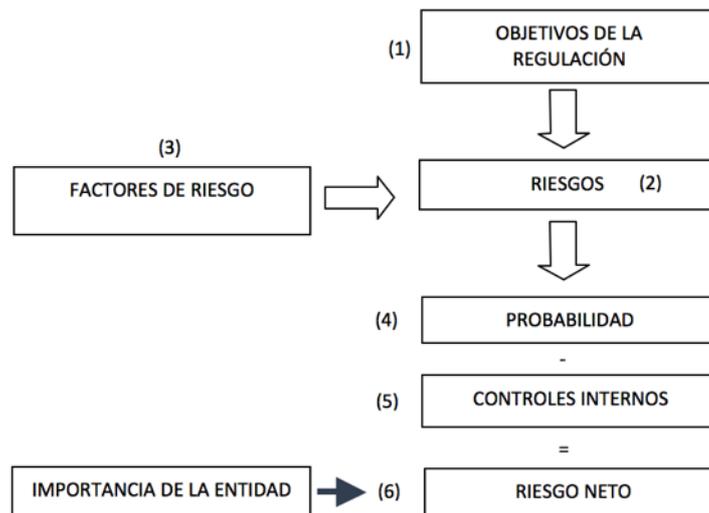
La misión del enfoque de supervisión basada en riesgos, es permitir al supervisor actuar con anticipación a que se manifieste un incumplimiento de la regulación por parte de alguna de las entidades supervisadas (enfoque ex-ante). La supervisión tradicional, en cambio, enfoca su atención en la detección del incumplimiento regulatorio con posterioridad a su manifestación (enfoque ex-post). Este incumplimiento regulatorio se ubica dentro de un espectro que puede ir desde leve, manifestándose en falencias formales, o bien severo, lo que puede incluir hasta la quiebra de la entidad.

---

<sup>1</sup> El autor ha sido Intendente de Supervisión en la Superintendencia de Pensiones y Jefe de División en la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile



Con dicha misión de trasfondo, el primer objetivo del modelo de supervisión basada en riesgo consiste en determinar la capacidad de una entidad de cumplir adecuadamente con la regulación existente. En consecuencia la SBR toma como punto de partida los objetivos regulatorios impuestos por la ley y las normativas (ver (1) en la ilustración). Algunas regulaciones incluyen dichos objetivos de manera bastante explícita en su legislación. Pero no siempre es así. En estas circunstancias, los reguladores pueden establecer objetivos más concretos y verificables como por ejemplo: adecuado cumplimiento de las obligaciones financieras (solvencia) o inexistencia de fraudes, o bien adecuada información a los clientes. No es una condición esencial de los modelos SBR el que sea integral, es decir que se incluyan todos los objetivos de la regulación en los modelos de supervisión. A partir de estos objetivos se identifican los riesgos (2), entendiéndose éstos como la eventualidad de que una determinada entidad no pueda cumplir con uno o más de los objetivos de la regulación. Una vez identificados todos los riesgos posibles, y seleccionar los que se consideran relevantes, se deben identificar las fuentes que intervienen en la manifestación y severidad de ellos, los cuales pueden ser llamados “fuentes o factores de riesgo” (3). Estos factores de riesgo pueden no tener el mismo impacto sobre el riesgo agregado, siendo algunos más relevantes que otros. Algunos modelos aplican ponderadores con el fin de capturar esta característica.



El regulador debe entonces analizar la situación de cada entidad con el fin de determinar la probabilidad de que el riesgo se manifieste dado el aporte de cada fuente de riesgo al riesgo analizado. Esta probabilidad se clasifica de acuerdo a una escala por lo general cualitativa (4). Finalmente se incorpora una estimación de la calidad con que los riesgos analizados son gestionados y controlados por la firma (5). En la medida que los controles sean más eficientes y la gestión de riesgo más proactiva, se tiende a rebajar el indicador de riesgo. Finalmente se calcula el grado de

riesgo neto de la entidad, el que podría a su vez estar parcialmente determinado por la importancia de la entidad dentro de la respectiva industria (6).

### III. Desafíos prácticos en la implementación de la Supervisión Basada en Riesgo

En esta sección se presentan ciertas estrategias de acción que se proponen sean consideradas al momento de llevar a cabo un programa de SBR, las cuales están inspiradas en distintas realidades que se presentan en la ejecución de este tipo de supervisión en la realidad de la práctica de supervisión.

#### 1. Equilibrando lo cuantitativo con lo cualitativo

Algunas metodologías de SBR puestas en práctica, se han transformado en lo que podrían denominarse **modelos “hiper-tecnificados”**, en donde gran parte de los factores de riesgo son cuantificados en la forma de indicadores, ratios, porcentajes, tendencias, etc., en ocasiones implicando el cálculo y seguimiento de decenas de indicadores cuantitativos, ligados no solamente a riesgos financieros, sino que a todo tipo de riesgos.

¿Qué problema tiene la hiper-tecnificación de la SBR? Entre los fundamentos centrales de la SBR está la utilización del criterio experto y del contraste de la práctica del regulado con las mejores prácticas; y **un supervisor que se concentre solamente en analizar variables cuantitativas, nunca entenderá en realidad el negocio del regulado y no podrá comprender las debilidades comparativas de sus procesos**. No podrá, al fin y al cabo, determinar el verdadero riesgo de la entidad, sin considerar el hecho adicional que el análisis de demasiadas variables hace que al supervisor se le dificulte la focalización de lo importante y significativo.

Un ejemplo -más bien elemental- puede contribuir a comprender este punto. Si nos centráramos en analizar el factor de riesgo de solvencia, el análisis SBR puede indicar que una entidad ha sobrepasado con holgura los niveles de capital mínimo exigidos por la regulación, indicando un bajo grado de riesgo de solvencia de la entidad. Sin embargo, si no tomamos en cuenta la complejidad del negocio de una firma, como el uso de derivados, la naturaleza de los mercados en que invierte, o la calidad de sus procesos de control de inversiones o bien la solidez de su unidad de gestión de riesgo, podríamos perder de vista el hecho que el verdadero riesgo de la firma puede en realidad ser muy superior al reportado por el modelo.

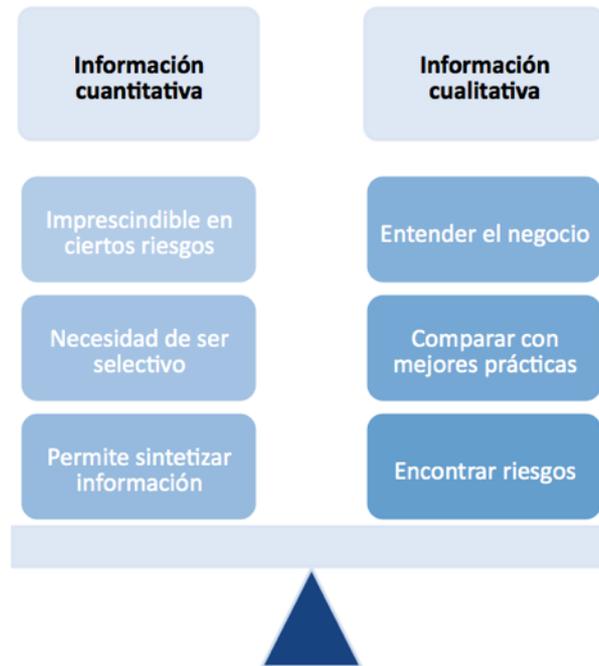
Bajo nuestra experiencia, **los supervisores que han tomado con seriedad el análisis cualitativo han logrado tener una mejor comprensión de los procesos corporativos, entender mejor el entorno, dilucidar las estrategias de acción y encontrar nuevos riesgos a los que posteriormente se les da seguimiento**.

Tratándose de ciertas categorías de riesgos, sin embargo, el análisis cuantitativo es imprescindible para capturar y sintetizar cierta información esencial. **Descansar únicamente en el análisis cualitativo, teniendo la posibilidad de hacer uso de algunos indicadores, puede derivar en ineficiencias y en diagnósticos equivocados**. Si necesitamos evaluar el riesgo de inadecuada información a los clientes, quizás necesitamos analizar las políticas internas, entrevistarlos con los canales de distribución o evaluar la complejidad de los productos. Pero si contamos con estadísticas de tasas de reclamos o tenemos acceso a indicadores de satisfacción del cliente ¿por qué habría de desecharse dicha fuente de información? **Un buen indicador puede ahorrar muchas horas de análisis**.

En suma, se sugiere **buscar un adecuado equilibrio entre lo cualitativo y lo cuantitativo, tratando de cuantificar cuando se pueda y cuando ello aporta realmente información nueva o**

bien cuando permite resumir información que de otra manera se debería capturar mediante un análisis cualitativo.

### Equilibrio entre la información cuantitativa y cualitativa

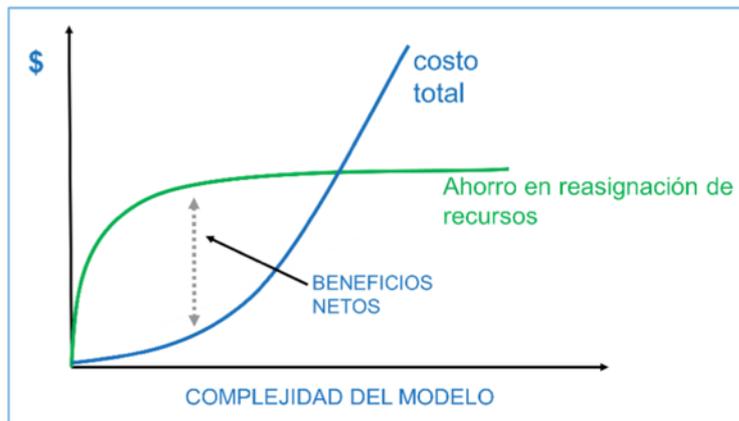


## 2. Considerando los costos de Supervisión

Como consecuencia directa de la importancia del análisis cualitativo y del juicio experto, gran parte del trabajo de la SBR no puede ser delegado en sistemas de información. Ello pone especial presión sobre los recursos del regulador porque es una tarea intensiva en conocimiento y especialización, a tal punto que en ciertas circunstancias es deseable recurrir a asesorías externas con el fin de evaluar determinadas características de una entidad.

**Esta especificidad y complejidad de los factores de riesgo a los que está expuesta una entidad, implica una carga de análisis cada vez mayor, de manera que es aconsejable encontrar un equilibrio entre la profundidad o complejidad de un modelo SBR y los costos involucrados.** En la ilustración se muestra este aspecto. Mientras más específico e integral se diseña un modelo, mayor es su costo en términos de análisis, capacitación y consultorías externas. Sin embargo, al mismo tiempo se produce un ahorro en el costo de supervisión por la vía de menores auditorías en terreno y por una reasignación más eficiente de los recursos. Esta reducción de costos crece a una tasa decreciente debido a que se percibe una importante utilidad de la información inicialmente, pero a medida que se adiciona información, ésta no es tan productiva como al principio.

Por otro lado, mientras más completo es un modelo, el costo de implementación aumenta más que proporcionalmente, ya que a medida que los criterios se tornan más complejos o la información es más específica, el costo marginal de recopilar, procesar e interpretar dicha información es superado por el beneficio marginal que aportan las mayores eficiencias.



El regulador debe seleccionar un nivel de complejidad del modelo SBR tal que maximice los ahorros de costos netos. Con ello, siempre resulta útil ocupar el Principio o Regla de Pareto o regla del 80-20, la cual al aplicarse a la selección de factores de riesgo en la SBR podría enunciarse de la siguiente forma: **enfocarse en el 20% de los factores de riesgo que influyen sobre el 80% de los riesgos.**

### 3. Interactuando con las entidades reguladas

Aun cuando la supervisión basada en riesgo no constituye una auditoría propiamente tal, en el proceso de recopilación de información, la SBR podría resultar más invasivo que el enfoque tradicional, lo que puede generar resistencia de parte de las entidades reguladas. Una supervisión SBR efectiva utiliza gran cantidad de información confidencial, incluyendo aquella referente a políticas internas, lineamientos estratégicos, informes de riesgo y de vulnerabilidades, reportes de auditoría interna, etc. En estas circunstancias, una reticencia inicial en la disposición de información no exigida regulatoriamente, debe ser entendida como el resultado de una percepción de vulnerabilidad especialmente de carácter estratégico y comercial. **Los reguladores deben hacerse cargo de las aprehensiones de las entidades respecto a la confidencialidad de su documentación, y preparar su cultura interna y procesos, con la finalidad de resguardar su adecuado tratamiento.**

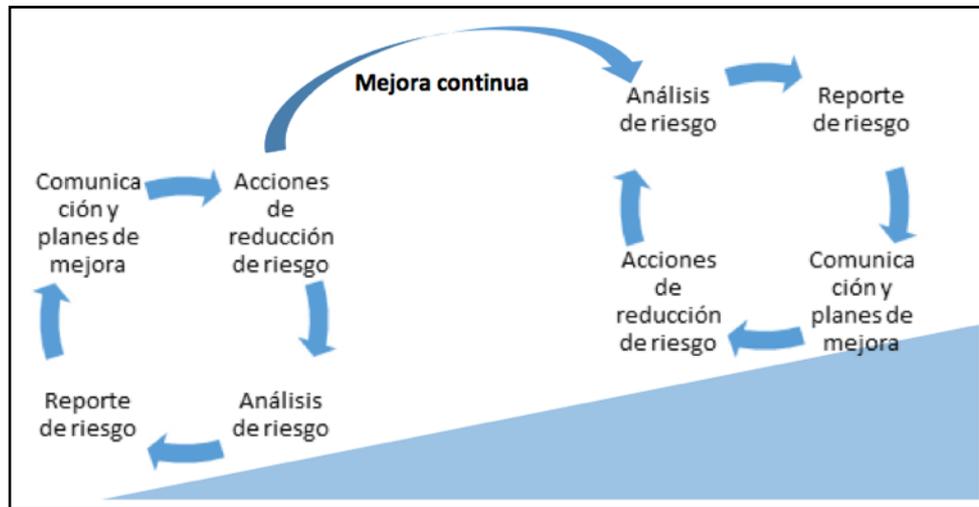
Por otro lado, tanto la naturaleza de la información como el propio proceso de supervisión -cuyo resultado arroja una calificación a la entidad y sus procesos-, necesita de un marco que delimite las reglas del juego. Es así como es importante que **los reguladores deberían desarrollar un marco regulatorio específico que defina los lineamientos del sistema SBR y establezca los procedimientos de supervisión, con un nivel de detalle razonable, garantizando la objetividad e imparcialidad del ejercicio de supervisión y estableciendo las expectativas que se tienen respecto a la entidad.**

### 4. Haciendo de la SBR una herramienta de mejora continua para los regulados

Junto con lograr una mejor y más eficiente asignación de los recursos de supervisión, la SBR constituye una poderosa herramienta para provocar cambios en las entidades, incentivando por ejemplo, la adopción de mejores prácticas y estándares, tales como principios de gobierno corporativo, de gestión y control de inversiones, de gestión de riesgo o de seguridad tecnológica.

El proceso de SBR se basa en el concepto de mejoramiento continuo, en el entendido que el proceso de análisis de riesgos y su subsecuente mitigación, trae consigo la consolidación de entidades más desarrolladas en su gestión y en su seguimiento de estándares y mejores prácticas.

Efectivamente, como muestra la ilustración de más abajo, el ciclo de SBR implica una fase de **análisis de riesgo** (en donde el proceso de recopilación de información debe considerar el uso de cuestionarios, entrevista, información pública y confidencial). La siguiente etapa corresponde a la ejecución de un **reporte de riesgo**, cuyo resultado debe ser comunicado a la administración de la compañía, incluyendo los riesgos a los que la entidad es más vulnerable de acuerdo dicha revisión. Asociado a lo anterior, es necesario que la entidad presente al regulador el **plan o programa de mitigación** que se pretende aplicar con el fin de reducir la exposición a dichos riesgos.



Una vez que se cumple un periodo de tiempo razonable para la ejecución de parte de la entidad, de las acciones de reducción de riesgos, se procede a evaluar nuevamente la entidad con la finalidad de conocer su evolución en cuanto a su exposición y manejo del riesgo. Dependiendo de la posición relativa de riesgo de la firma, el regulador puede reducir las inspecciones y los requisitos de información a la entidad, o bien centrar su atención en otras entidades o en procesos más riesgosos dentro de la entidad.

## 5. Provocando cambios en las entidades reguladas

Sin embargo, no siempre las entidades presentan voluntad y propósito para los cambios. Razones para aquello pueden ser variadas: escaso compromiso con el cumplimiento regulatorio, insuficiente dedicación directiva, o bien desacuerdo con los resultados de la evaluación, entre otras causas.

Si el regulador quiere provocar cambios en las entidades, entonces cuenta con diversas herramientas en el contexto de la SBR, para ello. A continuación se presentan algunas de éstas.

Una herramienta que es intuitivamente directa para motivar el cambio, es **establecer requerimientos de capital según el riesgo**. Cuando los principales riesgos evaluados están ligados al riesgo de solvencia y de liquidez de la entidad -particularmente de aquellas con compromisos financieros con sus clientes- resulta intuitiva la necesidad de contar con mayor capital a medida en que estos riesgos estén menos efectivamente gestionados. La pobre gestión aumenta la probabilidad de insolvencia o estrés financiero, y por lo tanto, puede desembocar en mayores necesidades patrimoniales disponibles gracias a los mayores requerimientos de capital. Por otro lado, cuando los principales riesgos de las entidades, no se relacionan necesariamente con este tipo de riesgos, el mayor capital –a pesar que podría ser de utilidad ante fallas operacionales- juega más bien un papel de incentivador de cambios, más que de mitigador de riesgos.

Otra forma de incentivar el cambio, es a través de **entablar una interacción directa con el Consejo de Administración de la entidad**, en el entendido que muchas veces el Consejo de Administración (o Consejo Directivo o Directorio) puede estar más motivado al cambio que la administración ejecutiva de la entidad. Los resultados de las evaluaciones no solamente deberían ser dirigidas al Consejo Directivo, sino que debe presentarse presencialmente en una reunión del Consejo de Administración. La evaluación de SBR es, al fin y al cabo, el instrumento más importante mediante el cual el regulador expresa a la entidad su opinión respecto a la calidad de sus procesos y adecuación a los principios normativos. De hecho, un Consejo que no demuestre su genuino interés por conocer de primera mano esta evaluación podría constituir por si mismo, un factor de riesgo a considerar.

Por otro lado, los reguladores deberían evaluar las consecuencias que podría tener **hacer pública la evaluación, o al menos la calificación final de la entidad**. Dicha medida, en ocasiones representa motivación suficiente para el cambio, pero debe considerarse que dicha información puede usarse con fines comerciales o bien podría generar aprensiones significativas por parte del público sobre las condiciones financieras de una entidad. La determinación de publicitar o no la calificación o evaluación de una entidad, dependerá finalmente de las condiciones de cada industria y la respuesta que pueda tener el público y los medios especializados a ella.

Como se ha discutido, el modelo de SBR, permite asignar los escasos recursos de supervisión hacia la inspección de las entidades y sus procesos más riesgosos. En ese sentido **intensificar la frecuencia y profundidad de inspecciones**, como producto de evaluaciones deficientes, constituye per se un aliciente para fortalecer procesos y adoptar mejores prácticas, siempre que estas inspecciones conlleven costos para la entidad en términos, de proveer información e interactuar con el regulador. Al fin y al cabo, una entidad más riesgosa es una entidad que debe vigilarse más

Finalmente, hemos destacado que el modelo de SBR es esencialmente una herramienta de supervisión que se basa en evaluar a las entidades más allá del grado de cumplimiento de la regulación y, en consecuencia, las recomendaciones que de ella emanan no son obligatorias, y no corresponden acciones sancionatorias producto de las evaluaciones debido a que no se enmarcan en el cumplimiento o no de la regulación. La práctica prolongada de la SBR le permite al regulador estudiar, analizar y replantearse aquellas prácticas y características de la industria que le parecen pueden poner en riesgo significativo la estabilidad financiera o la protección de los clientes. Cuando ello ocurre, y el regulador no logra cambios en las prácticas de las entidades, entonces **el regulador debe evaluar dónde comienza lo exigible y termina lo deseable, estableciendo que ciertas prácticas sean obligatorias mediante regulación**.



## 6. Asignando recursos y conviviendo con la supervisión tradicional

**No es realista pretender que la aplicación de la SBR implica la supresión de la supervisión tradicional o el desmantelamiento del marco regulatorio de las entidades.** La experiencia práctica a nivel internacional de la SBR ha demostrado que, a pesar de los esfuerzos por racionalizar, sistematizar y estandarizar los marcos regulatorios, estos últimos rara vez son suprimidos incluso en aspectos que pueden parecer innecesariamente específicos. Ello se debe en parte, a la relativamente corta experiencia histórica de la SBR, a la necesidad de mayor aplicación práctica en cada país y al convencimiento de algunos reguladores que ciertas disposiciones específicas no pueden dejarse al arbitrio de la voluntad de las entidades en fortalecer sus prácticas (ver numeral 5 anterior). Esta realidad da pie para mantener herramientas y métodos propios de la supervisión tradicional de cumplimiento, lo cual nos lleva a la necesidad de encontrar mecanismos de convivencia entre esta última y la SBR.

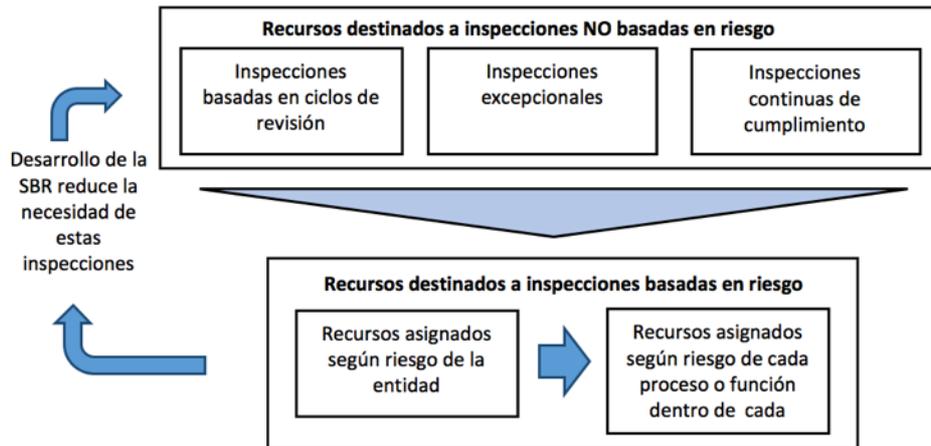
En este sentido es posible encontrar la necesidad de practicar **inspecciones basadas en ciclos de revisión**, que podrían definirse como aquellas inspecciones que no son gatilladas por una deficiente evaluación de riesgo de dicha área o proceso, sino que se realizan para cubrir ciertos aspectos según ciclos de revisión predeterminados, en un contexto de mediano plazo (vg. Ciclo de 4 años). En el caso de las inspecciones de tipo preventivas, aquellas se dirigen sobre una determinada área o proceso de la entidad, mientras que en el caso de inspecciones de cumplimiento se determinan en base a un universo de aspectos específicos del marco regulatorio.

Similarmente los supervisores no podrían evitar la práctica de **inspecciones de carácter excepcional**, las cuales son requeridas en el contexto de eventos de mercado o bien de tendencias en la industria que ameritan el análisis más detallado de cada entidad en un aspecto específico.

Adicionalmente, rara vez dejan de realizarse **inspecciones continuas de cumplimiento**, las cuales verifican el cumplimiento de condiciones financieras y operacionales, establecidas por la el marco regulatorio vigente cuya transgresión puede tener consecuencias significativas para la continuidad de la entidad y la protección de los derechos de los clientes, tales como requisitos patrimoniales.

**Todos estos tipos de supervisión -no basadas en riesgo- mencionados anteriormente, compiten por recursos con la SBR, la cual tiene como principio asignar los recursos de supervisión a las entidades de mayor riesgo relativo, y a su vez, a las áreas o procesos de mayor riesgo dentro de cada entidad.**

El siguiente diagrama, recoge la idea anterior, y trata de reforzar uno de los puntos centrales de este numeral, que es el de **reconocer la existencia y necesidad de realizar inspecciones no basadas en riesgo, y tener un objetivo cuantitativo de recursos a asignar a unas y a las otras** (vg. ¿Cuántas horas de supervisión se asignarán este año a las inspecciones basadas en riesgo y cuántas a aquellas que no lo son?). Otro de los puntos centrales es reconocer que **una sostenida y bien ejecutada SBR tiene que llevar hacia un estado en el cual se requerían cada vez menos de las supervisiones no basadas en riesgo.**



#### IV. Conclusión

En este artículo se expusieron algunos lineamientos prácticos que podrían contribuir a mitigar las dificultades en la implementación del proceso de supervisión basada en riesgo, que pueden manifestarse en la ineficiencia del proceso, falta de colaboración de las entidades o pérdida de calidad de los análisis. En ese sentido se propone tener cuidado en **equilibrar lo cuantitativo con lo cualitativo**, evitando la “híper-tecnificación de la SBR”, pero también cuantificar cuando se pueda y cuando ello aporta realmente información nueva. Asimismo se sugiere **tener en cuenta los costos de supervisión**, de manera de seleccionar un nivel de complejidad que maximice los ahorros de costos netos y enfocarse en el 20% de los factores de riesgo que influyen sobre el 80% de los riesgos. Por otro lado, se hace referencia a la **interacción con las entidades reguladas**, especialmente en lo referente a la confidencialidad de su documentación, y a la necesidad de un marco que delimite las reglas del juego. También se propone tener conciencia que **la SBR es una herramienta de mejora continua para los regulados**, y como tal, junto con lograr una mejor y más eficiente asignación de los recursos de supervisión, constituye una poderosa herramienta para provocar cambios positivos en las entidades. Asociado a lo anterior se sugieren iniciativas encaminadas a **provocar efectivamente los cambios en las entidades reguladas**, mediante requerimientos de capital, una interacción directa con el Consejo de Administración, publicar la evaluación, incrementar la frecuencia y profundidad de inspecciones o estableciendo que ciertas prácticas sean obligatorias mediante regulación. Finalmente se reconoce que la **supervisión tradicional basada en cumplimiento, y por lo tanto no basada en riesgo, no desaparece y compite por recursos con la SBR**, y que para fortalecer esta última deben establecerse objetivos cuantitativos de recursos a asignar a cada tipo de supervisión.