



ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

Guía de Buenas Prácticas y Recomendaciones para la Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros

DERECHOS DE AUTOR

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción del material contenido en esta publicación únicamente para fines educativos, de investigación u otros fines no comerciales sin previa autorización de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, siempre que se cite la fuente. La información contenida en esta publicación ha sido recopilada por la Asociación, de las contribuciones de los Miembros de Grupo de Trabajo, por lo que no hace ninguna representación sobre su pertinencia o certeza.

Para pedidos contactar a asba@asba-supervision.org

C. Picacho Ajusco N° 238. Oficina 601, Col. Jardines en la Montaña, México, D.F. C.P. 14210

Tels. (5255)5662-0085, (5255)5630-6276. Fax (5255)2615-5603



ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

Guía de Buenas Prácticas y Recomendaciones para la Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES PARA LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE CONGLOMERADOS FINANCIEROS

Grupo de Discusión sobre Supervisión de Conglomerados Financieros

PROMOTOR

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas

FINANCIADOR

Banco Interamericano de Desarrollo

PROYECTO

Proyecto para reforzar el cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea por parte de las Autoridades de Supervisión Bancaria de los países de América Latina y el Caribe

CRÉDITO

ASBA/BID ATN/MT-9782-RG

Diciembre, 2010

CONTENIDO

1. Introducción	5
2. Recomendaciones y Buenas Prácticas para la Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros	7
2.1 Acerca del Marco Legal y Regulatorio	7
2.2 Acerca de las Facultades del Supervisor	11
2.3 Acerca del Gobierno Corporativo	15
2.4 Acerca de la Gestión de Riesgos	18
2.5 Acerca de las Operaciones Intra-grupo	20
2.6 Acerca del Riesgo de Concentración	22
2.7 Acerca del Proceso de Consolidación	23
2.8 Acerca de los Requerimientos de Capital	24
3. Enfoques y Herramientas para la Supervisión Consolidada	27
3.1 Supervisor Líder	27
3.2 Los Colegios de Supervisores	29
3.3 El Uso de Memorandos de Entendimiento (MOU)	29
4. Principales Retos para los Supervisores	31
Anexos	
Anexo 1 Diagnóstico regional acerca de la supervisión de conglomerados financieros	36
Anexo 2 Memorando de Entendimiento	48
Anexo 3 Bibliografía	54
Miembros del Grupo de Trabajo	55

1

Introducción

En las últimas décadas se ha presenciado un importante cambio en el desarrollo del sistema financiero a nivel global. Dicho cambio se ha caracterizado por un creciente movimiento de consolidación, así como una internacionalización de operaciones y un alto nivel de innovación en el sistema financiero. En la década de los ochentas y noventas en Latinoamérica se presenta un proceso de liberación de los mercados financieros y de capital, que tuvo como resultado el acceso de bancos extranjeros a la Región¹, así como la participación de las entidades bancarias en actividades relacionadas a los mercados de valores y seguros, administración de activos y participaciones patrimoniales en entidades no financieras². Este proceso reflejaba lo que sucedía en países industrializados, como por ejemplo Estados Unidos donde se aprueba el Gramm-Leach-Bliley Act en 1999 permitiendo la integración de entidades que ofrecían diversos servicios financieros. De igual manera, en Europa se presenta un fuerte movimiento de fusiones entre banca y seguros como respuesta a un intenso entorno de competencia y a un menor nivel de barreras legales para las fusiones y adquisiciones en el sector financiero³.

Como resultado de los cambios descritos, se presenta un significativo número de grupos financieros que ofrecen una amplia gama de productos financieros bajo un mismo techo. Esta intensificación de vínculos entre los sectores financieros tradicionales presenta importantes retos a la regulación y supervisión consolidada. Por un lado, la gestión de un conglomerado puede derivar en una explotación de las diferencias regulatorias a las que están sometidas diferentes entidades del mismo grupo. Por otro, se considera que este tipo de estructuras también promueven la aparición de nuevos riesgos o, al menos, aumenta los existentes. Más allá de los riesgos tradicionales que enfrenta un CF, el riesgo de contagio y el riesgo reputacional representan riesgos particularmente relacionados a este tipo de entidades. Finalmente, la reciente crisis financiera ha demostrado una creciente interconexión entre los distintos sectores del sistema financiero, de modo que los riesgos pueden surgir tanto de entidades bancarias, como de bancos de inversión como fue el caso de Lehman Brothers, o compañías de seguros como American International Group (AIG). En base a este análisis resulta imperativo que los países de la

1 Se entiende Región como el área geográfica que cubren los países Miembros de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas.

2 Moguillansky, Graciela; Studart, Regoerio y Vergara, Sebastián. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Comportamiento Paradójico de la Banca Extranjera en América Latina". Abril 2004

3 Lown, Cara; Osler, Carol; Sufi, Amir y Strhan, Philip. "The Changing Landscape of the Financial Services Industry: What Lies Ahead?" New York Economic Policy Review, Vol.6, No.4, p.39-55. Octubre 2000.

Región cuenten con una sólida estructura de regulación y supervisión de conglomerados financieros.

A la luz de los retos presentados, la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) crea un Grupo de Discusión para evaluar las fortalezas y debilidades de la regulación y supervisión de conglomerados financieros en la Región e identificar los cambios necesarios. Es así que el presente documento introduce un compendio de recomendaciones y buenas prácticas para una efectiva regulación y supervisión de conglomerados financieros. Estas recomendaciones son el resultado del esfuerzo conjunto de los miembros del Grupo de Discusión, el consultor y el apoyo del Secretariado General de ASBA.

La primera sección recoge las recomendaciones y mejores prácticas que permiten encaminar los esfuerzos de las autoridades hacia una efectiva regulación y supervisión consolidada. Esta sección presenta recomendaciones que cubren las características y requisitos con los que debe contar el marco legal y regulatorio, así como las principales potestades del supervisor para llevar adelante sus funciones. También se presentan directrices sobre procesos de supervisión a nivel consolidado para los ámbitos de gobierno corporativo, gestión de riesgos, operaciones intra-grupo, riesgo de concentración, proceso de consolidación y requerimientos de capital.

Entre los principales retos de la supervisión de CF está el de accesibilidad a la información y oportunidad en su obtención. Dada la importancia de un eficiente intercambio de información y una adecuada coordinación entre los distintos supervisores que participen de este proceso, la segunda sección presenta los principales enfoques y herramientas que pueden ser utilizadas para facilitar y promover el proceso de comunicación. Entre estos se pueden mencionar a los Colegios de Supervisores, el Supervisor Líder y los Memorandos de Entendimiento (MOU).

En la tercera sección se presenta un breve recuento de los retos que enfrentan hoy las autoridades supervisoras de la Región respecto a la regulación y supervisión de CF. Entre los principales retos identificados están los cambios que se requieren en los marcos legales y regulatorios para introducir el concepto de supervisión integral del CF; las barreras que desalientan el intercambio de información y promueven el arbitraje regulatorio; la falta de capacitación en los planteles de recursos humanos de las autoridades reguladoras y supervisoras; la falta de una debida protección legal al supervisor y la necesidad de una convergencia contable que apoye una comparación de información financiera a nivel internacional, entre otros.

Finalmente, en la sección de anexos se presenta un diagnóstico de la situación actual de prácticas de supervisión consolidada en la Región, la misma que sirvió de base para la elaboración de recomendaciones e identificación de mejores prácticas. Mientras que el segundo anexo introduce un modelo de Memorando de Entendimiento (MOU) que puede ser utilizado por las autoridades supervisoras para elaborar sus propios mecanismos de intercambio de información y cooperación.

2

Recomendaciones y Buenas Prácticas para la Regulación y Supervisión de Conglomerados Financieros

La supervisión de un conglomerado financiero (CF) conlleva, entre otros procesos, la recolección y el análisis de información relevante sobre las distintas unidades del conglomerado con el fin de analizar sus distintos riesgos y los mecanismos para la contención de los mismos. Para llevar a cabo esta tarea, existe una amplia variedad de herramientas de regulación y supervisión. Dichas herramientas cobran mayor o menor importancia dependiendo de las características particulares del CF bajo evaluación, quedando en manos del supervisor la elección de las herramientas idóneas para cumplir con su cometido.

A continuación se presentan una serie de recomendaciones y mejores prácticas identificadas por el Grupo de Trabajo, compuesto por supervisores bancarios de la Región, el consultor y el Secretariado General de ASBA con el objetivo de llevar a cabo una efectiva regulación y supervisión consolidada:

2.1 Acerca del Marco Legal y Regulatorio

i Definición de Conglomerado Financiero

El marco legal o regulatorio debe incluir una definición amplia de lo que constituye un CF, expresada de tal manera que no solamente abarque la totalidad de las entidades existentes que conforman un conglomerado, sino también que contenga la flexibilidad para incluir instituciones que en el futuro se vayan incorporando a un conglomerado o que se pueda presumir que pertenecen al mismo (definición “tipo paraguas”). En suma, la definición de CF debe poderse adaptar a situaciones cambiantes. Para lograr tal cometido, se recomienda que las definiciones más precisas sobre las potestades del supervisor estén a nivel del marco regulatorio.

Por otro lado, *la definición de control para configurar un CF debe estar expresada a nivel conceptual en la ley*, dejando las definiciones más precisas a nivel del marco regulatorio. También se recomienda incorporar dentro del marco legal los conceptos de control ejercido a través de participación accionaria, control ejercido por subordinación a través del control operacional y control ejercido a través de miembros comunes en órganos de decisión.

El marco legal debe otorgarle al supervisor la capacidad de presunción para definir un CF o establecer vinculaciones del CF con unidades fuera del mismo. En este sentido, la ley debe establecer de manera conceptual los tipos de vinculaciones. La capacidad de presunción del supervisor le permite a éste, mediante una argumentación razonada, a partir de los elementos de control o vinculaciones tipificadas en la ley respectiva, definir la existencia de un CF o incorporar unidades económicas al mismo.

El marco legal también debe incluir la obligación de llevar a cabo la supervisión consolidada o integral del CF, de forma tal que se incluyan en la regulación aquellos riesgos no regulados a nivel de las unidades sectoriales que componen el CF. El objetivo principal de la supervisión consolidada es el permitir a los supervisores entender las fortalezas y riesgos del CF, de modo que se pueda encarar cualquier deficiencia financiera, gerencial u operacional antes de que ésta afecte a los demás componentes del CF. Por lo tanto, el supervisor debe tener la autoridad para regular y supervisar las actividades del CF, así como para aplicar medidas correctivas o sanciones necesarias.

En cuanto a los riesgos inherentes al CF se pueden mencionar el riesgo reputacional y de contagio, el riesgo de concentraciones, el riesgo de insuficiencia de capital a nivel consolidado, que puede ser causado por operaciones intra-grupo o por capitalizaciones en cascada.

Finalmente, *el supervisor debe tener la capacidad legal para exigir información de entidades vinculadas directa o indirectamente al CF para definir el perímetro del mismo.* Dicha información debe ser requerida a los gestores de la empresa controladora, en caso de existir, o de la empresa dominante del CF. En última instancia, el supervisor debe tener la potestad legal para obligar al CF a cesar operaciones con dicha empresa si la misma no brinda la información requerida o, siendo requerida su incorporación, ésta no es incorporada al CF.

ii Tipos de Conglomerados Financieros

En algunos países de la Región, los CF están restringidos a actividades netamente bancario-financieras, mientras que en otros países se permiten además actividades propias de la economía real (comercio, industria, agricultura y otros). Para propósitos de este documento, un CF se entenderá como un grupo de instituciones que participan en actividades predominantemente financieras en al menos dos segmentos de mercado (Ej. bancos, valores, seguros o pensiones). Por su parte, aquellos conglomerados financieros que incluyan actividades de la economía real se denominan “conglomerados mixtos”.

La opinión de la mayoría de los supervisores de la Región es que las unidades de la economía real pertenecientes al CF potencialmente contienen mayores riesgos. Por lo tanto, *el supervisor debe poder solicitar al CF la información que considere necesaria (balance general, estado de resultados, flujos de efectivo, etc.) de las entidades no reguladas que pertenezcan al CF*, con el fin de conocer sus riesgos, tanto financieros como reputacionales y así formarse un criterio de los riesgos que estas entidades plantean tanto al CF como a

sus distintas unidades. Se debe valorar también la existencia de correlaciones de riesgo entre las operaciones no financieras y el CF. De no contar con dicha información, el supervisor debe poder impedir al banco realizar operaciones con dicha unidad.

En base a lo expuesto anteriormente, *se considera prudente que los CF sean de vocación netamente bancario-financiero*. Por sí sola, la actividad financiera es suficientemente compleja que requiere una dedicación exclusiva y un profundo grado de especialización por parte de sus administradores y supervisores. El añadir a este proceso, la gestión de actividades de la economía real presupone un grado de dedicación y especialización aún mayor.

Lo anterior no implica una limitación al alcance del supervisor, por lo que si el supervisor considera que la entidad supervisada cuenta con actividades de la economía real, éste debe tener la facultad para incorporar dichas actividades en su análisis. Los supervisores en países en los que los “conglomerados mixtos” son una realidad deberán considerar los retos específicos que plantea este tipo de estructura, incluyendo:

- Mayores riesgos, incluidos los reputacionales y de contagio, que tienden a concentrarse en las unidades del CF que se dedican a actividades de la economía real.
- Dificultad de establecer requisitos de capital a nivel del CF cuando las unidades de la economía real no tienen requisitos propios de capital.
- Uso de medidas de contención de riesgo de “conglomerados mixtos”, como ser la prohibición de transacciones intra-grupo entre las entidades reguladas y las de la economía real.
- Necesidad de conocimiento especializado para valorar los riesgos de las unidades de la economía real y su impacto en las unidades financieras, así como valorar los riesgos a nivel consolidado.
- Dificultades de consolidación contable del grupo económico, dado que las normas contables del área financiera del CF no necesariamente se adaptan a las realidades de las entidades que participan en actividades de la economía real.
- En estos países, aunque puede resultar poco factible modificar la legislación para lograr un mayor control sobre este tipo de estructuras; sería aconsejable que se realicen modificaciones que definan a los CF como de exclusiva vocación bancario-financiero.

iii Estructura Jurídica

Como parte esencial de la supervisión consolidada, *el supervisor debe tener un amplio entendimiento de la estructura general del conglomerado y sus principales actividades*. Esto a fines de evitar que el desconocimiento de la estructura del conglomerado resulte en una subestimación de los riesgos a los que se expone la entidad, así como

una sobreestimación del capital regulatorio consolidado o un incumplimiento de requerimientos legales o regulatorios⁴.

Ocasionalmente los CF adoptan formas de organización jurídica que impiden una eficiente supervisión de todos los riesgos que asume el conglomerado. Esto puede deberse a que existen unidades del CF operando en jurisdicciones donde el supervisor no tiene acceso a la información, a que existe dificultad para establecer riesgos de contraparte o a la existencia de esquemas de propiedad donde unas subsidiarias son dueñas de otras, en forma total o parcial, dificultando de esta manera el establecer el verdadero nivel de capitalización consolidada. En estos casos, *el marco regulatorio debiera otorgar al supervisor la potestad de reordenar la estructura jurídica del CF si se evidencia que la misma inhibe o impide la correcta supervisión del CF*. Tales facultades pueden incluir la suspensión de operaciones domésticas o internacionales, así como el cierre temporal o definitivo de oficinas y/o subsidiarias.

Entre la documentación mínima que el supervisor puede requerir del CF para conocer su estructura están los siguientes:

- Información sobre el grupo económico, sus unidades componentes y principales actividades.
- Organigramas funcionales de las empresas que conforman el CF.
- Actas de la junta de accionistas y del directorio.
- Reporte sobre transacciones intra-grupo.
- Reporte de inversiones permanentes, incluyendo los porcentajes de participación.
- Estados financieros de las principales empresas que conforman el CF, en particular aquellas unidades no reguladas.

En base a la experiencia en la región, *se considera beneficioso para fines de supervisión de un conglomerado, que exista el requisito legal de establecer una empresa holding o matriz dentro del país*. Asimismo, dicha empresa *holding* debe estar regulada y supervisada por la autoridad competente.

La presencia de una empresa *holding* o matriz jurídicamente establecida en el país simplifica la supervisión dado que:

- La consolidación contable es más sencilla debido a que se establece claramente una referencia para la consolidación, dada la existencia obligatoria de una sociedad dueña de las unidades que componen el CF.
- Se tiene certeza acerca del interlocutor de mayor rango en el CF.

4 Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú. Guía de Supervisión de Conglomerados Financieros.

- Cuando existen subsidiarias de un CF en el extranjero, es importante que dichas subsidiarias pertenezcan a la matriz local, para poder exigir a ésta las acciones correctivas que se requieran en sus subsidiarias extranjeras.
- Si se establecen requisitos de capital a nivel consolidado del CF, o los requisitos de capital de una subsidiaria en el extranjero resultan insuficientes, es importante la figura de la matriz para exigir a ésta dichos requerimientos de capital.

Algunos países no exigen la presencia de una empresa *holding* o matriz, y en su lugar el banco del país de origen actúa como matriz y todas las unidades del CF, en forma directa o indirecta, son consideradas subsidiarias de dicho banco. Si el supervisor del país de origen opera bajo un marco regulatorio deficiente que no le otorga los poderes de supervisión a nivel consolidado, la opción de que la empresa matriz esté constituida en su jurisdicción, permite al supervisor el acceso a la información de todas las unidades del CF, ya que las diversas unidades del CF estarían establecidas como subsidiarias del banco.

2.2 Acerca de las Facultades del Supervisor

Como se anotó anteriormente, es importante que el marco legal permita la supervisión consolidada o integral del CF y no solamente la suma de sus partes. De esa forma se pueden establecer los requisitos necesarios para cubrir los riesgos que trascienden la supervisión sectorial. En este sentido la ley o el marco regulatorio deben contener las potestades para supervisar todas las unidades del CF, incluida la matriz de las sociedades del CF, y se deben tener las mismas potestades de supervisión para el CF que se tienen para cada una de las unidades que lo conforman.

A continuación se establecen recomendaciones sobre potestades complementarias que debe tener el supervisor de conglomerados financieros.

i Determinación del Interés Mayoritario

La ley debe otorgar la autoridad al supervisor para conocer al dueño de última instancia del CF y exigir que cumpla los requisitos de idoneidad o “fit and proper” que se establezcan en la regulación. Se deben establecer requisitos especiales a los accionistas principales que controlan directa o indirectamente un porcentaje significativo del capital social⁵ de un CF.

Requisitos de integridad, capacidad y posición financiera deben ser exigidos tanto a los principales accionistas, como a los miembros de la Junta Directiva y la alta gerencia. (Para mayor detalle ver sección I.III inciso iii, “Idoneidad de Participantes del Gobierno Corporativo”).

Asimismo, la regulación debe permitir al supervisor tener acceso irrestricto a toda la información necesaria para identificar las vinculaciones del dueño del CF o sus subsidiarias

5 En algunos países de la Región éste umbral se fija en 5% o 10% del capital del CF.

con otras personas físicas o jurídicas. Es importante que la información proporcionada al supervisor tenga el carácter de declaración jurada para tener mayor confianza de la veracidad de la información.

ii Requerimientos e Intercambio de Información

*El supervisor debe tener el poder para requerir a los CF que proporcionen informes periódicos de su estructura, gobierno corporativo, estrategias de negocio, riesgos, operaciones y sistemas de control de riesgo de manera oportuna*⁶. El supervisor debe contar con la facultad de requerir informes financieros (Ej. Estado de resultados, balance general, operaciones fuera de balance, transacciones intra-grupo, etc.) a nivel consolidado, tomando en cuenta todas aquellas unidades que pertenecen al CF. De igual manera, podrá requerir informes cualitativos acerca de cambios significativos en políticas o estrategias de negocio, de tal forma que le permitan llevar a cabo sus funciones de manera efectiva.

El supervisor debe también contar con la potestad legal para suscribir convenios con otros supervisores para el intercambio de información con fines de supervisión conjunta. El intercambio de información sin restricciones entre supervisores de la misma plaza y con supervisores del extranjero es fundamental para la efectiva supervisión. (Ver sección III Enfoques a la Supervisión Consolidada para mayor detalle).

El Principio Básico de Basilea No. 25 brinda las pautas que deben guiar la relación entre el supervisor de origen y el de anfitrión. Dicho principio requiere que la información intercambiada sea adecuada para la realización de las tareas y responsabilidades de los supervisores. De igual modo, se hace énfasis en el uso de convenios formales o informales con el objetivo de promover el intercambio de información oportuna (Ver sección III. III Memorandos de Entendimiento).

Por lo tanto, resulta recomendable promover una relación “cara a cara” entre los diversos supervisores de un mismo CF. A manera de promover tal relación se debe establecer un calendario de reuniones durante el año o cuando algún supervisor lo solicite en función a la naturaleza e importancia del CF bajo supervisión. Esta práctica ayuda a generar confianza y facilita el proceso de intercambio de información necesaria para la debida supervisión del CF.

El intercambio de información debe sistematizarse para abarcar todo el ciclo regulatorio y no solamente preguntas puntuales sobre el CF. Existe consenso entre los representantes de los países de la Región sobre la importancia de sistematizar⁷ el intercambio de información entre los diferentes supervisores. El principal beneficio de la sistematización del

6 Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas. “Supervisión Consolidada” 2008

7 Para mayor abundamiento sobre dicha sistematización referirse al documento “Home-host information sharing for Basel II Implementation” (June, 2006) y “Good Practice Principles on Supervisory Colleges” (Consultative document, March, 2010), ambos del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. La experiencia de México, relatada en éste documento es ilustrativa del proceso de sistematización.

intercambio de información es que obliga a analizar en forma permanente con otros supervisores, los riesgos del CF y no solamente cuando surgen problemas o dudas específicas. Lo anterior permite actuar proactivamente y no reaccionar cuando las dificultades de un CF se hacen evidentes.

Asimismo, es muy importante establecer acuerdos de cooperación técnica con otras superintendencias para conocer aspectos particulares acerca de los procesos de supervisión llevados a cabo en otras plazas. Un claro ejemplo es el intercambio de conocimiento acerca de la metodología de clasificación de créditos y de valoración de inversiones, de tal modo que se pueda entender de mejor manera la información que es intercambiada y así realizar evaluaciones más precisas de los riesgos de dichas carteras.

Para aquellos países donde existen varias superintendencias es muy importante que exista en la ley la función de coordinación entre supervisores, asignada legalmente a un supervisor específico. Difícilmente puede funcionar el concepto de supervisión de dos capas para un CF (e.g. la primera capa siendo la supervisión sectorial de cada unidad del CF y la segunda capa siendo la supervisión integral del CF) sin la presencia de un órgano coordinador con funciones debidamente definidas y con la autoridad suficiente para ejercerlas.

iii Requerimientos de Capital

La ley debe otorgar al supervisor la potestad de requerir más capital a un CF, en función con los riesgos que el mismo esté enfrentando o pudiera afrontar.

Cuando la ley no permite dicha potestad, una alternativa -mediante la supervisión basada en matrices de riesgo- consiste en establecer, en los marcos regulatorios, categorías especiales para los CF que operan con niveles de capitalización superiores a los exigidos legalmente de acuerdo a sus riesgos, permitiéndoles operar en actividades que de otra manera no tendrían acceso reglamentario.

iv Operaciones Intra-Grupo y Contención de Riesgos

El marco legal debe dar autoridad al supervisor para imponer límites a las operaciones intra-grupo del CF. Acorde con lo anterior, el supervisor debe tener la facultad de prohibir transacciones intra-grupo específicas, cuando considere que en dichas operaciones se presentan condiciones que no se ajustan a las prácticas de mercado o que no permiten la detección de todos los riesgos relevantes.

Resulta esencial identificar todos los riesgos relativos a las entidades no reguladas que pertenecen a un CF. Dada la naturaleza de las transacciones entre empresas vinculadas, se debe contar con un marco regulatorio estricto que regule este tipo de transacciones. Con ese fin, es importante requerir al CF un listado de la totalidad de sus operaciones con entidades vinculadas y las operaciones intra-grupo. La información recibida puede verificarse estableciendo una cuenta contable de uso exclusivo para operaciones con

vinculadas o contrastando las hojas de eliminación de los estados consolidados. Debe velarse porque los límites a los riesgos con respecto al capital del banco con entidades vinculadas, se cumplan a cabalidad. Esta representa una de las zonas más vulnerables para un CF.

El marco legal debe autorizar al supervisor a fijar medidas de contención de riesgo a las operaciones entre grupos vinculados por propiedad al CF. La definición de grupos vinculados por propiedad amerita una regulación específica por ser materia detallada. No obstante, vale mencionar que la vinculación por propiedad se puede dar por medio de las unidades del CF, de los miembros de las Juntas Directivas del CF o por medio de miembros de la alta gerencia.

De igual manera, aunque no es una práctica común, *el supervisor podrá establecer límites de exposición a préstamos vinculados*. Dichos límites se pueden aplicar a préstamos con personas relacionadas a la entidad financiera, entre ellas están los accionistas influyentes, directores y los parientes cercanos.

Con el fin de hacer cumplir las medidas de contención de riesgo que se adopten es importante que *el supervisor cuente con las potestades de sanción necesarias a nivel del sector supervisado y a través de los mecanismos de coordinación a nivel del CF*.

v Concentración de Riesgo

La regulación debe incluir entre las funciones de la supervisión consolidada el monitoreo y control de las grandes exposiciones de un CF. Entre las herramientas disponibles para esta tarea, está el establecimiento de límites a montos de concentración o exposición ante una contraparte única o contrapartes relacionadas, así como sectores de la economía o áreas geográficas. Adicionalmente, se pueden fijar límites a los montos de préstamos.

vi Protección al Supervisor

Es importante que *el supervisor disponga de una protección legal adecuada ante demandas o denuncias entabladas en su contra por acciones u omisiones realizadas en buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones*⁸. En este sentido, los supervisores no deberían estar sujetos a una presión indebida en la ejecución de sus funciones asignadas, de forma que se evite que éstos modifiquen las conclusiones de su análisis en base a la presión ejercida. El supervisor debe ser capaz de llevar a cabo sus funciones sin el temor de sufrir represalias de índole civil y penal por parte de terceros y/o de las propias entidades supervisadas⁹.

8 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. “Metodología de los Principios Básicos”, Octubre 2006.

9 Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas. “Gobierno Corporativo en Agencias de Supervisión de Bancos”, 2008.

2.3 Acerca del Gobierno Corporativo

El buen gobierno corporativo es un tema fundamental en el ámbito de regulación y supervisión de un CF, porque conlleva analizar si la estructura organizativa y las prácticas de gestión son suficientemente robustas. La supervisión del gobierno corporativo a nivel de CF debe realizarse de forma minuciosa, ya que el cumplimiento reglamentista del mismo conduce a un falso sentido de seguridad cuya fragilidad puede quedar al descubierto en una situación de crisis.

Además, la evaluación del gobierno corporativo brinda una oportunidad ideal para discutir con los más altos ejecutivos del CF acerca de los riesgos que enfrenta la entidad, así como la estrategia futura que piensan ejecutar. La discusión sobre el gobierno corporativo debe darse al más alto nivel consolidado posible. En ausencia de esa figura, debe darse al más alto nivel de los gestores de la entidad más significativa del CF.

i Especialización de la Supervisión del Gobierno Corporativo

La experiencia tiende a indicar que por lo complejo que resulta evaluar correctamente la robustez e idoneidad del gobierno corporativo de un CF –más allá de la simple verificación del cumplimiento reglamentario de los distintos requisitos regulatorios – es necesario contar con personal especializado para llevar a cabo dicha labor. Si no existe ese grado de especialización para la evaluación del gobierno corporativo, el ejercicio generalmente termina siendo una verificación de normas de acatamiento obligatorio, en vez de un análisis a profundidad de la materia.

Por lo complejo que resulta el correcto discernimiento de éste tema, *es recomendable que los supervisores consideren crear una unidad especializada para la evaluación del gobierno corporativo*. Dicha unidad podría no solamente valorar el gobierno corporativo de los CF, sino además entrenar al personal de la superintendencia en dicho tema, para que exista mayor conocimiento de la materia.

ii Prácticas para la Evaluación del Gobierno Corporativo

La opinión del juicio experto es un elemento esencial para la evaluación del gobierno corporativo; sin embargo, la supervisión del gobierno corporativo requiere de normas claras que guíen al supervisor en esta tarea; de otro modo dicha evaluación degeneraría eventualmente en meras opiniones sin sustento. Más aún, ante la ausencia de normas claras de valoración del gobierno corporativo, cada supervisor aplicaría su propio criterio a su mejor entender, creándose diferencias de valoración entre supervisores. En este sentido, deben existir normas de buen gobierno corporativo que las unidades del CF y el CF como un todo, deben cumplir.

Si bien la supervisión *extra-situ* sirve para evaluar en forma numérica el cumplimiento de límites contenidos en el marco de gobierno corporativo, *la supervisión in-situ es vital*

para hacer una evaluación cualitativa del estado de gobierno corporativo del CF. La diferenciación entre el mero cumplimiento reglamentario y el verdadero buen gobierno corporativo solamente puede palparse en las visitas *in-situ*. Estas visitas permiten valorar si los controles formales se aplican en la práctica, si los puestos claves tienen la suficiente autonomía de acción, si las debilidades se corrigen oportunamente y si la organización verdaderamente ha internalizado las normas de gobierno corporativo.

El desarrollo de buenas prácticas de supervisión del gobierno corporativo puede tomar años en implementarse a plenitud, dado que se requiere tiempo y práctica para que los supervisores especialistas desarrollen dicho juicio experto.

Una forma de iniciar el proceso de evaluación del gobierno corporativo es mediante la recopilación de los elementos básicos sobre los cuales construir una base de datos que en el tiempo apoye el juicio experto del supervisor. Sin pretender ser exhaustivos, un listado básico de información para iniciar dicha evaluación incluye:

- Una descripción detallada acerca de la estructura organizativa, la infraestructura y los sistemas de información del CF.
- Información necesaria para conocer los planes estratégicos, operativos y de negocios.
- Identificación de los que ejercen el gobierno corporativo dentro del CF y sus respectivas hojas de vida o curriculum vitae, así como los requisitos de idoneidad de los puestos que ocupan.
- Listado de las políticas y procedimientos de gobierno corporativo aprobados por la más alta autoridad del CF.
- La declaración detallada de cada una de las unidades del CF respecto al cumplimiento de las políticas y procedimientos, detallando su estructura de gobierno corporativo y suministrando los informes de auditoría interna y externa.
- Descripción del sistema de control de la gestión, incluyendo los principales controles internos, así como los procesos de auditoría interna y externa.

iii Idoneidad de Participantes del Gobierno Corporativo

El buen gobierno corporativo se fortalece a través de un adecuado balance de poder entre accionistas, Junta Directiva y alta gerencia. La concentración excesiva de poder en uno de estos grupos es presagio de excesos futuros, que pueden generar una crisis en el CF. Cada uno de estos grupos tiene requisitos importantes que cumplir.

Se deben establecer requisitos de idoneidad para accionistas cuya participación directa e indirecta en el capital del CF excede cierto umbral, dado que los accionistas con participaciones significativas son los que naturalmente influyen en las decisiones importantes del CF y los que pueden afectar negativamente al CF a través del contagio de imagen o problemas reputacionales.

Aunque la propiedad del CF esté en pocas manos, debe existir una Junta Directiva cuyos miembros gocen de la idoneidad técnica, independencia y disponibilidad suficiente de tiempo para ejecutar plenamente sus funciones. Los requisitos de idoneidad para los miembros de la Junta Directiva deben ser suficientemente estrictos para garantizar la calidad de sus miembros. También es recomendable que dichos criterios de idoneidad se apliquen a los miembros de la alta gerencia del CF, ya que son los encargados de una adecuada implementación de acciones necesarias para cumplir con los objetivos de la entidad en base a las políticas aprobadas por la Junta Directiva.

El principal objetivo de los requisitos de idoneidad es determinar si una persona cuenta con los requisitos necesarios para llevar a cabo las responsabilidades que exigen su posición. Por lo general, tales requisitos se agrupan en tres categorías: integridad, capacidad y posición financiera. Los requisitos de integridad abarcan la reputación y carácter de la persona, incluyendo el no haber participado en actos de fraude, o ser sujeto a resultados adversos en procesos criminales o civiles relevantes y no haber participado de un acto en contra de los principios prudenciales en un banco, entre otros.

En segunda instancia, se encuentran los requisitos relacionados a la capacidad. Bajo estos requisitos se evalúa si la persona cuenta con suficientes habilidades, conocimiento, experiencia y solidez de juicio para llevar a cabo las responsabilidades y obligaciones que acompañan su posición. Finalmente, debe valorarse la capacidad económica del accionista o miembro del gobierno corporativo para garantizar que las decisiones que se toman no estén afectadas por conflictos de interés o en su propia situación financiera. Los requisitos deben ser lo suficientemente estrictos para limitar posibles riesgos de contagio de imagen entre el socio y el CF.

Cuando un individuo participa en varias juntas directivas dentro de un CF, puede generarse la imagen de concentración de poder o de que el individuo no tendrá tiempo para cumplir debidamente con sus funciones de director en varias juntas. No obstante, la participación de un individuo en varias juntas directivas de un CF no debe verse a priori como algo negativo. Los miembros comunes de directorios dentro del CF ayudan a que exista una necesaria coordinación interna y a crear una cultura corporativa homogénea, entre otros beneficios.

Por otro lado, las posiciones claves gerenciales (principales ejecutivos, personal a cargo de las áreas de control, riesgo y auditoría) deben contar con la suficiente experiencia, capacidad e independencia para llevar a cabo sus responsabilidades.

iv Homogeneidad de Gobierno Corporativo

En la evaluación del gobierno corporativo a nivel del CF, es importante verificar si las unidades que componen el CF operan su gobierno corporativo en forma similar al marco de gobierno corporativo del CF. Esta evaluación ayuda a detectar insuficiencias de gobierno corporativo en las unidades del CF. Diferentes formas de gestionar riesgos entre las

unidades de un CF es un indicativo de debilidades en la aplicación del marco de gobierno corporativo.

En los casos en los que la casa matriz del CF está situada en el exterior y no es posible evaluar integralmente el gobierno corporativo, es recomendable solicitar las políticas de la casa matriz para contrastarlas con las políticas locales y evaluar su cumplimiento. También resulta provechosa una reunión periódica con el supervisor de la matriz para intercambiar impresiones sobre el gobierno corporativo y otros temas referentes al CF.

v Auditores Externos

Los supervisores deben analizar cómo apoyarse en la labor de los auditores externos. Con respecto a las funciones que éstos deben cumplir, se ha establecido como una buena práctica el requerir que los auditores externos emitan una opinión sobre el riesgo de eventos relevantes y sobre el riesgo de que la contabilidad y los sistemas de control no los detecten. Asimismo, los auditores externos pueden reportar sobre temas relevantes que requieran de acciones correctivas, sobre violaciones a las leyes y reglamentos, sobre el provisionamiento inadecuado de las carteras de crédito y sobre la incertidumbre referente a la realización de activos.

Si bien lo anterior implica gastos adicionales para los supervisados, dicho esfuerzo adicional provee información valiosa al supervisor. El reto de los supervisores es introducir cambios en los requerimientos a los auditores externos de los CF, los mismos que redundarán en el fortalecimiento del sistema financiero.

vi Divulgación Pública de Información Relevante

Una práctica que introduce disciplina en la conducción del gobierno corporativo del CF así como en el mercado, es requerir la divulgación pública sobre diferentes aspectos del CF. Además de la información financiera, es recomendable la divulgación acerca de la estructura de organización, la frecuencia de las reuniones de la Junta Directiva y de los principales comités donde participan miembros de la Junta Directiva, los hechos relevantes que afectan al CF, las concentraciones con vinculados y otros. En este sentido, se recomienda que las máximas autoridades del CF mantengan una filosofía de transparencia, proporcionando información que pudiera ser relevante para el público y para la comunidad financiera, más allá de lo que reglamentariamente esté obligado a difundir.

2.4 Acerca de la Gestión de Riesgos

La primera línea de defensa para evitar insuficiencias de capital a nivel del CF es la existencia de adecuados sistemas de gestión de riesgos (crédito, mercado, operacional y liquidez). La correcta valoración mediante el seguimiento continuo, por parte del CF

y del supervisor, de estos riesgos así como de indicadores de solidez financiera y la evaluación del gobierno corporativo en general, son vitales para evitar una crisis en la institución bajo monitoreo.

El principal objetivo del proceso de supervisión de la gestión de riesgos del CF es evaluar su capacidad de identificar, administrar, controlar y monitorear de manera efectiva los riesgos que enfrenta el CF a nivel consolidado y de componente. Como parte de ese proceso, el supervisor evalúa la estructura organizativa, las políticas y la implementación de la gestión de riesgos a nivel consolidado y de unidad; así mismo, el supervisor verifica que dichos aspectos estén en línea con el apetito de riesgo, el tamaño y la complejidad del CF. Otro aspecto a considerarse son los canales de comunicación a través de los cuales se mantiene informada a la Junta Directiva y la alta gerencia sobre los riesgos que enfrenta el CF.

El siguiente es un detalle de información mínima a ser requerida a un CF para iniciar un proceso de valoración de los riesgos que afronta:

- Planes de negocio y/o planes estratégicos del conglomerado. También se podrá requerir cualquier información necesaria para identificar el apetito de riesgo del CF.
- Estructura organizativa de la gestión de riesgos y sus respectivas funciones y responsabilidades.
- Actas del Comité de Riesgos y el Comité de Auditoría a nivel del CF.
- Manual de riesgos del CF, incluyendo todas aquellas políticas internas establecidas para la gestión de riesgos.
- Estados financieros por unidad y consolidados, junto con las hojas de eliminaciones de transacciones inter-grupo.
- Reportes de la gerencia sobre la gestión de riesgos del conglomerado a nivel consolidado.
- Detalle de todos los riesgos significativos superiores a un porcentaje predeterminado del capital y las acciones tomadas para su monitoreo y mitigación.
- Detalle de todas las operaciones del intermediario financiero, miembro del CF, con su casa matriz, filiales o subsidiarias.
- Detalle del cálculo de capital regulatorio a nivel de las unidades y a nivel del CF.

Asimismo, *es importante requerir a los CFs que presenten sus metodologías de gestión de riesgos a nivel de CF para la evaluación y aceptación por parte del supervisor.* Periódicamente se debe probar el modelo de gestión de riesgos con los créditos de mayor cuantía, verificando las concentraciones en grupos económicos y las exposiciones que cada unidad del CF tiene con el resto de las unidades del CF (operaciones intra-grupo). Igualmente importante para el supervisor, es requerir periódicamente a los CF que operan en varios países un detalle consolidado de los principales deudores del CF.

Las calificaciones de riesgos dadas a un mismo cliente por varios bancos son un elemento importante para detectar debilidades de control en algún banco específico. Cuando dos o más bancos recalifican a un cliente, se debería obligar al resto del sistema a modificar su calificación sobre dicho cliente.

Es importante reconocer que muchas veces la supervisión de CF grandes y complejos, requiere de la supervisión *in-situ* de manera permanente¹⁰. Una supervisión permanente *in-situ* permite valorar riesgos conforme las decisiones principales se toman y no una vez al año cuando la visita *in-situ* generalmente ocurre. Además, es la forma idónea para formarse un criterio más profundo sobre la calidad del gobierno corporativo. Si bien lo anterior requiere una mayor asignación de recursos de supervisión, la importancia relativa y la gestión de riesgos de los CF dentro del sistema bancario de cada país, lo amerita.

2.5 Acerca de las Operaciones Intra-grupo

Las operaciones intra-grupo se definen como aquellas que toman lugar entre las distintas unidades que conforman el CF, ya sean éstas entidades financieras o de la economía real. Tales operaciones también incluyen aquellas que involucran a los principales accionistas del CF, los miembros de la Junta Directiva, la alta gerencia y el personal clave, así como aquellas personas con intereses directos o relacionados y sus familiares cercanos.

En el ámbito financiero, las operaciones intra-grupo pueden incluir, pero no están limitadas al:

- Otorgamiento de préstamos o transacciones similares, como ser factoraje, compras a plazos y arrendamientos.
- Transacciones de compra, venta, intercambio o arrendamientos de activos.
- Entrega de garantías en nombre de una parte relacionada.
- La compra o venta de acciones de una parte relacionada.
- Servicios profesionales prestados entre unidades del CF.

Con el objetivo de asegurarse que el CF entiende los riesgos generados o transmitidos a través de las operaciones intra-grupo, **la regulación debe requerir que el CF cuente con una política que guíe la realización de transacciones con partes relacionadas y que se establezcan procesos para monitorear y evaluar el cumplimiento de dichas políticas**. Por su parte, el supervisor está a cargo de evaluar la adecuación de tales políticas, su nivel de implementación, así como el sistema de controles y de reporte a la alta gerencia y la Junta Directiva.

¹⁰ No es factible registrar una definición de CF “grandes y complejos” que sea aplicable a todos los países de la Región, ya que los mismos tienen realidades bastante diferentes. A pesar de ello, como característica general, los CF grandes y complejos son aquellos que si entrasen en problemas financieros, tienen la capacidad de generar impactos severos en los sistemas financieros en que operan.

El supervisor debe asegurarse que las transacciones intra-grupo no están siendo utilizadas para ocultar la verdadera situación financiera del CF. Por ejemplo, a través de transferencias de activos de mala calidad a entidades del CF que no son reguladas a cambio de activos de calidad, o a través del registro de servicios ficticios con el único propósito de transferir ingresos de una entidad a otra¹¹.

Entre las herramientas regulatorias identificadas por el Foro Conjunto¹² para la regulación y supervisión de las transacciones intra-grupo se pueden mencionar las siguientes:

- Requerimiento que las transacciones intra-grupo se realicen bajo condiciones de mercado, es decir en términos similares a aquellos que se presentarían entre dos partes no vinculadas.
- La prohibición de transferencias de capital o ingresos.
- Requerimientos de garantías o colateral para este tipo de transacciones.
- Limitación de transferencias.
- Requerimientos de aprobación previa por parte del supervisor.
- Requerimiento de aprobación por parte de la Junta Directiva para transacciones intra-grupo por encima de un umbral de materialidad determinado por la propia Junta Directiva.
- Restricción de determinados tipos de transferencias.
- Requerimientos de divulgación pública que promuevan una sólida gestión e incrementen la disciplina de mercado.

Como parte del proceso de supervisión consolidada, *el supervisor debe requerir reportes periódicos que detallen las transacciones intra-grupo*. De este modo, el supervisor será capaz de verificar que las mismas se realicen bajo precios de mercado, que cumplan los límites establecidos y que las eliminaciones de dichas transacciones se realicen de manera adecuada.

El supervisor debe también considerar la forma óptima de establecer límites que regulen las transacciones intra-grupo. Un ejemplo de lo anterior es velar que a través de las carteras de inversiones del CF no se financie al grupo económico vinculado a través de la compra de títulos valores emitidos por éste, dado que compromete el capital consolidado.

Durante la reciente crisis financiera internacional ciertos riesgos de los CF, que aparentemente fueron desvinculados del mismo a través de vehículos de propósito es-

11 Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú. Guía de Supervisión de Conglomerados Financieros.

12 Compuesto por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros publicaron en diciembre de 1999 el documento "Intra-Group Transactions and Exposure Principles".

pecial (SPVs, por sus siglas en inglés) para evitar requerimientos de capital sobre los mismos, a menudo regresaron a los CF. Si bien el cotizar activos en el mercado de valores es una práctica que favorece al mercado y al CF, es necesario cerciorarse de que no existan vinculaciones de tipo legal, financiero, de imagen o reputacional, que afecten los requerimientos de capital del CF. De existir vinculaciones como las señaladas, el supervisor debe obligar a la creación de provisiones contables u obligar a su consolidación contable.

2.6 Acerca del Riesgo de Concentración

El riesgo de concentración toma especial importancia cuando se trata de la supervisión de un CF, dado que se evalúan riesgos que no necesariamente son aparentes o no han sido identificados durante la supervisión sectorial o individual de las unidades del CF. Más aun, el riesgo a nivel consolidado que se presenta por la concentración en una entidad individual o por la interacción entre riesgos puede ser transmitido a otras entidades del conglomerado, dado que los componentes del CF están ligados por medio de la reputación y/o las transacciones y exposiciones intra-grupo.

En primer lugar, *el supervisor debe entender el modelo de negocio y la estrategia que persigue el CF bajo análisis*. Esto debido a que ciertas concentraciones o grandes exposiciones, ya sea en áreas geográficas, productos o mercados, pueden ser resultado de la estrategia global de un CF y no necesariamente representan un riesgo desmedido. De igual manera, el supervisor debe considerar tanto la concentración de riesgos dentro de un mismo riesgo, como a través de distintos tipos de riesgo.

Por lo general, el riesgo de concentración ha sido asociado al riesgo de crédito por lo que las instituciones financieras generalmente establecen límites de exposición a una contraparte única o contrapartes relacionadas, así como contrapartes que pertenecen a un mismo sector económico, un área geográfica o una actividad similar. Sin embargo, el riesgo de concentración también se presenta en cualquier exposición significativa en los activos o pasivos de una entidad y que amenazan la solvencia del CF. Por ejemplo, se pueden presentar situaciones de concentración de fuentes de fondeo, productos específicos, posiciones fuera de balance o exposiciones a factores relacionados en la cartera de inversión.

*El supervisor debe verificar que el CF cuente con un marco de gestión de riesgos adecuado que permita a la gerencia identificar, monitorear, gestionar y reportar el riesgo de concentración a nivel del CF*¹³. El CF debe ser capaz de gestionar el riesgo tanto a nivel individual en cada una de sus unidades, como a nivel consolidado. Es primordial también que el CF cuente con un sistema de información suficientemente robusto para agregar la información de las distintas entidades que componen el CF y monitorear las situaciones de riesgo de concentración.

13 Comité de Supervisores Bancarios Europeos. "CEBS Guidelines on the management of concentration risk under the supervisory review process". Septiembre 2010.

Entre las herramientas utilizadas por el supervisor con relación al riesgo de concentración está el requerimiento de que cada entidad cuente con una estructura interna de riesgos que se encuentre en línea con la estrategia y nivel de tolerancia al riesgo, así como que sea aprobada por la Junta Directiva del CF. De igual manera, el supervisor podrá establecer límites mínimos, requerir provisiones adicionales, establecer restricciones legales a ciertos tipos de inversión y restringir el uso de ciertos activos en el cálculo de capital regulatorio¹⁴.

Las regulaciones bancarias no solamente deben establecer límites a los riesgos que un CF puede asumir con terceros, sino que es igualmente importante que el regulador establezca límites a las concentraciones de riesgo intra-grupo.

2.7 Acerca del Proceso de Consolidación

Como se ha mencionado, el contar con estados financieros consolidados del CF de forma periódica, constituye la base para la supervisión integral del CF. Para lo anterior es necesario que el supervisor conozca y entienda el proceso de consolidación por el que atraviesa el CF para llegar a las figuras consolidadas.

Con el objetivo de asegurarse que la información utilizada durante el proceso de supervisión es fiable y esté elaborada bajo los lineamientos establecidos por la normativa contable aceptada, *el supervisor debe evaluar la razonabilidad de las políticas, manuales y procedimientos utilizados por el CF para la elaboración de los estados financieros consolidados y sus respectivas notas*. Para este propósito, los requerimientos de información pueden incluir los siguientes documentos:

- Manual de consolidación del CF, el mismo que identifica las áreas responsables por el proceso de consolidación, los flujos de información, la frecuencia de los mismos, así como la descripción de los sistemas y controles utilizados en este proceso.
- Estados financieros consolidados, así como las notas a dicho estados.
- Balance de comprobación.
- Estados financieros individuales de las unidades que componen el CF.
- Hoja de eliminación, incluyendo los ajustes correspondientes y el sustento necesario que explica dichos ajustes.

De igual forma, *para un CF de tipo bancario-financiero, se recomienda establecer un mismo código contable desde la captura de la información hasta la consolidación de la misma a nivel del CF*. Esto facilita la consolidación contable del CF, ya que vuelve comparable la información de todas las unidades del CF, y agiliza el acceso a información consolidada

¹⁴ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. Foro Conjunto. "Risk Concentration Principles" Basel, Diciembre 1999.

específica por parte de los supervisores. En el caso de un conglomerado mixto, no resulta práctico intentar utilizar para las entidades de la economía real el mismo código de cuentas que se utiliza para el grupo bancario-financiero.

En este sentido, *los países de la Región debieran acelerar la adopción de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) como base de convergencia de las prácticas contables*. Ello facilitará la consolidación contable de los CF que operan en forma transfronteriza y ayuda a los supervisores a avanzar hacia una convergencia regulatoria. Una vez adoptada la normativa NIIF por los países de la Región, podría pensarse, para el caso de ciertas sub-regiones geográficas en donde operan CF a nivel transfronterizo, que los países adopten un único código de cuentas para toda la sub-región.

Con respecto a los servicios de auditoría externa, la contratación de una única firma de auditoría externa para el CF puede presentar ventajas en cuanto al intercambio de información y la debida coordinación entre las representaciones de la firma auditora en todas las plazas en las que opera el CF. Sin embargo, resulta más práctico *promover un estándar único de auditoría que establezca términos similares de calidad y requisitos mínimos* para llevar a cabo dicho proceso. De esta forma se obtendrían reportes y realizarían divulgaciones internacionalmente uniformes y comparables.

2.8 Acerca de los Requerimientos de Capital

En el establecimiento de requerimientos de capital, resulta primordial identificar todos los riesgos materiales que puedan afectar al CF e introducir requisitos de capital para incluir dichos riesgos dentro del cálculo de suficiencia de capital. Para ello el CF debe contar con políticas de suficiencia de capital a nivel consolidado, así como procesos para la identificación, el control y reporte de dichos niveles de capital a la Junta Directiva y a la alta gerencia. Dichos mecanismos deben ser evaluados por el supervisor para determinar su razonabilidad con respecto al nivel de riesgo que enfrenta el CF, así como el tamaño y complejidad de sus actividades.

El supervisor debe verificar la adecuación de capital del CF para hacer frente a los riesgos que enfrenta tanto a nivel individual, como en base grupal. Una forma de establecer los requisitos de solvencia o de suficiencia de capital a nivel de CF es a partir de la suma de los requerimientos de capital para cada una de las unidades, por lo que es recomendable coordinar este procedimiento con los responsables de la supervisión individual. Este proceso determina que el cumplimiento de los requisitos de capital de cada una de las unidades constituye la primera barrera de defensa. Para el cálculo del capital a nivel consolidado, se deben deducir del capital regulatorio de una unidad cualquier suma invertida en el capital de otra unidad. Igualmente, deben eliminarse las operaciones intra-grupo para no duplicar requisitos de capital.

Cabe mencionar que en la Región no existe una tendencia hacia exigir requisitos de capital a nivel de CF, más allá de los requisitos establecidos para las unidades

respectivas y los mecanismos de consolidación descritos en el punto anterior. No obstante, teniendo en cuenta lo establecido en la secciones I.IV y I.VI, respecto a la gestión de riesgos y cálculo del capital regulatorio a nivel del conglomerado financiero y al riesgo de concentración respectivamente, es deseable que *el supervisor tenga la facultad legal* – de fijar requerimientos de capital a nivel del conglomerado financiero, considerando la incidencia del efecto concentración, así como también del efecto diversificación.

Como parte del proceso de supervisión se debe evaluar la calidad, el origen y la evolución del capital efectivo consolidado utilizado en el cálculo de suficiencia de capital. Esta evaluación busca determinar la correcta aplicación de la normativa vigente en cada jurisdicción con respecto al cálculo del capital regulatorio. Algunos aspectos a ser evaluados son: las cuentas contables que componen el capital efectivo consolidado, los cálculos de interés minoritario, provisiones y deducciones. También se realiza un análisis del origen del capital efectivo con el objetivo de que este no provenga de financiamientos cruzados o deuda. Finalmente, en casos de que se presenten cambios significativos en el capital efectivo o regulatorio, se deben investigar las causas y orígenes de dichos cambios para descartar posibles errores en el cálculo de suficiencia de capital.

Entre los requerimientos de información que pueden resultar útiles para la evaluación de la suficiencia de capital del CF están:

- Actas de la junta de accionistas determinando la capitalización de las utilidades.
- Estados financieros a nivel consolidado e individual.
- Hojas de eliminación.
- Reporte de la composición del capital efectivo del CF.
- Reporte de los requerimientos de capital individuales de las entidades que componen el CF.
- Reporte de límites consolidados, entre ellos el financiamiento a partes relacionadas, a una única contraparte o deudores relacionados.
- Hojas de trabajo utilizadas para el cálculo del capital efectivo consolidado y regulatorio.

Existe una tendencia a nivel de la Región de que las unidades de un CF en cada país velen por su propio cumplimiento de los requisitos de capital. Esto es importante de tomar en cuenta al valorar el capital consolidado a nivel de CF. Por lo que, el supervisor deberá evaluar la movilidad de los superávits de capital de una unidad en un país a ser trasladados a otro país, especialmente durante una crisis.

Para las unidades de un CF que no tienen requisitos de capital propio (e.g. entidades de la economía real), se les puede aplicar aquellos de la unidad más similar a su giro de negocio. En caso de que lo anterior no exista, se les puede aplicar los requisitos de

capital más conservadores que se aplican a alguna unidad del CF. De no tener facultades legales para imponer requisitos de capital a unidades no reguladas, el regulador/supervisor puede establecer en las unidades reguladas límites de exposición con las unidades no reguladas del CF, obligar al CF a provisionar el capital de la entidad no regulada o prohibirles transacciones con éstas.

3

Enfoques y Herramientas para la Supervisión Consolidada

Una efectiva supervisión de conglomerados requiere de una adecuada coordinación e intercambio de información entre los diferentes supervisores. Dependiendo de las características del CF bajo análisis, se requerirá de un intercambio de información transsectorial, transfronterizo o ambos. Precisamente, uno de los mayores retos de la supervisión consolidada es el diseñar mecanismos que faciliten y permitan el intercambio de información oportuno.

Algunos países preferirán una sola Superintendencia unificada en lugar de varias sectoriales. Otros países preferirán la figura del supervisor líder, mientras otros buscarán niveles superiores de coordinación que sean igualmente efectivos. Las circunstancias de cada país en este sentido son diferentes y cada uno de ellos tendrá que escoger su propia fórmula de coordinación. Sin importar cuál sea la fórmula adoptada en cada país, los supervisores de la Región deben reconocer la necesidad de integrar los esquemas sectoriales de supervisión y utilizarlos como base sobre la cual montar la supervisión integral del CF.

La coordinación “pura y dura” entre supervisores sobre la base del mejor esfuerzo usualmente no da los resultados necesarios para una efectiva supervisión consolidada. En este sentido, para trascender de la supervisión individual de las unidades del CF hacia una supervisión integral del CF, es necesario un esfuerzo especial de coordinación, que no puede dejarse a la buena voluntad de las partes.

A continuación se presentan distintos enfoques y herramientas utilizadas para llevar a cabo una supervisión consolidada:

3.1 Supervisor Líder

La ausencia de un coordinador formalmente nombrado -con la autoridad y responsabilidades asociadas- debilita las posibilidades de una coordinación exitosa. La supervisión integral del CF no podrá ser efectiva en el tiempo si no existen elementos fuertes de coordinación entre los supervisores relevantes. La presencia de un Supervisor Coordinador o Líder, con facultades legales claras para desempeñar esa función, contribuye a una coordinación adecuada para el proceso de supervisión de un CF.

Los supervisores sectoriales siempre tendrán presiones por cumplir con sus obligaciones primarias y éstas pueden atentar contra la obligación superior de velar por el CF como un todo. A continuación se anotan algunas de las funciones que debe realizar la entidad encargada de la coordinación para la supervisión de conglomerados:

- La coordinación de la recopilación y difusión de información relevante, incluida la difusión de información que resulte necesaria para la labor de supervisión de una autoridad competente con arreglo a las normas sectoriales.
- La supervisión general y la evaluación de la situación financiera del CF.
- La evaluación del cumplimiento de las obligaciones contempladas en el punto anterior y sus normas de desarrollo.
- La evaluación de la estructura, organización y sistemas de control interno del CF.
- La planificación y coordinación de las actividades de supervisión cuando resulte necesario para los objetivos de la supervisión adicional y, en todo caso, en situaciones extremas.

La práctica de contar con un Supervisor Líder implica una supervisión integral definida en dos capas:

- La primera capa corresponde a la supervisión de los sectores de banca, valores, pensiones y seguros por sus respectivos supervisores.
- La segunda capa está integrada por las medidas de supervisión adicional para los CF, ejercida por el Supervisor Coordinador.

El concepto de supervisión de dos capas debe adaptarse de acuerdo a las circunstancias de cada país. En países donde la supervisión de la primera capa no es tan fuerte como debiera ser, o donde el CF es muy diversificado, la segunda capa de supervisión y los requisitos adicionales para el CF son elementos que agregan mucho valor. En este sentido, las necesidades de coordinación entre supervisores para la supervisión integral del CF cobran mayor importancia. Asimismo, en países donde la primera capa de supervisión es robusta y, sobre todo, donde la actividad del CF está fuertemente concentrada en una sola entidad, es recomendable evaluar el valor agregado que los requisitos adicionales al CF conllevan no es tan significativo. No obstante, eso no implica dejar de recibir la información requerida, ni dejar de ejercer las funciones a nivel de coordinación de la supervisión del CF.

La correcta ejecución de un programa de supervisión de dos capas implica necesariamente contar con más recursos humanos calificados y con experiencia. Se debe evitar utilizar recursos humanos dedicados a la primera capa de supervisión para la segunda capa de supervisión. Esto debilita el proceso de supervisión de dos capas y afecta negativamente la debida especialización de los cuadros técnicos.

3.2 Los Colegios de Supervisores

Los Colegios de Supervisores, bajo la coordinación del supervisor de la entidad matriz, pueden ser un mecanismo efectivo para la coordinación internacional de la supervisión del CF. Dicha figura es valiosa especialmente si las funciones de los miembros del Colegio están bien definidas.

Se debe tener presente que la diferencia fundamental entre un Supervisor Líder y un Colegio de Supervisores es que en el primer caso las decisiones son vinculantes y en el segundo generalmente no lo son. Dichas decisiones no pueden ser vinculantes porque podrían entrar en conflicto con los marcos legales de los respectivos países.

Es importante señalar que los Colegios de Supervisores no solamente deben operar en tiempos de crisis. Precisamente es en tiempos de normalidad cuando los Colegios de Supervisores pueden tener más espacio de maniobra para sugerir medidas para velar por la solidez financiera de un CF. Estos Colegios deben exigir a los CF planes de contingencia detallados que serán útiles para enfrentar una crisis. Asimismo, deben servir como un mecanismo de diálogo entre el conjunto de supervisores y las altas autoridades del CF.

Por último, los Colegios de Supervisores pueden ayudar a que los supervisores avancen hacia protocolos de acción conjunta ante la eventualidad de una crisis de un CF o crisis de tipo sistémico

3.3 El Uso de Memorandos de Entendimiento (MOU)

Cuando se trata de conglomerados transfronterizos, el intercambio de información y la cooperación entre supervisores de las diferentes plazas en las que opera el CF es primordial para una efectiva supervisión consolidada, como lo establecen los Principios Básicos de Basilea. Dicha relación entre supervisores puede ser informal, incluyendo un intercambio informal de cartas, o puede formalizarse a través del uso de Memorandos de Entendimiento (MOU). Es recomendable que el uso de los MOU se base en los principios de cooperación, confianza mutua, reciprocidad, confidencialidad y transparencia.

Los diversos supervisores deben desarrollar una apropiada relación de trabajo que conduzca a un intercambio de información más eficiente y con oportunidad, que a su vez asegure un sólido funcionamiento de las entidades que componen el conglomerado transfronterizo. En base al documento de Elementos Esenciales de un Memorando de Entendimiento emitido por Basilea¹⁵, los MOUs deben cubrir principalmente cuatro áreas:

i Intercambio de información

Es responsabilidad de cada supervisor hacer conocer a su homólogo sobre la existencia de restricciones legales o administrativas en el intercambio de información. Dicho intercambio se debe realizar tanto durante el proceso de autorización, como de manera

15 Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. “Essential Elements of an MOU between Banking Supervisors.” Mayo 2011.

continua. Durante el proceso de autorización, los supervisores discutirán temas relacionados a la habilidad de la entidad de gestionar operaciones transfronterizas, el cumplimiento regulatorio de la entidad en el país de origen, la idoneidad de los miembros del directorio, la alta gerencia y los principales accionistas, así como el alcance de la supervisión de ambas agencias supervisoras. De manera continua, las agencias supervisoras deberán intercambiar información relevante sobre la evolución de las operaciones, cambios significativos en el entorno, imposición de sanciones y cualquier información relevante que apoye el proceso de supervisión.

Entre la información mínima que se puede intercambiar está:

- La estructura organizativa del conglomerado y la entidad local, incluyendo principales accionistas, miembros del Directorio y la alta gerencia.
- Políticas estratégicas
- Datos relacionados a la situación financiera, incluyendo niveles de capital, rentabilidad, operaciones intra-grupo y concentraciones
- Organización, gestión de riesgos y control interno (principalmente con referencia a transacciones intra-grupo y concentraciones)
- Procedimientos para coleccionar y verificar información
- Historial de las sanciones impuestas

ii Inspecciones in-situ

Se podrán realizar inspecciones in-situ a pedido del supervisor de origen y con el conocimiento del supervisor anfitrión. Es recomendable que los resultados de dicha inspección sean discutidos con el equipo de supervisión local.

iii Protección de la información

El supervisor que recibe la información debe garantizar que todas las medidas necesarias para mantener la confidencialidad de la información recibida han sido tomadas. El MOU debe también incluir una referencia a las circunstancias que pueden obligar al supervisor divulgar la información recibida a una tercera persona.

iv Coordinación continua

La cooperación entre supervisores puede promoverse a través de una agenda de reuniones, periódicas y/o en base a las necesidades, para la discusión de temas pertinentes, así como pasantías o intercambios de funcionarios con el objetivo de comprender el ambiente de regulación y supervisión de la agencia supervisora.

El Anexo 2 incluye un ejemplo de MOU que tiene como objetivo facilitar el desempeño de las labores de supervisión entre plazas internacionales.

4

Principales Retos para los Supervisores

Como resultado de una encuesta aplicada entre los países miembros de ASBA, las autoridades supervisoras de tales países identificaron los principales retos y riesgos presentados por la supervisión consolidada en la Región. A continuación se presentan los mismos:

i Marco Legal y Regulatorio

El principal reto reportado por los supervisores es lograr cambios legales para que exista una efectiva supervisión de los CF. Dicho reto es significativo, pero esencial para alcanzar un adecuado nivel de control de la exposición al riesgo y de buenas prácticas de los CF.

Dentro de los cambios legales que se requieren para lograr una efectiva supervisión de los CF, se citaron:

- Lograr cambios en definiciones legales, tales como vinculados y grupo consolidable, para ampliar el ámbito de la supervisión.
- Autorizar el intercambio de información con fines de supervisión con otras superintendencias.
- Introducir el principio de supervisión integral del CF y no solamente basarse en la supervisión sectorial.
- Otorgar poderes para requerir información acerca de todas las unidades del CF, incluida la empresa matriz o holding.

ii Técnicas de Supervisión

La misma complejidad que los CF plantean, obliga a los supervisores a concentrarse en los riesgos materiales más que en el cumplimiento reglamentario de requisitos. Como consecuencia, la supervisión basada en riesgos resulta esencial. Si bien varios países manifestaron estar en procesos de transición hacia una supervisión basada en riesgos (matriz de riesgos), menos de la mitad utilizan tal enfoque en forma plena. Los países restantes aún mantienen enfoques –totales o parciales– de cumplimiento reglamentario.

Todos los países reportaron que sus metodologías de supervisión del CF se basan en el análisis periódico de información recibida *extra-situ*, las visitas *in-situ* y la labor desplegada por los auditores externos. No obstante, el hecho de que menos de la mitad de los países manifiestan estar basando su supervisión en matrices de riesgo

implica que otros todavía efectúan una supervisión basada en el cumplimiento de normas. Esta transición es un reto importante.

Otra técnica de supervisión que muestra diferencias en la región es la función de los auditores externos. En la mayoría de los países, se limita dicha labor a la emisión de la opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros y a la verificación de ciertos aspectos regulatorios. Sin embargo, no se utilizan a éstos en la identificación de riesgos relevantes, incumplimientos a las leyes y regulaciones o provisionamiento inadecuado de las carteras de crédito, entre otros.

iii Intercambio de Información

Todos los países reportaron la existencia de convenios de cooperación con Bancos Centrales o Superintendencias del país de origen del CF. No obstante, más de la mitad de los países manifestaron tener limitaciones legales para el intercambio de información con supervisores del extranjero. Más aun, cerca de la mitad de los encuestados reportaron que sus supervisores tienen impedimentos para compartir información con otros supervisores de la misma plaza.

Si bien pocos países reportaron como uno de los principales retos un ineficiente intercambio transfronterizo de información, más de la mitad establecieron que el intercambio transfronterizo de información se ve impedido por las legislaciones sobre el secreto bancario en los diferentes domicilios, ya que las mismas no tomaron en cuenta las necesidades de supervisión de CF transfronterizos.

Intercambio de Información Continua – México

El enfoque utilizado por **México** es interesante porque pretende abarcar todo el ciclo regulatorio de una entidad o establecimiento transfronterizo a través de sus diferentes fases en forma permanente. Dicho intercambio de información inicia desde la fase de autorización u otorgamiento de licencias, intercambiando información con los homólogos del exterior, respecto de la persona que busca una autorización o licencia, incluyendo, información para verificar y conocer los antecedentes de la persona que solicita autorización o una licencia.

De la misma forma, una vez en operación la entidad supervisada se realiza un intercambio de

información del proceso de supervisión con las autoridades homólogas del exterior, incluyendo conferencias telefónicas regulares para intercambiar conocimiento e información, así como visitas transfronterizas de inspección a las entidades supervisadas. La información que se comparte incluye también el intercambio de información sobre tendencias que puedan afectar a una entidad transfronteriza o al sistema financiero de la contraparte e información sobre sanciones y medidas disciplinarias y correctivas impuestas a la matriz o a su establecimiento transfronterizo.

iv Arbitraje Regulatorio

El arbitraje regulatorio se da de manera frecuente en la mayoría de los países encuestados. Dicho fenómeno surge cuando entidades que realizan una misma actividad se encuentren sujetas a diferentes regulaciones, dictadas por diversas instancias gubernamentales del propio país o de un tercer país. El arbitraje regulatorio es difícil de controlar debido a la existencia de barreras al intercambio de información y a las diferentes percepciones de riesgo que puedan tener los supervisores de distintas plazas.

Esta situación crea ventajas para ciertas entidades e impide que los reguladores evalúen correctamente los riesgos, lo que puede distorsionar las provisiones y requerimientos de capital en las entidades financieras que componen el CF. Para mitigar los riesgos que conlleva el arbitraje regulatorio resulta esencial contar con una consolidación contable del CF en forma mensual. En este sentido, se debe insistir sobre la calidad y oportunidad de la información que se recibe y ser exhaustivos en la verificación *in-situ* de la gestión del CF.

Se pueden presentar distintos tipos de arbitraje regulatorio, para lo cual el supervisor debe evaluar el propósito de la entidad “satélite” dentro del conglomerado. El arbitraje regulatorio puede darse entre empresas no reguladas de un conglomerado mixto hacia las unidades reguladas. De igual forma, puede darse mediante el traslado transfronterizo de activos para aprovechar las diferencias de marcos regulatorios y mediante la venta de carteras de una entidad bancaria a otra o a través de titularizaciones. A pesar de que frecuentemente ocurren instancias de arbitraje regulatorio, pocos países cuentan con regulaciones específicas al respecto.

El caso de traslados de activos de una unidad a otra para beneficiarse de marcos regulatorios más laxos o diferenciales impositivos entre dichas unidades puede darse dentro del propio país o entre unidades domiciliadas en diferentes países. En este sentido, el supervisor debe contar con la potestad legal para conocer las transacciones intra-grupo y establecer las medidas pertinentes. Si dichas transacciones se dan para aprovechar diferenciales de provisiones para préstamos de dudoso cobro, se puede exigir a la matriz provisionar el monto faltante. La solución extrema es prohibir dichas transacciones, aunque muy pocos países de la Región han llegado a este extremo.

Otro tipo de arbitraje regulatorio puede darse mediante el traslado de activos del grupo económico dueño del CF hacia unidades de éste, para aprovechar ventajas impositivas o coberturas de riesgo del gobierno a entes supervisados. El supervisor debe tener las capacidades legales para prohibir dichas transacciones si puede presumir que por sus características no son operaciones de mercado abierto.

Los precios de transferencia entre unidades del CF pueden constituir otra forma de arbitraje regulatorio si las transacciones intra-grupo no se realizan a precios de mercado. Es recomendable requerir a los auditores externos un estudio de precios de transferencia como parte de la opinión, la cual expresa que las transacciones con partes relacionadas

en el extranjero se efectúan de acuerdo a los precios de contraprestación que se hubieran utilizado con partes independientes en operaciones comparables.

v Recursos Humanos

Otro tema identificado como reto es el mejoramiento de los equipos humanos, es decir recursos humanos mejor preparados y con mayor experiencia. Es sabido que, en términos relativos, la supervisión camina a un ritmo más lento que la velocidad a la que avanzan las entidades supervisadas. Esa brecha tiende a cerrarse en tanto existan cuadros humanos preparados y con experiencia. Quizás los países que manifestaron como parte de sus retos el mejoramiento de sus técnicas de supervisión, reconocen también como parte fundamental el reto de mejorar sus cuadros humanos para mejorar la eficiencia de supervisión.

vi Independencia Presupuestaria

Frecuentemente las superintendencias dependen funcional y administrativamente de los Bancos Centrales o presupuestos fiscales; como consecuencia, sus presupuestos también dependen de los entes emisores. A menudo estos ejercen un control presupuestario cuyo objetivo es contener la expansión monetaria, limitando así la consecución de suficientes recursos financieros para la debida profesionalización de las superintendencias.

Lo anterior se vuelve especialmente crítico cuando se quiere ejecutar una supervisión de dos capas a los CF. Este método de supervisión requiere una mayor cantidad de personal calificado; sin embargo, la tendencia puede derivar hacia utilizar los mismos recursos en ambas capas de supervisión. El reto está en lograr que los marcos legales aseguren un financiamiento suficiente para que los supervisores puedan realizar su labor de manera efectiva.

vii Protección Legal al Supervisor

La supervisión integral de los CF se basa en parte en la capacidad de presunción de los supervisores para conformar los grupos sujetos de supervisión, de la capacidad para identificar riesgos a nivel del CF, anteriormente no visibles, y de la potestad para establecer sanciones que obliguen a los CF a modificar sus prácticas empresariales. Lo anterior expone al supervisor a enfrentar a los CF en una naturaleza distinta a lo que ha sido la práctica establecida. Es posible que en algunos casos se quiera ejercer coerción al supervisor para que no actúe conforme a las exigencias de las circunstancias, dado que éste no cuenta con una debida protección legal que le permita ejercer a cabalidad su función sin presiones externas.

viii Posibles Conflictos de Interés al Supervisar CF

En situaciones que implican niveles exacerbados de riesgo en un CF, el supervisor de cada jurisdicción enfrenta conflictos de interés entre lo que más conviene a los depositantes de su propio país versus lo que más conviene a la colectividad de depositantes del CF. La mayoría de los supervisores expresaron que en estos casos, la prioridad radica en la protección de los depositantes locales y en el cumplimiento del marco regulatorio local.

La responsabilidad primaria del supervisor radica en el cumplimiento de su cuadro normativo local y la búsqueda de su objetivo de promover la estabilidad y la confianza del usuario en el sistema financiero. Al no estar la supervisión consolidada transfronteriza por encima de los requerimientos regulatorios de la plaza, se genera un reto importante sobre cómo deben los supervisores plantear soluciones cuando un CF transfronterizo enfrenta una crisis.

ix Normativa Contable

En la mayoría de los países se aplica una norma contable para todas las entidades financieras o se está en proceso de lograr esa convergencia. Para los pocos países que aun no tienen una única norma contable para todas las unidades de actividad financiera, el reto es lograrlo a la brevedad del caso.

No obstante, el reto principal de convergencia contable se da en los casos de los CF que operan en forma transfronteriza. Si bien es poco probable lograr que los diferentes países adopten una norma contable idéntica, un primer paso es lograr que los países adopten las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). El segundo reto es, en la medida de lo posible, lograr una convergencia –o al menos un entendimiento claro– de las metodologías que los supervisores de otras plazas del CF utilizan para valorar las carteras de crédito y de inversiones en títulos valores.

ANEXOS

ANEXO 1 Diagnóstico regional acerca de la supervisión de conglomerados financieros

El presente diagnóstico regional se realizó en base a una encuesta a los supervisores de los países Miembros de ASBA con el fin de dimensionar la presencia de conglomerados financieros (CF) y detectar las insuficiencias en las actuales prácticas de supervisión de los mismos. Se recibieron dieciséis respuestas¹⁶, las cuales fueron tabuladas y analizadas. Esta información sirvió como insumo para elaborar un diagnóstico que se utilizó como punto de partida y referencia para determinar, primeramente, qué tan alejada está la región de un marco ideal de supervisión de conglomerados financieros. Asimismo, este diagnóstico permitió discutir y establecer buenas prácticas y recomendaciones para alcanzar un marco ideal de regulación y supervisión consolidada.

El diagnóstico presentado a continuación fue complementado con las opiniones y sugerencias de un especialista en el tema, con el fin de subsanar las insuficiencias de información de la encuesta.

1 Importancia y características principales de los CF en la región

Los conglomerados financieros tienen una fuerte presencia en los países miembros de ASBA. Todos los países que respondieron a la encuesta manifiestan contar con la presencia de CF. En la mayoría de los países la participación de los CF dentro del sector bancario es alta. La encuesta muestra que los CF administran alrededor del 80% del total de activos de los sistemas bancarios de la Región (considerando aquellos países que contestaron la encuesta)¹⁷.

Casi la mitad de los CF reportados tiene su casa matriz en el exterior. Si se parte del hecho histórico de que en la Región prevalecieron los bancos de propiedad local antes que los bancos o CF de propiedad extranjera, se puede decir que se ha presentado una tendencia hacia la regionalización o globalización de las entidades financieras, sobre todo en años recientes.

Por otro lado, la encuesta evidenció que no existe una tendencia en la región en cuanto a las actividades permitidas a los CF, ya sea que éstas estén restringidas a actividades netamente bancario-financieras (banca, valores, pensiones y seguros) o que permitan actividades propias de la economía real (comercio, industria, agricultura y otros).

16 Brasil, Cayman Islands, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay.

17 Usando un promedio simple y sin ponderar por el tamaño relativo de las economías de los diferentes países.

En cuanto a la propiedad de los tres CF más grandes de cada país, la misma está casi igualmente distribuida entre propiedad nacional y extranjera. En Brasil, Costa Rica y España, los tres CF más grandes son de propiedad nacional, mientras en El Salvador, Nicaragua y México los tres CF más grandes son de propiedad extranjera. En el resto de los países los tres CF más grandes están distribuidos entre propiedad nacional y extranjera. Cabe mencionar que existen grupos en Centroamérica, cuyas operaciones principales son llevadas a cabo en un país, pero cuya casa matriz se encuentra en otro país. Estos casos podrían ser catalogados como de propiedad extranjera por domiciliar su casa matriz en el extranjero, pero en la práctica operan como grupos nacionales.

Con respecto a la utilización de vehículos de propósito especial (SPV, por sus siglas en inglés), únicamente cinco países reportaron que algunos CF utilizan tales vehículos para titularizar operaciones de riesgo, en efecto separando dichos riesgos del ámbito de riesgos del CF. Es claro que bien hecha la separación de riesgos, los mismos no deben afectar al CF. No obstante, durante la reciente crisis financiera internacional, se vio cómo la supuesta separación de dichos riesgos a través del uso de SPV, en la práctica no siempre funcionó y los mencionados riesgos regresaron al CF. Esta posibilidad no pareciera generar preocupaciones entre los supervisores de la Región, quienes señalaron que los efectos de los SPV sobre el CF en eventos de crisis son limitados.

2 Marco Regulatorio

2.1 Definición del CF

Doce de los países encuestados manifestaron que su marco regulatorio cuenta con una definición de CF, existiendo bastante unidad de criterio en cuanto a las vinculaciones que dan lugar a un CF. Los siguientes ejemplos presentan algunas definiciones de CF que se utilizan en la Región, conglomerado financiero es aquel:

- “... donde existe control común por relaciones de propiedad, administración o asunción de riesgos compartidos y uso de imagen corporativa, o bien sin existir estas relaciones, deciden el control común de común acuerdo¹⁸.”
- “...conjunto de entidades financieras vinculadas directamente o no, sea por participación accionaria o control operacional efectivo, caracterizado por administración o gerencia en común, o por actuación en el mercado bajo la misma marca o nombre comercial¹⁹.”
- “...constituido por una propietaria de acciones bancarias y sus subsidiarias de cualquier nivel cuyas actividades predominantes consisten en proveer servicios en el

18 Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Nicaragua). Resolución CD-SIBOIF-678-2-May25-2011. Mayo 2011.

19 Banco Central do Brasil (Brasil). Plan contable de las instituciones del sistema financiero nacional (Cosif). Diciembre 1987.

sector bancario o financiero, incluyendo las subsidiarias no bancarias de estas últimas que, a juicio de la Superintendencia, operen bajo gestión común, ya sea a través de esta propietarias de acciones bancarias o mediante distintas participaciones o convenios²⁰.”

Las vinculaciones para conformar CF utilizadas por los países son conceptualmente similares. Las vinculaciones más mencionadas fueron: participación accionaria significativa, control operacional o influencia significativa y miembros comunes de juntas directivas.

La definición de CF utilizada en cerca de la mitad de los países, exige que éstos sean exclusivamente de vocación bancaria-financiera. Sin embargo, existe una cantidad similar de países cuyas definiciones de CF permiten que unidades financieras coexistan con unidades de la economía real. Por ende, en la Región los CF no se ajustan a una sola definición. No obstante, la opinión de la mayoría de los países encuestados es que las unidades de la economía real pertenecientes al CF potencialmente contienen mayores riesgos.

La encuesta también reveló que no existen diferencias materiales en cuanto al tipo de regulación o supervisión que se aplica a los diferentes tipos de CF²¹ más allá de que, cuando corresponde, las consolidaciones contables generalmente se dan a nivel del grupo económico y a nivel del grupo financiero.

2.2 Organización del CF

La figura de la compañía tenedora de acciones (compañía matriz o *holding*) no es una práctica extendida en la Región. Únicamente las regulaciones de México, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica la exigen siempre. La regulación española brinda esa opción cuando el supervisor considera conveniente domiciliar la compañía matriz dentro de la Unión Europea. Por su parte, en República Dominicana se exige la presencia de la compañía tenedora cuando más del 50% del capital consolidado del Grupo proviene de las entidades reguladas del grupo. Otros países consideran a la entidad bancaria como compañía tenedora. También existen los CF “de facto” que son aquellos que sin estar formalmente constituidos y regulados como CF, operan como tales. En estos casos es de suma importancia que el supervisor cuente con las potestades legales de presunción para obligar a la consolidación contable de dichos CF, a su regulación y supervisión.

Si bien existen otras formas de organización legal que pueden dar forma a un conglomerado financiero, el diagnóstico se concentra en los CF que contienen bancos, por ser

20 Superintendencia de Bancos de Panamá (Panamá). Decreto Ejecutivo No.52 de 2008. 2008

21 Diferentes en términos de la localización de su casa matriz (nacional o extranjera), jurisdicciones de operación, actividades, etc.

los que tienen mayor presencia en el mercado y que pueden o no realizar actividades financieras no bancarias o de la economía real.

2.3 Potestad para la Regulación a Nivel del CF

A nivel de la Región, menos de la mitad de los países manifiestan que el marco legal y regulatorio de su país les permite identificar todos los riesgos del CF e imponer medidas correspondientes de contención de riesgo.

De igual manera, cerca de la mitad de los encuestados manifiestan que no pueden llevar a cabo una supervisión de todas las unidades del CF. En esta última apreciación, la incapacidad legal para supervisar la empresa *holding* es un elemento de peso. Lo anterior reafirma que, de acuerdo a la encuesta, en la mitad de los países encuestados existen riesgos relevantes los cuales probablemente no están siendo detectados, dado que a nivel de un CF los riesgos tienden a gravitar hacia las unidades no sujetas a supervisión o con esquemas regulatorios menos exigentes. En la práctica, quizás una mayor cantidad de países enfrentan este tipo de problemas.

En cuanto al acceso a información, cerca de la mitad de los encuestados manifestaron no contar con la facultad legal para exigir información con la cual determinar vinculaciones entre una sociedad y un CF.

Por otro lado, en la gran mayoría de los países encuestados no existen requisitos adicionales de capital a nivel de CF. En el único país en el que se establecen requisitos de solvencia ajustada por riesgo para el CF, por encima de los niveles requeridos a las unidades, el supervisor ha optado por excluir las medidas de supervisión adicionales por considerar que bajo las actuales circunstancias no agregan valor.

A modo de resumen, las principales limitaciones e insuficiencias que se mencionaron respecto a los marcos regulatorios se presentan a continuación:

- No otorgan la potestad para ejercer la supervisión consolidada del CF.
- No abarcan los riesgos a nivel del CF (solamente los riesgos de diferentes entidades que conforman el CF).
- Inexistencia de requisitos de capital a nivel consolidado.
- Imposibilidad legal de hacer requerimientos de capital adicional en función de los riesgos materiales que el CF presente.
- No se establecen límites a nivel de CF para créditos e inversiones.
- No incluyen la potestad de supervisar la unidad matriz.
- No contribuye a impedir el arbitraje regulatorio entre subsidiarias.

Adicionalmente, existen limitaciones generalmente conocidas que no fueron mencionadas en la encuesta, pero que vale la pena sean consideradas. Por ejemplo, la integridad jurídica, entendida como una aplicación uniforme y efectiva de los sistemas judiciales en ciertos países de la Región, resulta muchas veces precaria. Este factor representa un desafío especial cuando el regulador cuantifica riesgos de liquidez o solvencia que se pueden generar por activos de dudoso cobro o de poca expectativa de venta.

Una segunda limitación no comentada se refiere a los casos en que el CF opera en varios países y las carteras de crédito de sus subsidiarias se encuentran sujetas a diversos sistemas de calificación de riesgo. En estos casos, el supervisor principal encuentra difícil llegar a conclusiones realistas de los niveles de riesgo de subsidiarias del CF que operan en otros países.

Una tercera limitación es la diversidad de métodos para determinar el valor razonable de las carteras de valores. En los países miembros de ASBA existe una variedad de normativas contables y directrices para la valoración de los títulos valores. En aquellos países donde no existe un mercado que fije precios o que sea lo suficientemente profundo, los títulos valores se valúan de acuerdo al costo histórico o en base a la aplicación de técnicas de valuación con un alto nivel de juicio. Por otro lado, en los países en que existen precios de mercado, algunos sistemas permiten a ciertas categorías de títulos valores mantenerse a su costo de adquisición, mientras que en otros países todos los títulos se valoran a precios de mercado. Esta situación plantea dificultades adicionales de valoración de riesgos de un CF que opera en forma transfronteriza.

3 Marco y Prácticas de Supervisión

La supervisión de los CF es compleja porque éstos generalmente exhiben estructuras que trascienden no sólo fronteras geográficas, sino también sectores económicos. Además, presentan riesgos que no necesariamente se detectan en el análisis de las unidades separadas del grupo. Por lo tanto, la supervisión integral de un CF debe incluir, no solamente aquella de cada unidad del CF, sino también la supervisión de todos los riesgos del CF vistos como un todo.

Al observar los resultados de la encuesta, resulta evidente que existe debilidad en la supervisión de conglomerados en la Región, dado que más de la mitad de los países encuestados manifestó que no se supervisan a todas las unidades del CF. Asimismo, en casi la mitad de los países encuestados no existe una definición legal o regulatoria de los CF que permita supervisarlos efectivamente. A continuación se presentan las prácticas de supervisión de CF en la Región, organizadas en las siguientes categorías: enfoques de supervisión consolidada y gobierno corporativo.

3.1 Enfoques para la Supervisión Consolidada

La complejidad de los CF obliga a una estrecha coordinación entre supervisores –de la misma plaza y de plazas internacionales- para lograr una efectiva supervisión. En los países miembros de ASBA se observa una variedad de estructuras diseñadas para llevar a cabo las prácticas de supervisión de CF. Sin embargo, un tercio de los países encuestados manifestó que las distintas autoridades locales no coordinan entre sí durante el proceso de supervisión de un CF.

A continuación se presentan tales estructuras. Cabe mencionar que éstas no son mutuamente excluyentes, sino que pueden ser combinadas entre sí dependiendo de su aplicación a la realidad de cada país.

i Supervisor Líder o Coordinador Líder

En la región poco más de la mitad de los países manifestó contar con un supervisor líder que coordina las funciones de supervisión del conglomerado y exige el cumplimiento de los requisitos adicionales de solvencia, liquidez, contención de exposiciones a nivel del CF. Sin embargo, los países restantes mencionaron que no existe una responsabilidad formalmente asignada a una única superintendencia o a un supervisor líder para coordinar la labor de supervisión de los CF en su país.

Coordinador Líder – España

En el caso de España, que cuenta con varios supervisores sectoriales, la figura del supervisor Coordinador es crítica para llevar a cabo la efectiva supervisión del CF. El supervisor Coordinador es el supervisor de la matriz del CF o si ésta no es una entidad regulada, es el supervisor del sector financiero de mayor tamaño dentro del CF. El Coordinador no reemplaza a los supervisores sectoriales, sino más bien consensua las medidas

pertinentes en cada caso. Su función incluye coordinar las medidas de supervisión a nivel del conglomerado, incluyendo la recopilación y difusión de la información pertinente, la evaluación de la estructura, organización, sistemas de control interno del CF y el cumplimiento de los límites de operaciones intra-grupo, concentraciones de riesgo y límite de solvencia ajustada a nivel del CF.

Si bien el concepto de supervisión integral del CF basado en dos capas de supervisión es prioritario para bastantes países de la región, pocos manifestaron tenerlo ya en ejecución. Pareciera que –salvo contadas excepciones- los países miembros de ASBA están en una etapa incipiente en éste sentido.

ii Entidad de Supervisión Única

La encuesta muestra que en la mitad de los casos que reportaron la existencia de un supervisor líder, la presencia del mismo se debe a la existencia de una única superintendencia en el país. Es así que cerca de un tercio de los países encuestados cuenta con una única entidad supervisora, resolviendo así el tema vital de la coordinación entre supervisores.

Entidad de Supervisión Única – Uruguay y El Salvador

Como resultado de la promulgación de la Ley No. 18.401, el 24 de octubre de 2008, en **Uruguay** se establece una modificación de la Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay en la cual se fusionan los órganos de supervisión existentes en ese momento, la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF), la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (SSR) y la División Mercado de Valores y Control de AFAP (DMVCA). Dicha Ley encomienda la regulación y la supervisión del sistema financiero con una visión más integral y homogénea.

Por su parte, la Asamblea Legislativa de **El Salvador** aprobó durante el mes de enero de 2011 el proyecto de Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero presentado para unificar las Superintendencias de Valores, de Pensiones y Financiera en una sola entidad. Entre las motivaciones para la aprobación de dicha Ley, se mencionó, entre otros, la importancia de contar con los mecanismos necesarios, estructuras y procedimientos para efectuar la supervisión sobre una base consolidada, que permita monitorear y evaluar los riesgos que la no consolidación de información pueda generar.

La figura de una única entidad supervisora presenta una solución para lograr la coordinación entre supervisores de la misma plaza, elemento indispensable para lograr la debida supervisión de un CF. Sin embargo, esta figura representa una más de las opciones que deben ser analizadas en base a las características particulares del país para lograr niveles más altos de cooperación.

iii Unidad Especializada en la Supervisión de Conglomerados

La encuesta señala que muy pocos países mencionan la existencia de una unidad específica para supervisar a los CF más importantes. A continuación se presentan dos de los casos más representativos:

Unidad Especializada de Supervisión de Conglomerados – Brasil y Colombia

Brasil es uno de los países que cuenta con una unidad especializada en la supervisión de CF. Dicha unidad evalúa no solamente los riesgos tradicionales (crédito, liquidez, operacional, mercado), sino además los riesgos de contagio dentro del CF. Para llevar a cabo dicha supervisión, cuenta con tres equipos de especialistas en:

- Riesgo legal, tributario, procesamiento de datos, gobierno corporativo y aplicación de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF);
- Aplicación de normas de Basilea II (modelos internos);

- Banca de consumo, protección al consumidor y operaciones con divisas.

Asimismo, **Colombia** presenta un esquema de múltiples supervisores y aún cuando manifiestan no contar con la figura de supervisor líder, dentro de la estructura de la superintendencia financiera existe un área denominada Delegatura para Riesgos de Conglomerados y Gobierno Corporativo. Dicha área se encarga de realizar la supervisión de los CF en cuanto éstos estén conformados por intermediarios financieros y entidades que desarrollan actividades financieras no bancarias.

iv Iniciativas Regionales para la Supervisión Consolidada

A continuación se presentan, a modo de ejemplo, algunas iniciativas de los países de la Región para fortalecer y promover un mayor intercambio de información y de cooperación en cuanto se refiere a la supervisión de conglomerados financieros transfronterizos.

Iniciativas Regionales para la Supervisión Consolidada – Centroamérica

En 2007, el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras instituye la creación del **Comité de Enlace** con el objetivo de realizar una supervisión consolidada efectiva, así como una actuación coordinada entorno a los conglomerados financieros. Dicho Comité está compuesto por los directores de supervisión de las Superintendencias de Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana. El Comité tiene carácter permanente y se reúne varias veces al año para au-

nar esfuerzos en la supervisión de grupos financieros que operan en varios países de Centroamérica.

Entre las principales funciones del Comité de Enlace, se pueden mencionar:

- Establecer la planificación, identificar los riesgos materiales y coordinar la supervisión consolidada y transfronteriza anual para los conglomerados financieros regionales.
- Compartir información relevante a sucesos importantes o inquietudes relativas a las

operaciones de los establecimientos transfronterizos, incluyendo cambios en la titularidad de los accionistas.

- Solicitar al supervisor pertinente, cuando sea necesario, una breve reseña acerca del desempeño del CF, desarrollando temas referidos a la gestión del mismo y al cumpli-

miento de normas y requerimientos regulatorios, entre otros.

- Intercambiar información a la mayor brevedad y en la medida posible, sobre eventos que tengan la capacidad de impactar de forma negativa la estabilidad de los grupos financieros.

Iniciativas Regionales para la Supervisión Consolidada – Caribe

El Grupo de Supervisores Bancarios del Caribe (CGBS) también crea un Grupo de Trabajo Técnico con mandatos específicos relacionados a la supervisión consolidada, estos mandatos incluyen:

- La armonización de estándares regulatorios y supervisores en práctica en la Región.
- Un enfoque armonizado a la reestructura-

ción de grupos financieros.

- Un marco estandarizado de contabilidad y presentación de informes.
- Intercambio de información entre las agencias reguladoras de la Región.
- Capacitación esencial para los inspectores bancarios de la Región.

3.3 Gobierno Corporativo

La gobernabilidad corporativa esencialmente define cómo el CF maneja sus negocios, controla sus riesgos e informa al público sobre la información relevante. Éste es un tema muy importante en el ámbito de regulación y supervisión de un CF, porque conlleva analizar si la organización del CF y sus prácticas de contención de riesgo son suficientemente robustas.

i Enfoques a la Supervisión del Gobierno Corporativo Consolidado

En los países miembros de ASBA se reconoce que la evaluación del gobierno corporativo del CF es una especialidad. No obstante, no hay consenso acerca de si debe existir dentro de la superintendencia una unidad especializada en la evaluación de gobierno corporativo o si dicha función debe llevarse a cabo por supervisores especializados en la materia. Esto podría deberse a que la evaluación del gobierno corporativo es un tema relativamente nuevo en varios países y no ha transcurrido el tiempo suficiente para valorar los diferentes esquemas de organización

En línea con lo anterior, los resultados de la encuesta dan cuenta de que, salvo muy pocas excepciones notables, la evaluación de la calidad del gobierno corporativo del CF es efectuada por el mismo personal de las Superintendencias que revisa los informes contables y los riesgos más relevantes de una entidad, tales como los de crédito y de liquidez.

La supervisión del gobierno corporativo a nivel de la Región empieza a tomar fuerza, aunque no con el grado de especialización y experiencia que los supervisores requerirán para ejecutar dicha función a profundidad.

Supervisión del Gobierno Corporativo en Conglomerados – Colombia, Costa Rica y Perú

Colombia es un caso interesante, ya que la Superintendencia cuenta con una unidad específica para la supervisión especializada del gobierno corporativo de las entidades vigiladas. En la Superintendencia existe un área a cargo de supervisar los riesgos de los conglomerados financieros y de valorar la calidad del gobierno corporativo del CF.

Costa Rica optó por emitir lineamientos sobre el buen gobierno corporativo a ser incorporados por cada entidad fiscalizada en su propio reglamento, dejando la responsabilidad de elaborar sus propios reglamentos a cada entidad supervisada. Dichos reglamentos son luego revisados por los supervisores y posteriormente aprobados por la Junta Directiva del supervisado, además de estar desplegados en el portal web del supervisado y ser actualizados por lo menos una vez al año. La Junta Directiva aprueba un informe anual del cumplimiento de su reglamento de gobierno corporativo.

Por su parte, **Perú** conceptualiza la supervisión del gobierno corporativo como un proceso permanente.

Las visitas **in-situ** contemplan, entre otros, la verificación de los puntos mencionados a continuación:

- la idoneidad técnica y debida diligencia en la conducción de los negocios,
- los sistemas de gestión de riesgos que permitan alcanzar los objetivos con un nivel de riesgos controlados,
- la solidez financiera,
- la confiabilidad en la información financiera y el cumplimiento normativo,
- la existencia y actualización de políticas y procedimientos para la gestión de los principales riesgos a nivel individual y consolidado,
- una debida separación de funciones,
- el papel de la Unidad de Riesgos y la Unidad de Auditoría Interna de realizar un seguimiento y monitoreo permanente de la calidad de la gestión y control de riesgos,
- el hecho de que las medidas correctivas sean reportadas directamente a los comités respectivos y al Directorio.

ii Controles Internos

Los controles internos son parte esencial del marco de gobernabilidad corporativa del CF. La forma en que un CF gestiona sus riesgos implica la contención de los riesgos dentro de ciertos parámetros congruentes con el nivel de tolerancia al riesgo y la estrategia de negocio del CF. Un sistema inadecuado de control de riesgos lleva a asumir riesgos más allá de lo esperado.

Supervisión de Controles Internos en Conglomerados – Perú

Perú presenta esquemas desarrollados de supervisión y valoración de los controles internos, del funcionamiento de auditoría interna y del gobierno corporativo, que se supervisan como parte de un proceso permanente, tanto *extra-situ* como *in-situ*. Dichos esquemas verifican el cumplimiento de normas emitidas sobre la gestión de riesgo, donde se valoran por lo menos los siguientes aspectos: ambiente interno, establecimiento de objetivos, identificación de los riesgos, evaluación de los riesgos y su respectivo tratamiento, actividades de control, información, comunicación, y monitoreo.

También se establecen exámenes que deben ser realizados periódicamente por la unidad de auditoría interna y los auditores externos, relacionados con la gestión integral de riesgos de la empresa. El propósito de dicho exámenes es verificar la idoneidad técnica y debida diligencia en la conducción de los negocios, así como la existencia de un sistema de gestión de riesgos que permita alcanzar los objetivos con riesgos controlados, solidez financiera y confiabilidad en la información financiera, además del cumplimiento normativo.

iii Planes de Contingencia

Los planes de contingencia establecen acciones a tomar cuando ciertos eventos adversos afectan a una entidad. Dichos eventos adversos pueden abarcar desde interrupciones imprevistas de los sistemas de procesamiento de datos, pérdidas no previstas en el valor de las carteras de crédito o inversiones, corridas de fondos por rumores infundados sobre la liquidez o solvencia de una entidad financiera hasta el incendio y pérdida total de edificios e instalaciones.

Por lo que resulta importante que existan planes de contingencia y que los mismos estén actualizados e interiorizados por la alta gerencia. Eso permite actuar con premura y precisión. Cuando dichos eventos catastróficos tienen impactos significativos en el nivel de capitalización de un banco o CF, los planes de contingencia para restituir el capital toman vital importancia.

De los países encuestados, pocos exigen planes de contingencia para los principales riesgos que un CF pueda enfrentar. Éstos tampoco cuentan con procedimientos para restituir el capital en caso de que se detecte que éste es insuficiente a la luz de los riesgos.

iv Auditores externos

La función de los auditores externos complementa la supervisión ejercida por las autoridades respectivas. Los auditores externos no solamente validan o reafirman la información contable, sino que están en capacidad de detectar violaciones de parte del CF a las leyes y reglamentos, detectar riesgos materiales importantes, faltantes de provisiones para créditos de dudoso cobro, entre otras cosas.

Uso de Auditores Externos – Brasil

Brasil presenta un caso interesante respecto a las labores que los supervisores encomiendan a los auditores externos. La función de los auditores externos va más allá de la emisión de una opinión sobre la razonabilidad de los estados financieros.

Los auditores deben también emitir una opinión sobre el riesgo de ocurrencias relevantes, el riesgo de que la contabilidad y los sistemas de control no

detecten riesgos relevantes, así como el deber de reportar sobre temas relevantes que requieran de acciones correctivas, violaciones a la ley, aprovisionamiento inadecuado de las carteras de crédito, incertidumbre referente a la realización de activos, etc. Dicho esfuerzo adicional bien dirigido provee información valiosa al supervisor que podría no haber detectado tales riesgos.

ANEXO 2 Memorando de Entendimiento - Ejemplo

Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación Bilateral en la Supervisión Financiera

Entre:

.....
.....

Principios:

- Cooperación
- Confianza Mutua
- Reciprocidad
- Confidencialidad
- Transparencia

Propósitos:

- Promover la operación solvente y segura y el desarrollo de las instituciones financieras que operan en ambos países
- Intercambiar y mantener actualizada la información referente a los sistemas bancarios de ambos países. Esto permitirá a las agencias de supervisión bancaria de los países signatarios realizar mejores apreciaciones de la condición financiera y el desempeño de las instituciones bancarias dentro de sus jurisdicciones
- Asegurar que se ejecute la supervisión consolidada, así como la mejor cooperación entre los reguladores bancarios.
- Asegurar la transparencia de la información intercambiada a nivel internacional.

Marco general

Se establece este Memorándum de Cooperación Bilateral dentro del marco de la Asociación de Supervisores de Bancos de las Américas (ASBA), con el propósito de promover la cooperación mas estrecha entre las agencias de supervisión bancaria del Continente Americano.

Por lo tanto, ambas partes suscriben los principios que han sido producidos y emitidos por el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (Comité de Basilea), los “Principios Básicos para una Efectiva Supervisión Bancaria.” Estos Principios comprenden la Normatización de las prácticas de supervisión, los requisitos de información, los poderes formales de los supervisores bancarios y la supervisión bancaria transfronteriza.

Así, considerando la aprobación descrita en el párrafo anterior, ambas autoridades signatarias de supervisión bancaria acuerdan y aprueban el rol asignado por el Comité de Basilea al supervisor del país de origen (la agencia de supervisión bancaria del país donde está ubicada la sede del grupo bancario, también llamado “país de origen”). Las partes firmantes también aprueban el rol asignado por el Comité de Basilea al supervisor bancario del país anfitrión (la agencia de supervisión bancaria del país donde han establecido sus operaciones los afiliados de este grupo bancario, también llamado “país de recepción”).

Intercambios de Información

Ambas autoridades de supervisión bancaria se comprometen a cooperar e intercambiar información. La cooperación incluirá contactos durante el proceso de autorización (el cual incluye el otorgamiento o la negación de la licencia a cualquier afiliado), así como durante la supervisión continua de las actividades que esos afiliados estén llevando a cabo.

Por lo tanto, las autoridades signatarias se comprometen específicamente a lo siguiente:

- A responder con prontitud las solicitudes de información sobre cualquier aspecto relacionado al marco normativo de cada país.
- Notificar al otro, tan pronto como sea posible, sobre cualquier solicitud de aprobación, por las autoridades de supervisión bancaria competentes, para que organizaciones bancarias de un país establezcan afiliados u operaciones en el otro país. De igual manera, las autoridades signatarias deberán informar si el banco solicitante está en total cumplimiento de todas las reglas y normativas vigentes, y si se espera que éste haga una gestión ordenada de su sucursal internacional o cualquier otra sucursal o cualquier otro establecimiento transfronterizo dada su estructura administrativa y sus controles internos.

Sobre otros asuntos, las agencias de supervisión bancaria tienen derecho a intercambiar información relacionada con aquellas personas que desempeñan responsabilidades gerenciales en las sucursales internacionales que van a ser establecidas en el país anfitrión.

Las autoridades de supervisión bancaria signatarias se notificarán entre ambas y proporcionarán información relacionada con lo siguiente:

- Cualquier evento o preocupación relacionada con las operaciones locales de cualquier oficina central de una organización bancaria.
- Cualquier cambio o modificación pertinente, particularmente aquellos que tienen una influencia significativa en las actividades de las sucursales internacionales u otro establecimiento transfronterizo de la organización bancaria con operaciones en otros países.
- Cualquier situación que pudiera potencialmente poner en peligro la estabilidad de las organizaciones bancarias con establecimientos transfronterizos que tienen operaciones en otro país.
- Las sanciones, ya sean administrativas o de cualquier otra naturaleza, que vayan a ser aplicadas a cualquier organización financiera transfronteriza. Esta información deberá ser proporcionada mediante solicitud de las autoridades de supervisión bancaria del país donde la organización bancaria tiene establecimientos transfronterizos, así como si la solicitud es hecha por las autoridades de supervisión bancaria del país donde está ubicada la sede de esta organización bancaria. Debe tenerse en cuenta que la información pudiera ser pertinente para la supervisión de la organización financiera transnacional, no obstante el país donde ésta tiene sus operaciones.

La información a ser compartida debe estar sujeta a aquellas restricciones legales típicamente asociadas con la confidencialidad, según las leyes y normativas vigentes en cada país.

En aquellos casos en los cuales la información que ha sido obtenida mediante este Memorandum deba ser divulgada a cualquier otra autoridad de cualquiera de los países signatarios para cumplir con un mandato legal, ambas autoridades se comprometen a notificarse previamente sobre esta circunstancia particular. Las autoridades de supervisión signatarias cooperarán y harán todo lo posible para proteger la confidencialidad de la información intercambiada.

(Leyes internas de cada país que tratan de la confidencialidad de la información).

Cooperación en la Supervisión

Ambas autoridades acuerdan que la cooperación es particularmente útil para apoyarse mutuamente en la ejecución de las inspecciones in situ y los exámenes de institu-

ciones bancarias transnacionales. Las autoridades de supervisión bancaria deberán informarse mutuamente al inicio así como al final de una inspección o examen de una organización bancaria transnacional en el país anfitrión o en el país de origen. Las autoridades de supervisión bancaria también proporcionarán información sobre el resultado de tales exámenes, siempre que esto no sea prohibido por restricciones de confidencialidad.

Las consultas y la cooperación podrían incluir intercambios de información relativas a los resultados de exámenes o inspecciones de organizaciones bancarias que sean consideradas importantes para el correcto funcionamiento de las instituciones bancarias transnacionales.

La supervisión de grupos bancarios se realiza sobre base consolidada, de acuerdo con la normativa interna que cada país haya establecido para este propósito. Así, todos los afiliados que tienen ya sea propósitos económicos bancarios o no-bancarios, pero que están relacionados en cualquier forma y; por lo tanto, pudieran representar riesgos para una institución bancaria o conglomerado financiero oficialmente reglamentados, deberán estar sujetos a la consolidación.

Esta supervisión de manera consolidada deberá ser realizada independientemente y no deberá ser considerada como sustituto para la supervisión individualizada realizada por otras agencias para varios tipos de organizaciones financieras.

Ambas autoridades de supervisión bancaria acuerdan que, por lo menos una vez por año, intercambiarán listas de aquellas entidades que estén sujetas o no a la consolidación y que pertenecen a compañías matriz o conglomerados establecidos en ambos países. Asimismo, ambas autoridades acuerdan informarse mutuamente, por lo menos una vez por año, sobre las más importantes operaciones intra-grupales que hayan sido realizadas por los grupos económicos que tienen operaciones en ambos países, de acuerdo con la normativa vigente en cada uno de los países signatarios.

Ambas autoridades de supervisión bancaria acuerdan que, como una característica excepcional y en tanto ambas autoridades de supervisión bancaria lleguen a un acuerdo para cada caso particular, se podrán realizar exámenes in situ en aquellas sucursales u otras subsidiarias que operan en el país de acogida. Esta misma posibilidad existirá para el país donde está ubicada la sede de los grupos bancarios.

Al principio estos exámenes se realizarán con el propósito de obtener un mejor conocimiento de los negocios del afiliado o sucursal y sobre su gestión global. Asimismo, los exámenes se enfocarán a realizar evaluaciones sobre la efectividad de los controles internos de la organización matriz del afiliado correspondiente. Para cada caso particular que se presente, ambas autoridades de supervisión bancaria coordinarán sus deberes y cooperarán en la ejecución de esta tarea. Además, cuando se considere conveniente, las autoridades de supervisión bancaria considerarán la posibilidad de realizar estos exámenes de manera conjunta.

Para todos los casos en que la autoridad de supervisión del país de origen solicite un examen in situ, la agencia de supervisión financiera del país anfitrión o país de acogida deberá participar en el proceso de inspección. Se aplicarán para tales exámenes los procedimientos establecidos mediante leyes y reglamentaciones.

Los representantes de ambas partes coordinarán las tareas a ser desempeñadas durante el proceso de examen. Los representantes de ambas autoridades de supervisión bancaria redactarán el informe de inspección.

Clausulas Generales

Ambas autoridades de supervisión bancaria compartirán toda la información que sea recolectada, siempre que ello no esté prohibido por leyes o reglamentos internos que prohíban la divulgación de tal información. Sin embargo, la entrega de algunos tipos de información, tales como los contenidos en este acuerdo, puede ser negada en base al interés público o la seguridad nacional o cuando hubiera una investigación vigente en la cual la divulgación de tal información pudiera ser considerada una interferencia. Cualquier negación a proporcionar información deberá ser adecuadamente justificada.

Ambas autoridades de supervisión bancaria acuerdan que, en tanto esto esté permitido por ley, cada uno de ellos preservará la confidencialidad de toda la información que ha sido recibida del otro mediante este acuerdo (excepto la información que esté disponible para el público en general).

Ambas autoridades de supervisión bancaria pueden desear promover su cooperación mediante visitas recíprocas con propósitos informales y/o mediante intercambios de personal para realizar prácticas como funcionarios residentes. También, con el propósito de mejorar las practicas de supervisión bancaria en ambos países, las autoridades signatarias tratarán de identificar aquellas áreas de capacitación en las que el personal de una agencia de supervisión pudiera beneficiarse del conocimiento y apoyo de la otra.

Los funcionarios de las autoridades de supervisión bancaria de ambos países podrían solicitar a sus contrapartes todo tipo de explicaciones así como sostener reuniones consideradas necesarias para resolver asuntos pertinentes. Para este propósito, cada parte informará a la otra de su deseo de sostener una reunión.

En términos generales, ambas partes acuerdan que este Memorándum sea revisado con propósitos de actualización cuando se considere esto necesario o cuando sea solicitado por cualquiera de las partes involucradas.

Validez

Este Memorándum entrará en vigencia en la misma fecha en que el documento sea firmado y aceptado por ambas partes. Este Memorándum será válido por un período

indefinido o hasta que las autoridades de supervisión bancaria correspondientes acuerden mutuamente su extinción. La validez también puede extinguirse cuando una de las autoridades correspondientes de supervisión bancaria lo solicita unilateralmente. En este último caso, la solicitud unilateral deberá ser hecha por lo menos treinta días antes de la fecha en que se espera la extinción de los efectos de este documento. .

Idioma

Este Memorándum será firmado en dos originales. Los originales estarán escritos en el idioma o idiomas de los países signatarios. Ambos textos serán idénticos y tendrán el mismo valor legal.

Firmas

Habiendo analizado los contenidos de este documento, los Bancos Centrales y/o las Agencias de Supervisión Bancaria de los países correspondientes han acordado que este Memorándum de Entendimiento sea formalizado por los funcionarios competentes debidamente autorizados.

ANEXO 3 Bibliografía

- Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas. “Supervisión Consolidada”. 2008
- Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas. “Gobierno Corporativo en Agencias de Supervisión de Bancos”.2008.
- Banco Central do Brasil (Brasil). Plan contable de las Instituciones del Sistema Financiero Nacional (Cosif). Diciembre 1987.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. “Essential Elements of a Statement of Cooperation between Banking Supervisors.” Mayo 2001.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. “Good Practice Principles on Supervisory Colleges” Documento en Consulta. Marzo 2010.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. “Home-host Information Sharing for Basel II Implementation”. Junio 2006.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. “Metodología de los Principios Básicos”. Octubre 2006.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. Foro Conjunto. “Intra-Group Transactions and Exposures Principles”. Diciembre 1999.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. Foro Conjunto. “Risk Concentration Principles”. Diciembre 1999.
- Comité de Supervisores Bancarios Europeos. “CEBS Guidelines on the management of concentration risk under the supervisory review process”. Septiembre 2010.
- Lown, Cara; Osler, Carol; Sufi, Amir y Strhan, Philip. “The Changing Landscape of the Financial Services Industry: What Lies Ahead?” New York Economic Policy Review, Vol.6, No.4, p.39-55. Octubre 2000.
- Moguillansky, Graciela; Studart, Regoerio y Vergara, Sebastián. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. “Comportamiento Paradójico de la Banca Extranjera en América Latina”. Abril 2004
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú. “Guía de Supervisión de Conglomerados Financieros”.
- Superintendencia de Bancos de Panamá (Panamá). Decreto Ejecutivo No.52 de 2008. 2008
- Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (Nicaragua). Resolución CD-SIBOIF-678-2-May25-2011. Mayo 2011

Miembros del Grupo de Trabajo

Banco Central de la República Argentina

Sra. Adriana N. Antonelli

Banco Central do Brasil

Sr. Belline Santana

British Virgin Islands Financial Services Commission

Sr. Kenneth Baker

Banco de España

Sra. Elva García Amigo

Superintendencia de Bancos de Guatemala

Sr. Eduardo Garrido

Comisión Nacional de Bancos y Seguros de Honduras

Sr. Marvin Chávez Hernández

Sr. Nelson Javier Reyes

Superintendencia de Bancos de Panamá

Sr. Roberto Mitre

Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs del Perú

Sr. José Effio Palma

Sr. Jimmy Izu

Superintendencia de Bancos de República Dominicana

Sr. Teófilo Regús Comas

Banco Central del Uruguay

Sr. Juan Pedro Cantera

Sr. Daniel Fernández Castro

Sr. Mario Daniel Goeckler

Consultor

Sr. Oscar Rodríguez Ulloa

Secretaría Técnica

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas

Srita. Pamela Afcha Mallo

Sr. Rafael Díaz Wild

Revisión

Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas

Sr. Rudy V. Araujo Medinacelli

MISIÓN

Desarrollar, diseminar y promover prácticas de supervisión bancaria en las Américas en línea con estándares internacionales. Apoyar el desarrollo de competencias y de recursos en supervisión bancaria en las Américas a través de la efectiva provisión de capacitación y servicios de cooperación técnica.

OBJETIVOS

La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas se encuentra conformada por los organismos máximos de supervisión bancaria de los países del Continente Americano y España. Entre sus principales objetivos se encuentran:

- > Promover y mantener una estrecha comunicación entre los Miembros de la Asociación, a fin de facilitar la cooperación entre ellos, y promover la mejora de sus respectivas capacidades;
- > Proporcionar a sus miembros un foro de alto nivel para el tratamiento e intercambio de información, ideas, técnicas, experiencias y conocimientos sobre la materia de su competencia;
- > Promover la realización de estudios, así como programas de capacitación sistemáticos y permanentes, con el propósito de establecer estándares de capacitación en la región y prestar servicios de cooperación técnica entre sus Miembros;
- > Promover relaciones de intercambio y cooperación con supervisores bancarios no-miembros, con otras asociaciones similares y con entidades internacionales y multilaterales, que se vinculen con el cumplimiento de su objeto; y
- > En general, realizar toda actividad relacionada con su objeto.