

COMPENDIO DE EXPERIENCIAS DEL CENTRO DE FORMACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES LA MEJORA CONTINUA



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Departamento Federal de Economía,
Formación e Investigación DEFI
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO



SUPERINTENDENCIA
DE BANCA, SEGUROS Y AFP
República del Perú

MASTER
PLAN

Programa de
Fortalecimiento
Institucional

SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y AFP

COMPENDIO
DE EXPERIENCIAS DEL CENTRO DE FORMACIÓN DE
LA SUPERINTENDENCIA DE BANCA, SEGUROS Y
ADMINISTRADORAS PRIVADAS DE FONDOS DE PENSIONES
LA MEJORA CONTINUA

Programa de Cooperación al Desarrollo Económico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos - SECO

Embajada de Suiza

Av. Salaverry 3240, San Isidro, Lima, 27
T (+51 1) 2640305

www.cooperacionsuizaenperu.org.pe/seco
www.seco-cooperation.admin.ch

Fotografías : Banco de Fotos de la SBS

Diseño y diagramación : Percy López

Editado por : Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas
de Fondos de Pensiones
Cooperación Suiza - SECO

Impreso en : EcoPrint
Tiraje de 500 ejemplares

Primera edición, abril 2016

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-03726.

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, bajo la condición de que se cite la fuente.

La SBS no se responsabiliza por las opiniones vertidas por los autores de los ensayos que se presentan en esta publicación.

Índice

-	Palabras Javier Poggi Campodónico , Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (e)	7
-	Palabras Carlos Orjales , Gerente de la Carpeta de Apoyo Macroeconómico Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO - Confederación Suiza	9
1	Presentación	11
2	Importancia para la SBS de la capacitación continua	12
2.1	El centro de formación	12
3	La experiencia de capacitación en el Master Plan SBS	15
3.1	ENSAYOS DE EXPERTOS	15
3.1.1	Evolución de la continuidad del negocio hacia la seguridad de las sociedades Mario Ureña	15
3.1.2	Regulación e intervención del Estado en la economía Guillermo Chang	19
3.1.3	Los Actos administrativos en el ordenamiento peruano Iñigo Sanz	23
3.1.4	Supervisión bancaria: el mecanismo europeo de supervisión José Carlos Laguna	25
3.1.5	Las Transformaciones del derecho disciplinario Orlando Vignolo Cueva	29
3.1.6	El principio de legalidad formal en el derecho administrativo sancionador peruano Víctor Sebastián Baca Oneto	33
3.1.7	Modelos de Credit Scoring en el sector financiero Nurys E. Gámez López	37
3.1.8	Gobierno corporativo y gestión integral de riesgos Vanessa Eirin y Matías Cajiao	41
3.1.9	El Rol de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en la inclusión financiera en el Perú	45
3.2	ENSAYOS DE PARTICIPANTES	51
3.2.1	Importancia de la ejecución de ejercicios sectoriales de continuidad del negocio en el sistema financiero peruano - Celso Adrián Becerra Echandía	51
3.2.2	Límite alternativo a las inversiones en empresas vinculadas a un Grupo Consolidable del Sistema de Seguros - Omar André Almeida Sullcahuamán	53
3.2.3	Nuevas prácticas de identificación del deterioro de crédito: reflexiones para América Latina Juan César Francia Arias	56
3.2.4	Modelo de capital basado en riesgos para las empresas de seguros en el Perú: reforma de largo plazo - Kelly Abigail Aguilar Amado	61
4	Cursos y pasantías financiados con recursos del Acuerdo Institucional SECO - SBS	64



Con el objeto de fortalecer y optimizar la gestión institucional de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, suscribimos, el 09 de abril de 2013, un Acuerdo Interinstitucional con la Confederación Suiza, representada por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza (SECO) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, relativo al Programa de Fortalecimiento Institucional Master Plan SBS.

En la aplicación de este compromiso, cuyos cuatro componentes se encuentran alineados con los objetivos estratégicos, misión y visión de nuestra Superintendencia, hemos podido obtener importantes logros para en la mejora del Marco Regulatorio y de Supervisión de las instituciones financieras, en el fortalecimiento del marco supervisor y regulatorio en la lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, emprender trascendentales iniciativas en el ámbito de la Inclusión Financiera, así como contar con una Plataforma Académica institucional que ha coadyuvado en el desarrollo y mejora de las capacidades y competencias de nuestro capital humano, al tiempo de continuar en su consolidación para la obtención del consecuente objetivo de constituirse en un valioso y prestigioso referente de capacitación a nivel internacional.

Es así que, hemos considerado importante compartir una parte significativa de la experiencia obtenida en el marco de esta cooperación en un Compendio que, si bien no ha podido

albergar todo el bagaje de conocimientos aprendidos, condensa algunas de las actividades realizadas durante estos últimos años, y cuya última parte contempla cuatro artículos de los primeros puestos del Concurso de Ensayos convocado para esta ocasión, a través de los cuáles, sus autores, nóveles profesionales de nuestra Superintendencia, comparten sus experiencias y conocimientos adquiridos bajo el auspicio de esta cooperación.

Esta alianza, con uno de nuestros principales socios estratégicos, ha coadyuvado además en el fortalecimiento de nuestra institución, desde cuyas sólidas bases seguiremos contribuyendo, junto a otros actores del Estado peruano, a garantizar el consistente y sostenido crecimiento de nuestro sistema financiero, de seguros y de pensiones, con un consecuente y consolidado sistema regulador y supervisor, favoreciendo la protección y bienestar de la población peruana.

Esperamos que esta valiosa herramienta, que ponemos hoy en sus manos, permita la difusión de los conocimientos técnicos especializados que en esta Superintendencia se vienen cultivando.

Javier Poggi Campodónico
Superintendente de Banca, Seguros y
Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (e)



La crisis económico-financiera que empezó con las hipotecas subprime y se volvió sistémica tras la caída de Lehman Brothers en septiembre 2008, puso de manifiesto debilidades en el marco de regulación y supervisión del sistema financiero internacional. Una primera constatación es que la regulación no fue acompañada con la aceleración del proceso de liberalización del sector financiero. De manera general, la regulación no respondió adecuadamente a la innovación financiera en productos derivados y titulaciones, lo cual desestabilizó el sector bancario y permitió a los operadores soslayar requisitos de regulación. Asimismo, los requisitos de capital fueron insuficientes en cantidad y calidad y no se dio atención suficiente a las necesidades de liquidez.

Como consecuencia, los gobiernos y las instituciones financieras internacionales han elaborado, a partir de 2009 una serie de reformas complejas del marco de regulación y supervisión (desde Basilea III a las leyes de protección del consumidor financiero). La respuesta de los gobiernos también se ha dado mediante la instauración de un mecanismo internacional de estabilización financiera como el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el apoyo del Banco de Pagos Internacionales (BIS). De estos esfuerzos, han surgido conceptos innovadores como la supervisión macro prudencial, que requieren nuevos conocimientos técnicos y una actualización de las competencias de los funcionarios de los organismos de regulación.

Considerando los importantes desafíos que deben enfrentar los organismos de regulación en países emergentes y bien integrados en la economía mundial, como el Perú, la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de la Confederación Suiza

(SECO) ha decidido apoyar un programa de reforma y de capacitación que atienda específicamente a las necesidades de los funcionarios de estos organismos. En el caso del Perú, este programa ha facilitado el acceso de la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) a consultores internacionales de primer nivel, así como a expertos de renombre que brindan asistencia técnica y capacitación especializadas, que permiten el fortalecimiento en el desarrollo de sistemas o normativas en el ámbito de sus responsabilidades y contribuyen a un mejoramiento continuo de las capacidades de sus funcionarios.

SECO ha encontrado en la SBS un socio muy importante y confiable. Valoramos de forma muy positiva la relación establecida entre nuestras instituciones y queremos resaltar la calidad profesional, la transparencia y la confiabilidad de los funcionarios de la SBS, que ha permitido llevar adelante con un fuerte compromiso un programa ambicioso de capacitación.

Estamos convencidos que el compromiso de los funcionarios de la SBS y su disponibilidad a seguir mejorando sus capacidades, permitirá a este magnífico país, aprovechar las oportunidades que ofrece un mercado mundial globalizado, protegiéndose de los choques externos que pueda generar una crisis internacional.

Carlos Orjales

Gerente de la Carpeta de Apoyo Macroeconómico
Secretaría de Estado para Asuntos Económicos SECO
Confederación Suiza

Presentación

La Superintendencia de Banca y Seguros y Administrativas Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) es el organismo encargado de la regulación y supervisión de los Sistemas Financiero, de Seguros y del Sistema Privado de Pensiones (SPP), así como de prevenir y detectar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo en el país. Su objetivo primordial es preservar los intereses de los depositantes, asegurados y afiliados al SPP, cautelando la estabilidad, solvencia y transparencia de los sistemas supervisados.

La SBS es una institución de derecho público cuya autonomía funcional está reconocida por la Constitución Política del Perú. Sus objetivos, funciones y atribuciones están establecidos en la Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Ley 26702).

Entre las prioridades de la SBS, destaca continuar la consolidación del marco regulatorio y de supervisión, así como fomentar una mayor inclusión financiera en el Perú. Con esto, la SBS apunta a ser una institución supervisora y reguladora reconocida en el ámbito mundial, que aplica estándares internacionales y las mejores prácticas, apoyada en las competencias de su capital humano.

En los últimos años la SBS viene desarrollando un marco regulatorio y de supervisión prudencial y de conducta de mercado, que ha permitido precisamente promover la inclusión financiera, facilitando un mayor acceso y uso de servicios financieros adecuados a todos los segmentos de la población.

A fin de mantener y consolidar su misión y visión estratégica, la SBS suscribió con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional y la Confederación Suiza, representada por su Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO), el Acuerdo Interinstitucional "Programa de Fortalecimiento Institucional Master Plan SBS" (Master Plan), el 9 de abril del 2013.

El Master Plan está conformado por distintos proyectos que tienen como objetivo fortalecer y optimizar la gestión

Entre las prioridades de la SBS, destaca el continuar en la consolidación del marco regulatorio y de supervisión, así como fomentar una mayor inclusión financiera en el Perú.

institucional de la SBS, sobre la base de las cuatro prioridades estratégicas de la institución: el fortalecimiento del marco regulatorio y de supervisión, la implementación de una estrategia nacional contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, la promoción activa de la inclusión financiera, y el desarrollo integral y sostenido de su capital humano, herramienta fundamental para alcanzar tales fines.

Para efecto de ello, la alianza estratégica que la SBS ha establecido con la Cooperación Suiza - SECO, permite que se desarrollen proyectos dentro de los siguientes componentes:

- I. Centro de Formación
- II. Mejora del marco regulatorio y supervisor
- III. Lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo - LAFT
- IV. Inclusión financiera

Para el desarrollo de estos componentes, se vienen desarrollando consultorías, talleres, cursos y seminarios. Estas actividades fortalecen las capacidades y mantienen actualizados a los profesionales y funcionarios de la institución, así como a distintos stakeholders del sector privado, poniéndolos al nivel de los nuevos requerimientos de supervisión acordes a las herramientas y mejores prácticas que el mercado financiero establece actualmente, en el ámbito nacional y global.

La presente publicación recoge algunas de estas experiencias, desarrolladas en el marco del Acuerdo suscrito con la Confederación Suiza, las mismas que constituyen un paradigma de lo que se puede conseguir cuando existe una firme voluntad y espíritu de cooperación entre las Partes.

Importancia para la SBS de la capacitación continua

Para la SBS, la capacitación especializada es fundamental para el desarrollo profesional de su capital humano. Por este motivo, se busca a través del Centro de Formación mejorar de forma sostenible el conocimiento, las competencias, las capacidades y el nivel de desempeño de los funcionarios de la misma, así como de los distintos agentes vinculados con la labor de la institución, tanto a nivel local como latinoamericano.

La SBS es consciente de la solvencia y el dinamismo de sus mercados supervisados, y la consiguiente necesidad de asegurar que los conocimientos de sus colaboradores se mantengan actualizados para los requerimientos de supervisión emergente. Frente a ello, el objetivo es establecer un sistema de formación continua que acompañe el desarrollo profesional de los colaboradores, alineado con la proyección de línea de carrera de cada uno de ellos.

En este sentido, la capacitación es un componente transversal al Master Plan, un instrumento que permite una mejora sostenible en las capacidades y competencias del capital humano de la SBS, las cuales son optimizadas dentro de los restantes componentes, a través de la ejecución de los proyectos aprobados.

Es así que el Master Plan se convierte en una herramienta indispensable para el logro de la misión, visión y objetivos estratégicos de la SBS. Los proyectos que lo conforman son parte del Plan Estratégico de la institución y se encuentran permanentemente monitoreados y evaluados, por lo que sus aportes directos a los profesionales y funcionarios pueden ser perfectamente reconocidos.

Master Plan se convierte en una herramienta indispensable para el logro de la misión, visión y objetivos estratégicos de la SBS.

2.1 El centro de formación

El Centro de Formación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP se constituye como el eje formativo y la plataforma académica que brinda servicios de capacitación especializada en diversos temas de banca, seguros, fondos privados de pensiones y otros vinculados a la SBS. Su propósito es mejorar sosteniblemente el conocimiento, competencias, capacidades y niveles de desempeño de los distintos agentes, locales y extranjeros, vinculados con los procesos de regulación y supervisión de su ámbito de acción, atendiendo las demandas de formación presentes y futuras, tanto de su capital humano como del sistema financiero nacional y latinoamericano.

El Centro de Formación brinda educación continua especializada desde la incorporación del personal a la SBS, y lo acompaña durante todo su desarrollo profesional. Es una plataforma institucional que puede asociarse con otras instituciones y organizaciones en términos académicos, convirtiéndose así en el espacio donde se desarrollan las múltiples actividades o acciones de capacitación inmersas y aprobadas dentro del Master Plan.

De este modo, los proyectos del Master Plan referidos a capacitación tienen como finalidad formar a los recursos humanos de la SBS y a las contrapartes inmersas en sus labores, de acuerdo a las necesidades internas de desarrollo y a las mejores prácticas de supervisión y regulación a nivel internacional.

Uno de los retos que afronta el sector en que se desarrolla la SBS es la inmensa y cada vez más creciente cantidad de información disponible, fundamentalmente de contenido científico-técnico, proveniente de fuentes altamente especializadas y diversificadas. En respuesta a este desafío, con el apoyo del programa Master Plan el Centro de Formación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP contará con una unidad de información efectiva y segura, que conserve y almacene información y documentación especializada, de contenido técnico y científico, y que además, sea de fácil

El Centro de Formación brinda educación continua especializada desde la incorporación del personal a la SBS, y lo acompaña durante todo su desarrollo profesional.

acceso a través de las nuevas tecnologías de la información, a modo de satisfacer las necesidades de los distintos usuarios, funcionarios y trabajadores.

Los usuarios podrán consultar permanentemente la información que sea de su interés. Además, podrán reservar algún ejemplar que se encuentre disponible en el Centro de Documentación. A la fecha se ha logrado integrar todos los recursos bibliográficos (físicos y digitales) en un mismo Sistema Informático, y a su vez, se ha instalado el servicio de metabuscador de las Bases de Datos adquiridas por la SBS.

Finalmente, se espera que gracias a las oportunidades de educación técnica especializada que ofrece el Centro de Formación, los trabajadores sean más productivos, creativos, innovadores y valiosos, de forma tal que contribuyan a incrementar los niveles de eficiencia con miras al logro de los objetivos institucionales. La oferta académica del Centro de Formación comprenderá programas, escuelas, cursos y eventos estructurados en función a las características y demandas de la institución, constituyéndose en una oferta local y regional, única en su género.

La experiencia de capacitación en el Master Plan

3.1 ENSAYOS DE EXPERTOS

En esta sección se presenta una selección de Ensayos de algunos de los expertos que tuvieron a su cargo la realización de Cursos, Talleres, Exposiciones y Consultorías, realizados bajo el auspicio de la cooperación Suiza.

Los Ensayos que se presentan a continuación, incluyen un resumen de los objetivos y alcances de las actividades realizadas, la importancia estratégica para las actividades del sector financiero, así como conclusiones y recomendaciones que los consultores han considerado conveniente consignar luego del desarrollo de la actividad realizada.

3.1.1 Evolución de la continuidad del negocio hacia la seguridad de las sociedades



El siguiente ensayo recoge contenidos del Taller de Continuidad del Negocio para Auditores Internos de las Empresas del Sector Financiero, dictado entre el 6 y 17 de julio del 2015 en Lima para auditores internos de empresas supervisadas, la misma que contó con la participación de alrededor de 200 funcionarios de las empresas supervisadas por la SBS.

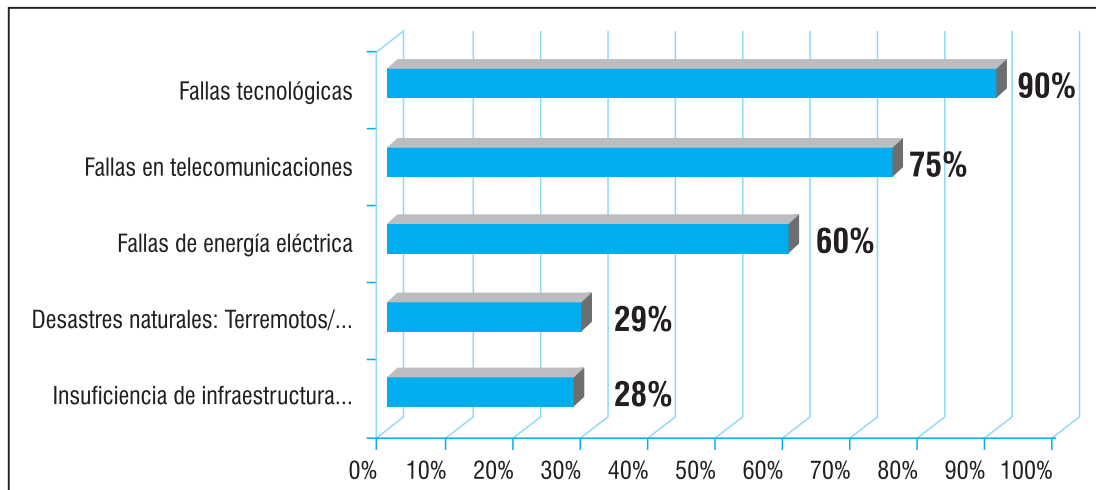
Mario Ureña

Licenciado en Ciencias de la Informática por la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería y Ciencias Sociales y Administrativas del Instituto Politécnico Nacional en la Ciudad de México. Presidente de Secure Information Technologies y reconocido especialista en continuidad del negocio, gestión de riesgos, auditoría, control y seguridad de tecnologías de la información (TI).

Ensayo:

Desde el origen de la humanidad, nuestro planeta se ha enfrentado a eventos de la naturaleza, tales como terremotos, ciclones, lluvias, inundaciones, incendios, heladas, tsunamis y erupciones volcánicas, los cuales han tenido impactos relevantes que han definido la geografía y el funcionamiento de las sociedades. Asimismo, la industrialización y la automatización de los sectores productivos han propiciado la aparición de nuevas amenazas provocadas por los seres humanos, incluyendo accidentes industriales, derrames químicos, actos terroristas, y más recientemente, ataques informáticos avanzados. La tendencia indica que las catástrofes son cada vez mayores, poniendo en riesgo la existencia misma del planeta, con la capacidad de exterminar cualquier signo de vida.

De acuerdo a los resultados del Estudio de Situación de Continuidad del Negocio en Iberoamérica (www.esconi.com), los representantes de diversas organizaciones en la región latinoamericana indican que los eventos que más frecuentemente han ocurrido en sus organizaciones, y que han afectado la continuidad de sus operaciones, son los siguientes:



En este sentido, las organizaciones se enfrentan a la necesidad de tomar medidas que les permitan continuar con su operación en caso de enfrentarse a este tipo de catástrofes, y construir mayor resiliencia organizacional. Esta preparación y respuesta es conocida en la actualidad como gestión de la continuidad del negocio, e históricamente ha sido abordada por profesionales en diversas especialidades, pasando desde la planificación de contingencias, recuperación de desastres, gestión de emergencias, gestión de crisis y continuidad del negocio, hasta llegar a la tendencia actual de seguridad de las sociedades.

El mayor diferenciador entre la gestión de la continuidad del negocio y la seguridad de las sociedades consiste en el reconocimiento del papel que tiene cada organización en el funcionamiento de la sociedad a la cual sirve. En cada país existen organizaciones públicas y privadas, con fines de lucro o no, que sin importar su forma de organización permiten que una comunidad, ciudad, país o región pueda satisfacer sus requerimientos de sobrevivencia y desarrollo.

Este reconocimiento de la importancia de las organizaciones para la sociedad, requiere de la identificación de infraestructuras críticas para establecer niveles de riesgo y prioridad que pudiera tener cada organización en caso de que ocurra algún evento de alto impacto.

Las infraestructuras críticas son entonces, los activos, sistemas y redes, físicos o virtuales, tan vitales para la sociedad que en caso de ser incapacitados o destruidos tendrían un efecto en la seguridad, la economía, la salud pública, o en cualquier combinación de las mismas.

Un ejemplo bastante tangible de estos esfuerzos es la Ley de Protección de las Infraestructuras Críticas de España, en la cual, a través del "Catálogo Nacional de Infraestructuras Estratégicas", se reconocen más de 3,500 instalaciones e infraestructuras críticas dentro de las siguientes áreas estratégicas:

- Suministro de Alimentos
- Suministro de Agua
- Energía
- Salud
- Administración
- Espacio
- Industria nuclear
- Industria química
- Instalaciones de investigación
- Tecnologías de información y las telecomunicaciones
- Transporte
- Sistema financiero
- Sistema tributario

En el caso de Estados Unidos, se incluye adicionalmente el sector de Defensa Nacional.

Considerando estas tendencias, en el año 2012 fue publicado el estándar internacional ISO 22301, que tiene como objetivo principal proveer protección a la sociedad de, y la habilidad de responder a incidentes, emergencias y desastres causados por actos humanos intencionales o no, así como a desastres naturales y fallas técnicas.

El mayor diferenciador entre la gestión de la continuidad del negocio y la seguridad de las sociedades consiste en el reconocimiento del papel que tiene cada organización en el funcionamiento de la sociedad a la cual sirve.

La ejecución del análisis de impacto al negocio y valoración de riesgos, permite identificar los productos y servicios, actividades, activos y recursos críticos para la organización, así como las prioridades y objetivos de recuperación en caso de interrupción, considerando los riesgos posibles que puedan afectar la continuidad de las operaciones.

Este estándar propone la implementación de un Sistema de Gestión de Continuidad del Negocio, que incluya por lo menos las siguientes actividades:

- Entender a la organización y su contexto.
- Entender las necesidades y expectativas de las partes interesadas.
- Determinar el alcance del sistema de gestión de continuidad del negocio.
- Asegurar y demostrar el liderazgo y compromiso con la continuidad del negocio.
- Establecer una política de continuidad del negocio.
- Planificar acciones para atender riesgos y oportunidades.
- Establecer objetivos de continuidad del negocio.
- Asegurar recursos adecuados y suficientes para gestionar la continuidad del negocio.
- Implementar mecanismos de concientización en continuidad del negocio para el personal.
- Determinar necesidades de comunicación internas y externas relevantes.
- Implementar controles documentales.
- Ejecutar un análisis de impacto al negocio.
- Identificar, analizar, evaluar y tratar riesgos de continuidad del negocio a través de un proceso de valoración de riesgos.
- Establecer e implementar una estrategia de continuidad del negocio.
- Documentar los planes de continuidad necesarios para

asegurar la recuperación, continuidad y reanudación de los procesos críticos del negocio en caso de ocurrir incidentes disruptivos.

- Ejecutar pruebas de los planes y estrategia.
- Realizar auditorías de Continuidad del Negocio.
- Asegurar que la alta gerencia revise los resultados de la Continuidad del Negocio.
- Implementar acciones correctivas y mejoras en el sistema de gestión.

Respecto al entendimiento del contexto externo, las buenas prácticas actuales requieren consideración de aspectos como el entorno social, cultural, político, legal, regulatorio, financiero, tecnológico, económico, natural y competitivo, así como de los factores que impulsan y las tendencias claves que pudieran tener impacto en la organización.

Por otra parte, el entendimiento del contexto interno involucra el conocimiento del gobierno corporativo, estructura y cultura organizacional, funciones y responsabilidades, políticas, objetivos, estrategias, capacidades, percepciones, sistemas, flujos de información, procesos de toma de decisiones y modelos adoptados, así como sobre la forma y extensión de las relaciones contractuales.

El entendimiento de los requerimientos y expectativas de las partes interesadas es crucial para el logro de los objetivos de continuidad del negocio, y tiene relación directa con la seguridad de la sociedad, por lo que es necesario identificar estas partes interesadas que pudieran incluir clientes, accionistas, inversionistas, dueños, alta dirección, personal que colabora con la organización, y en un sentido más amplio, a los ciudadanos, distribuidores, aseguradoras, funcionarios del gobierno, reguladores, proveedores, competidores, medios de comunicación, grupos de comercio y presión, líderes de opinión, vecinos, servicios de emergencia, contratistas y dependientes del personal, entre otros.

La ejecución del análisis de impacto al negocio y valoración de riesgos, permite identificar los productos y servicios, actividades, activos y recursos críticos para la organización, así como las prioridades y objetivos de recuperación en caso de interrupción, considerando los riesgos posibles que puedan afectar la continuidad de las operaciones.

Este enfoque de análisis permite identificar estrategias basadas en la recuperación de recursos y actividades críticas, en vez de estrategias basadas exclusivamente en escenarios de riesgo. Es decir, en lugar de establecer estrategias de continuidad del negocio específicas para escenarios específicos como un terremoto, un incendio o una inundación, el enfoque de estrategia basado en recursos permite contar con planes flexibles que puedan atender cualquier escenario.

La efectividad de la estrategia de continuidad del negocio está íntimamente relacionada con la ejecución de pruebas y ejercicios que permitan evaluar la capacidad de respuesta y resiliencia de la organización, en la etapa previa a la ocurrencia

real de incidentes disruptivos. En este sentido, el Perú se ha convertido en líder de la región al organizar y ejecutar las pruebas de continuidad del negocio intersectoriales, contando con la participación de organizaciones representativas del sector bancario, como la propia SBS y la Asociación de Bancos del Perú.

Por consiguiente, también resulta relevante la preparación de los auditores internos que enfrentan el desafío de evaluar la capacidad de las organizaciones en cuanto a la continuidad del negocio en este enfoque de procesos y de seguridad de la sociedad, lo cual requiere nuevos conocimientos, habilidades y competencias.

Ante la inminente ocurrencia de catástrofes en el mundo, es responsabilidad de todas las organizaciones reconocer su rol en el funcionamiento de las sociedades con el fin de prepararse, en la medida de lo posible, para mitigar los impactos relacionados con estos eventos y buscar la sobrevivencia de nuestro planeta y de la humanidad.

3.1.2 Regulación e intervención del Estado en la economía



Guillermo Chang

Abogado por la Universidad de Piura con un posgrado de especialización en Tributación en la PUCP. Máster en Estudios Jurídicos Avanzados con especialidad en Regulación del Mercado y Derecho de la Empresa por la Universidad de Valladolid. Ha sido asociado al Estudio Navarro & Pazos Abogados en las áreas de derecho tributario, derecho administrativo, y construcciones, regulación y obras públicas. Gerente legal de Producciones Asturias S.A.C. Actualmente es profesor ordinario auxiliar de Derecho Administrativo en la Universidad de Piura y Árbitro de la Cámara de Comercio de Piura.

El siguiente ensayo recoge contenidos del Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Financiero, dictado entre el 17 de febrero y el 28 de abril del 2015 en Lima para personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Micro finanzas, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Superintendencia Adjunta de Unidad de Inteligencia Financiera.

Ensayo:

La relación entre la actividad del Estado y la libertad de empresa puede entenderse de dos formas muy distintas. La primera, podríamos decir que es un modelo confrontacional: ambas viven en permanente conflicto y una de ellas es la que debe primar respecto de la otra. Este es el modelo tanto del capitalismo como de la económica planificada. En el primer caso, prima la libertad sobre cualquier actividad del Estado, mientras que en el segundo, prima el Estado sobre la libertad de las personas.

El segundo modelo podríamos denominarlo armónico. Éste entiende que tanto la libertad de empresa y el interés general protegido por el Estado son bienes que pueden convivir juntos, dado que no son absolutos per se. Es lógico que el contenido esencial de la libertad de empresa pueda ser delimitado por el interés general, como sucede con cualquier derecho constitucional. De igual forma, el contenido esencial del interés general, que en sí protege otros derechos - constitucionales y legales - debe estar debidamente delimitado por el respeto y el favorecimiento de la libertad de empresa. Este segundo modelo permite entender de la mejor manera las dos formas en las cuales el Estado, con el fin de proteger el interés general, se relaciona con la libertad de empresa.

En el Perú, con la actual legislación, y haciendo una interpretación sobre la base de principios, la subsidiariedad consta de cuatro elementos:

Elemento Material, Elemento Teleológico, Elemento Eficiente, Elemento Formal.

El primer caso es la regulación de la libertad de empresa, que se encuadra en la tradicional categoría de la policía administrativa. Por medio de aquella, el Estado, a través de las Administraciones Públicas correspondientes, delimita el contenido esencial de la libertad de empresa. Este poder de delimitación, otorgado y establecido por ley (principio de legalidad), permite prohibir determinadas formas de ejecución de la actividad económica (por ejemplo, el abuso de posición de dominio), asignar cargas (como el deber de respetar el ambiente) e incluso distribuir riesgos entre los operadores económicos del mercado (por ejemplo, el fondo de seguro de depósitos).

Formalmente, las Administraciones Públicas competentes realizan esta labor por medio de actividades normativas y no normativas. Las actividades normativas, de reglamentación y planificación, permiten a la Administración Pública ordenar la iniciativa privada de acuerdo al interés general, por medio de normas dirigidas a la colectividad. La actividad no normativa, que se realiza a través de actos administrativos concretos, cumple la misma finalidad pero a nivel individual. Dentro de ella destaca la administración de títulos habilitantes -y con ello la prohibición de barreras burocráticas-, las órdenes, inspecciones, registros, e incluso las intervenciones empresariales.

El segundo caso es la intervención del Estado en la economía como un operador más en el mercado, ya sea reemplazando a la totalidad de la oferta (servicio público) o siendo un oferente más (actividad empresarial del Estado). El primer supuesto, tradicionalmente se ha visto amparado en el concepto de servicio público. Este concepto de origen francés (*service public*), en su sentido más estricto sería aquella actividad indispensable para la vida colectiva, cuya titularidad es asumida en exclusiva por el Estado, y destinada a los usuarios a título singular. Como se puede apreciar, esta última definición se caracteriza por tener dos elementos: uno objetivo (actividad o servicio esencial) y otro subjetivo (titularidad exclusiva del Estado).

Éste ha sido el concepto que durante la segunda mitad del siglo XX ha configurado la noción de servicio público. Sus

características son las siguientes: a) es una actividad de prestación; b) es continua y regular e igual para todos; c) está dirigida al público; d) tiene una garantía de adaptabilidad ("cláusula de progreso"); e) tiene exclusividad regalística a favor del Estado; y e) se presta en régimen de derecho público.

Con el pasar de los años, esta noción ha entrado en crisis, dado que el soporte de la intervención recaía en la titularidad exclusiva de la actividad por parte del Estado (características e y f), lo cual, con el fenómeno de las privatizaciones y la aplicación del principio de subsidiariedad, ha quedado en un segundo plano. A esto hay que añadir la influencia de los modelos europeo (servicio de interés económico general) y americano (*public utilities*), que no basan su regulación en la titularidad pública sino en la esencialidad del servicio. Por otra parte, la participación de los privados en estas grandes empresas es más patente. Lo que ha quedado vigente es la preocupación por la prestación de la actividad, que es un servicio esencial para la sociedad (características a, b, c y d), lo cual ha conducido a que el régimen aplicable a este tipo de actividades sea el de la regulación económica (policía administrativa en general), que dependiendo del sector, puede ser más o menos intensa. En algunos casos, incluso será necesario establecer obligaciones de servicio público (actividad ablatória) para poder cumplir con algunas características propias de la esencialidad del servicio (por ejemplo, regularidad en el transporte).

El ordenamiento peruano no ha sido la excepción a la crisis del concepto de servicio público. Este término aparece en la Carta Magna y el Tribunal Constitucional ha mencionado que tiene todas las características del elemento objetivo del servicio esencial, pero esto no implica la titularidad exclusiva por parte del Estado.

Por tanto, teniendo en cuenta esta crisis del concepto de servicio público, se puede afirmar que es excepcional que el Estado sea un oferente monopolístico de algún servicio esencial. De preferencia, se puede aseverar que la regulación de la economía (policía administrativa) depende de la esencialidad del servicio: si la actividad no es muy esencial, la regulación no será muy intensa (como por ejemplo, las

bodegas), mientras que si la actividad es esencial, sí lo será (como por ejemplo, los servicios básicos).

En algunos casos, la esencialidad del servicio puede llevar a limitar el número de operadores en el mercado. Así, podemos tener servicios esenciales en un régimen de libre mercado (sin límite de operadores), en un régimen de derechos especiales (número limitado de títulos habilitantes) y en un régimen de derechos exclusivos (un único operador en el mercado). La existencia de la limitación por sí misma implica que se apliquen los principios de concurrencia para acceder a los títulos habilitantes, la obligatoriedad de su ejercicio y la caducidad en caso de su falta de ejercicio. En el caso de los derechos exclusivos, además de lo anterior, se debe exigir al operador que preste el servicio en la forma establecida por la Administración Pública. La finalidad de ello es proteger la libertad de empresa de otros particulares, que pueden brindar servicios paralelos en régimen de libre mercado y delimitar la responsabilidad del operador, quien solamente está obligado a brindar el servicio establecido en su título habilitante. Tanto en el caso de los derechos especiales como en el de los exclusivos, el título habilitante puede ser el contrato de concesión de servicios públicos.

Finalmente, el Estado también puede participar como un ofertante más en el mercado, ya sea directamente o por medio de una empresa pública. En general, la iniciativa empresarial del Estado se entiende de dos formas: ya sea en pie de igualdad con la libertad de empresa (España y Francia), o que sea subsidiario de la iniciativa privada (Alemania, Italia, Portugal, Unión Europea). En nuestro país, la Constitución ha previsto el principio de subsidiariedad, el cual establece que la actividad de un ente superior (Estado) solamente puede realizarse ante la deficiente o nula actividad de uno inferior (particular), procurando poner los medios para que el inferior pueda realizarla sin su intervención.

De lo expuesto se puede apreciar que no es que el Estado no pueda ser un ofertante más en el mercado, sino que sólo lo puede hacer - y está obligado a hacerlo - cuando los privados no pueden satisfacer la demanda, siendo esta actividad temporal, hasta que la iniciativa privada pueda hacerlo. En el Perú, con la actual legislación, y haciendo una interpretación sobre la base de principios, la subsidiariedad consta de cuatro elementos:

- a. Elemento material: es el mercado relevante en el cual existe una demanda insatisfecha. Esto puede pasar sólo en dos supuestos:
 1. Presunción de oferta privada suficiente: en caso la empresa o entidad pública compite con dos o más empresas privadas no vinculadas, se presume que la demanda puede ser satisfecha por los privados, salvo que la empresa o entidad pública demuestre que los

privados no pueden satisfacerla o existen barreras de entrada (estratégicas) que impiden el ingreso de un nuevo operador económico.

2. No aplicación de la presunción: en caso la empresa o entidad pública concorra con una empresa privada (o dos vinculadas), o no tenga competencia en el mercado. En estos casos, la carga de la prueba corre de parte del denunciante, quien debe demostrar que la empresa privada puede satisfacer la demanda del mercado o la empresa pública es la barrera (estratégica) que desincentiva el ingreso de otros operadores privados.
- b. Elemento teleológico: viene determinado por un alto interés público en el ámbito regional y local, o por una conveniencia en el ámbito nacional. Este interés general debe estar debidamente vinculado al elemento material, pues de lo contrario la demanda no sería satisfecha.
- c. Elemento eficiente: son los entes del Estado que pueden crear una empresa pública o autorizar que un ente público pueda realizar actividad empresarial. En el caso de que el mercado relevante sea de alcance nacional, es el Congreso el que tiene la competencia para hacerlo; en el ámbito regional y local, la competencia exclusiva la tiene el Consejo Regional.
- d. Elemento formal: la autorización de un ente para realizar una actividad empresarial o crear una empresa pública puede ser otorgada por ley del Congreso, en caso que el mercado relevante sea de alcance nacional; o por Ordenanza Regional, en caso el mercado relevante sea de alcance regional o local.

En conclusión, se puede afirmar que la actividad del Estado es reguladora (policía) tanto en los sectores no esenciales y esenciales; y subsidiaria como operador económico en el mercado.

El Estado también puede participar como un ofertante más en el mercado, ya sea directamente o por medio de una empresa pública.

Bibliografía

ARIÑO ORTIZ, G. ET AL., El nuevo servicio público, Marcial Pons, Madrid, 1997.

CHANG CHUYES, G., "La subsidiariedad del Estado en materia económica: un comentario al precedente de observancia obligatoria Res. N° 3134-2010/SC1-INDECOPI" en CASTILLO CÓRDOVA, L. ET AL (COORD.), II Convención Estudiantil de Derecho Público, Palestra, Lima, 2015.

FERNÁNDEZ GARCÍA, M. Y., Estatuto jurídico de los servicios esenciales en red, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2003.

LAGUNA DE PAZ, J.C., "La regulación del mercado. Lecciones para alumnos díscolos" en DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ J. L. ET AL. (COORD.), Derecho administrativo y regulación económica. Liber amicorum Gaspar Ariño Ortiz, La Ley, Madrid, 2011.

LAGUNA DE PAZ, J.C., Servicios de interés económico general, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "El principio de subsidiariedad" en SANTAMARÍA PASTOR, J. A., Los principios jurídicos del derecho administrativo, La Ley, Madrid, 2010.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "El servicio público. Origen y significación" [en línea] Materiales para el estudio del Derecho - Derecho Administrativo II. Iustel. Madrid. 2001. www.iustel.com [Consultado el 20.08.2014].

MUÑOZ MACHADO, S ET AL. (DIR.), Fundamentos e instituciones de la regulación, Lustel, Madrid, 2009.

3.1.3 Los Actos administrativos en el ordenamiento peruano



El siguiente ensayo recoge contenidos del Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Financiero, dictado entre el 17 de febrero y el 28 de abril del 2015 en Lima, para personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Superintendencia Adjunta de Unidad de Inteligencia Financiera.

Iñigo Sanz

Licenciado y Doctor en Derecho (cum laude) por la Universidad de Valladolid. Actualmente está acreditado como Catedrático de Derecho Administrativo en esa misma casa de estudios. Además, es profesor de los cursos de Derecho Administrativo General y de Derecho Ambiental a nivel de doctorado y maestría en las universidades de Valladolid, Alicante, Tarragona, Salamanca e Internacional de Andalucía. Ha publicado más de cien trabajos sobre medio ambiente, derecho local, control jurisdiccional de legalidad de la administración pública, régimen sancionador, contratos públicos, derecho comunitario administrativo y cooperación transfronteriza.

Ensayo:

En este ensayo se pretende revisar los principales problemas de orden jurídico-público que plantean actualmente los actos administrativos, centrándose en lo que constituye el elemento esencial jurídico de la actuación administrativa: el acto administrativo como elemento individualizador de dicha actividad.

Una regulación precisa y coherente de los actos administrativos es muestra, por una parte, de la existencia de un ordenamiento jurídico técnicamente avanzado y, por otra, de la seguridad jurídica institucional de un país. Desde esta perspectiva, el estudio sobre los actos administrativos tiene una trascendencia que va mucho más allá que el mero conocimiento técnico de este instrumento.

El ordenamiento peruano se mueve, en la línea de los ordenamientos del entorno jurídico e intelectual de otros países sudamericanos y de España. La ley española es el modelo que inspiró en su momento la ley vigente peruana: la Ley N° 27444 que, sin embargo, constituye una norma perfectamente adaptada a las necesidades del país y que, merced a las reformas legales habidas y a la interpretación reiterada por los órganos administrativos y por los jueces, configura un corpus normativo esencial para el buen funcionamiento de la Administración.

Prolegómeno necesario del análisis de los problemas jurídicos vinculados a los actos administrativos (imposible de desarrollar en estas páginas por falta de espacio), merece la pena destacar, por una parte, los regímenes de invalidez y por otra, los tipos de actos, con especial atención a la discrecionalidad del contenido.

Respecto a los regímenes de invalidez de los actos, la ley peruana responde a la pragmática visión jurídico-administrativa que está presidida por el principio de conservación de los actos; principio que, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito civil, busca mantener en la medida de lo posible la validez y eficacia de estos, por razón del principio de eficacia, aunque se encuentren viciados por algún tipo de invalidez. Por ello, es imprescindible tener clara la distinción conceptual entre ilegalidad e invalidez, así como los diversos grados de esta última, que difieren netamente de las previsiones del derecho civil.

Otra de las cuestiones esenciales -que afecta de lleno al núcleo duro del Derecho Público- es la relativa a los actos discrecionales y su control judicial. Como es conocido, la historia del Derecho Público es la del sometimiento de la discrecionalidad a control judicial. No se puede valorar negativamente la discrecionalidad, puesto que constituye una potestad valorativa imprescindible en numerosos ámbitos de la actuación administrativa. Sin embargo, por razones del derecho de defensa, toda la actividad discrecional tiene que ser potencialmente controlable por los tribunales, de forma que estos puedan distinguir entre la potestad correctamente ejercida y aquella aplicada con arbitrariedad.

Desde una perspectiva rigurosa, la discrecionalidad no es un margen de libertad del que pueda disfrutar la Administración, porque ésta no es libre: está vinculada positivamente a la ley y sólo puede hacer lo que la ley le permite. La discrecionalidad es fruto de una remisión legal consciente y no de una ausencia de regulación, y supone, en la práctica, la indiferencia jurídica relativa. Es decir, la posibilidad de adoptar una multiplicidad de consecuencias jurídicas (actos administrativos) ante un supuesto de hecho dado, con la peculiaridad de que todas ellas se consideran válidas porque la elección no se plantea sobre criterios de legalidad (jurídicos), sino sobre criterios de oportunidad (interés público).

El control posible sobre el ejercicio de las potestades discrecionales se plasma en las técnicas tradicionales de control de los elementos reglados, y de los hechos determinantes y de control del fondo del asunto a través de los principios generales del derecho, donde debe destacarse la utilidad del principio de igualdad, de proporcionalidad, de confianza legítima y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que obliga a justificar adecuadamente todas las decisiones discrecionales que adopte la Administración.

El ordenamiento peruano se mueve, en la línea de los ordenamientos del entorno jurídico e intelectual de otros países sudamericanos y de España.

No puede eludirse una alusión al empleo de conceptos jurídicos indeterminados por el ordenamiento jurídico administrativo. Estos conceptos, que cuando sirven para describir el supuesto de hecho son calificados por algunos como manifestaciones de la discrecionalidad "cognitiva" por oposición a la decisoria vinculada a la consecuencia jurídica, no incluyen ciertamente un contenido de indiferencia jurídica relativa. Sin embargo, la capacidad de la Administración para valorarlos hace que el control no sea idéntico al de los actos meramente reglados, consistentes en la aplicación administrativa automática de la predeterminación del contenido realizada por la Ley.

Esta síntesis no pretende agotar, siquiera sumariamente, todos los aspectos de los actos administrativos. Únicamente quiere resaltar la actualidad de los problemas técnico-jurídicos planteados y discutidos. En conclusión, el estudio de los actos administrativos, necesariamente técnico, pone de manifiesto el grado de desarrollo y la institucionalidad del ordenamiento jurídico-administrativo del país.

Bibliografía

BELADIEZ ROJO, M., Validez y eficacia de los actos administrativos, Marcial Pons, Madrid 1994.

BOCANEGRA SIERRA, R., Lecciones sobre el acto administrativo, Thomson Civitas, 3ª edic., Madrid 2006.

GARCIA DE ENTERRIA, E., Y FERNANDEZ, T.R., Curso de Derecho Administrativo I, Civitas-Thomson Reuters, 15ª edic., Madrid 2011.

GARCIA-TREVIJANO FOS, J.A., Los actos administrativos, Civitas, Madrid 1986.

REBOLLO PUIG, M., "La nulidad en Derecho Administrativo", Justicia Administrativa n. 44 (2009).

SANTAMARIA PASTOR, J.A., Principios de Derecho Administrativo General II, Iustel, 2ª edición, Madrid 2009.

3.1.4 Supervisión bancaria: el mecanismo europeo de supervisión



José Carlos Laguna

Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Valladolid, con estancias de investigación en las universidades de Munich, Marburgo, Trier, LSE, Harvard, Georgetown y Oxford. Además, es profesor invitado en las universidades de Marburgo, La Sapienza, Católica del Perú y Piura. Ha escrito siete libros y más de cien artículos publicados en revistas especializadas.

El siguiente ensayo recoge contenidos del Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Financiero, dictado entre el 17 de febrero y el 28 de abril del 2015 en Lima para personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Superintendencia Adjunta de Unidad de Inteligencia Financiera.

Ensayo:

La supervisión bancaria es esencial para el adecuado funcionamiento del sistema financiero. La creación del euro no fue acompañada de mecanismos centralizados de control, y al final, ha sido preciso encomendar al Banco Central Europeo la supervisión de los principales bancos. Se trata de preservar la fiabilidad, estabilidad y competencia en la zona euro, pero el ejercicio de esta función requiere encontrar delicados equilibrios.

En el sector financiero, los avances suelen ser el resultado de situaciones de dificultad¹. Las fallas de mercado que puso de manifiesto la crisis financiera internacional del 2007 fueron acentuadas por los fallos de la regulación, que permitieron la asunción de riesgos excesivos, así como una cierta "competencia" a la baja en la supervisión (regulatory competition)². En el ámbito europeo, el informe Larosière (2009) destacó que uno de los factores de la crisis fue el contraste entre mercados financieros interconectados y el ejercicio de la supervisión a nivel nacional³.

¹ J.C. Laguna de Paz, "El Mecanismo Europeo de Supervisión Bancaria", RAP, 194 (2014) 49-77.

² G. Napolitano, "The role of the State in (and after) the financial crisis: new challenges for administrative law", S. Rose-Ackerman, P.L. Lindseth, Comparative Administrative Law, Edward Elgar (2010) 571.

³ http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf (última visita: 5.3.2014).

El sector bancario es un gigante con los pies de barro, cuyos enormes riesgos sólo se ven compensados por los enormes beneficios que genera para el sistema económico.

La finalidad de la supervisión prudencial es asegurar la fiabilidad y estabilidad del sistema⁴. El sector bancario es un gigante con los pies de barro, cuyos formidables riesgos sólo se ven compensados por los enormes beneficios que genera para el sistema económico⁵. Las entidades de crédito son un instrumento esencial de la política monetaria y la riqueza que genera difícilmente podría alcanzarse con sistemas de financiación alternativos. No obstante, el sistema bancario comporta importantes riesgos de insolvencia e iliquidez, los cuales pueden reducirse con la regulación y con una gestión prudente, aunque no eliminarse del todo⁶. Dadas las cosas, la supervisión resulta esencial para prevenir y, en lo posible, evitar crisis bancarias que no sólo afectan a accionistas y acreedores de la entidad, sino también a depositantes, a contribuyentes y al propio funcionamiento de la economía ("without competent and well designed supervision good regulatory policies will be ineffective")⁷.

En este contexto, de las cenizas de la crisis surge el mecanismo europeo de supervisión como una pieza destacada de la unión bancaria de la zona euro. La idea de fondo es que dicha unión no puede construirse únicamente con la afirmación de las libertades comunitarias, la armonización normativa y el ejercicio centralizado de la política monetaria⁸, sino que se requieren además mecanismos comunes de garantía de depósitos y de resolución de entidades, y una supervisión a nivel europeo⁹ de las entidades que presentan mayores riesgos sistémicos¹⁰.

Por todo ello, se atribuyen al Banco Central Europeo (BCE) competencias de supervisión prudencial de las entidades de crédito más significativas, con la finalidad de garantizar la estabilidad del sistema financiero y la efectividad del mercado interior, asegurando la igualdad de trato de los operadores con miras a evitar el llamado arbitraje regulatorio (Art. 1, Párrafo 1º, del Reglamento 1024/2013). Se encuentran aquí, pues, las dos razones que justifican que la supervisión se lleve a cabo a nivel europeo.

En primer lugar, se espera que la supervisión centralizada contribuya a garantizar la fiabilidad y estabilidad del sistema bancario europeo¹¹. La unión monetaria no fue acompañada de una política fiscal común, lo que dio lugar a importantes desequilibrios macroeconómicos¹². La moneda común estimuló la transferencia de enormes flujos de capital entre estados miembros, en busca de mayores rentabilidades, produciéndose una insostenible expansión del crédito en los países receptores, que propició el sobrecalentamiento de sus economías y que a su vez alimentó burbujas inmobiliarias. Otro resultado fue el incremento de la dependencia mutua de los sistemas bancarios¹³ ("in contrast to other sectors, the failure of one firm may impact negatively not positively on a competitor")¹⁴. El gran estallido de la crisis se produjo precisamente con la negativa del Gobierno de EE.UU. a rescatar a Lehman Brothers (2008), lo que supuso una pérdida general de confianza en el sistema. La caída del principio "too-big-to-fail" cerró el préstamo inter-bancario en un momento en el que

⁴ Basel Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision" (2012) 4-5.

⁵ J. García-Andrade Gómez, "Fundamento y características de la regulación bancaria", en S. Muñoz Machado, J.M. Vega Serrano, Derecho de la Regulación Económica. X. Sistema Bancario, Iustel, Madrid (2013) 38.

⁶ "In a market economy, failures are part of risk-taking". Basel Committee on Banking Supervision, "Core Principles for Effective Banking Supervision" (2012) 13 marg. 44.

⁷ Larosièrre Report (2009) 38.

⁸ R. M. Lastra, "Banking Union and Single Market: Conflict or Companionship?", Fordham Int'l L.J., 36 (2013) 1191.

⁹ A. Sapir, "Europe after the crisis: less or more role for nation states in money and finance?", Oxford Review of Economic Policy, Volume 27, Number 4 (2011) 610; M. Fernando Pablo (2012) 430.

¹⁰ Reglamento 1024/2013, marg. 11.

¹¹ J. García-Andrade Gómez (2013) 24 y ss.

¹² A. Benzo González-Coloma, C. Cuerpo Caballero, "La crisis de deuda soberana: una perspectiva europea", Perspectivas del Sistema Financiero, núm. 105 (2012) 1-21 [http://www.unizar.es/lgadea/documents/Crisis_deuda_soberana.pdf (última visita: 5.3.2014)].

¹³ Erkki Liikanen Report, "High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector" (2012) 3.

¹⁴ X. Freixas, C. Mayer, "Banking, finance, and the role of the state", Oxford Review of Economic Policy, Volume 27, Number 3 (2011) 404.

la liquidez de muchas entidades dependía de los préstamos a corto plazo negociados en los mercados mayoristas¹⁵. Se cortó de raíz el proceso de integración, con un claro riesgo de fragmentación del sector financiero europeo¹⁶ y la crisis financiera dio paso a una crisis económica, que asimismo se tradujo en algunos países en una crisis de deuda soberana. Así y en definitiva, la amenaza se trasladó al euro. Se espera ahora que la existencia de un supervisor europeo incremente la transparencia y, con ello, la confianza en el sistema¹⁷.

En segundo lugar, la supervisión europea puede contribuir a preservar las libertades comunitarias y las condiciones de competencia en el mercado interior, dado que comporta una no desdeñable discrecionalidad. La normativa puede entonces ser aplicada de diversas maneras por los supervisores nacionales, entre otras razones por la mayor cercanía de los intereses locales de los que no siempre es fácil sustraerse¹⁸. Esta diversidad de enfoques no sólo pone en riesgo la solvencia de las entidades, sino que también puede alterar las condiciones de competencia en el mercado interior; las entidades de crédito podrían decidir su establecimiento en función del país más tolerante (regulatory arbitrage). Así, se trata de velar para que la supervisión prudencial se aplique de manera homogénea y eficaz a nivel europeo¹⁹.

Pese a todo lo antedicho, el mecanismo unificado de supervisión bancaria enfrenta serios retos. El BCE sólo asume competencias respecto a las entidades de crédito más significativas de los países de la zona euro, lo que exige una adecuada coordinación y cooperación con las restantes instituciones del sistema financiero europeo. No hay que olvidar que la armonización legislativa es sólo parcial, con la

consecuencia de que la actividad bancaria se rige tanto por normas europeas como nacionales. Es también preciso valorar si es que existen garantías suficientes para que el BCE pueda desarrollar las funciones de supervisión, no sólo de manera independiente, sino también con una separación efectiva respecto de la política monetaria. No debe olvidarse que cada vez más, la Administración se ve obligada a buscar un delicado equilibrio entre la eficacia y garantía en el ejercicio de sus funciones. Desde esta perspectiva es preciso valorar las intensas potestades que la normativa pone a disposición del supervisor para el ejercicio de una función que tiene una extraordinaria relevancia para el sistema económico. Tampoco hay que desmerecer la enorme discrecionalidad administrativa en el ejercicio de la función de supervisión, que trata de compensarse con el fortalecimiento de los mecanismos internos de control.

A partir de los párrafos precedentes, es posible llegar a las siguientes conclusiones:

- 1) La unión monetaria europea no puede funcionar sin una autoridad centralizada que asuma funciones de supervisión sobre las principales entidades bancarias.
- 2) Se espera que la supervisión centralizada contribuya decisivamente a asegurar la fiabilidad y estabilidad del sistema financiero de la zona euro, así como la no distorsión de la competencia en el mercado interior.
- 3) La supervisión bancaria es una delicada tarea de enorme discrecionalidad, en la que es necesario encontrar un equilibrio entre la eficacia y la garantía.

¹⁵ J.C. Laguna de Paz, "¿Quién, qué y cómo supervisar a las entidades financieras?", en J.J. Díez Sánchez (coord.), Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, INAP, Madrid (2013) 191.

¹⁶ Erkki Liikanen Report (2012) 3.

¹⁷ H. Van Rompuy, "Towards a genuine Economic and Monetary Union", EUCO 120/12 (2012) 4 [http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/documents/131201_en.pdf].

¹⁸ IMF, A Banking Union for the Euro Area, SDN/13/01 (2013) 24 [https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2013/sdn1301.pdf] (visitado por última vez: 19.2.2014).

¹⁹ Reglamento (UE) 1024/2013, marg. 12.

3.1.5 Las Transformaciones del derecho disciplinario



Orlando Vignolo Cueva

Abogado con una sólida formación académica y experiencia profesional en ámbitos relacionados con el Derecho Administrativo, Contratación Administrativa, Intervención Administrativa en ámbitos económicos, Derecho Sanitario, Derecho de la Función Pública, Derecho Municipal y Regional (Teoría de la Descentralización). Es autor de diversas publicaciones en el país y el extranjero. Profesor universitario en los cursos de su especialidad.

El siguiente ensayo recoge contenidos del Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Financiero, dictado entre el 17 de febrero y el 28 de abril del 2015 en Lima para personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Superintendencia Adjunta de Unidad de Inteligencia Financiera.

Ensayo:

La progresiva implementación del régimen del servicio civil y los intentos de la Contraloría General de la República por hacer que sus informes de control pudieran tener efectos punitivos sobre los presuntos infractores provenientes del heterogéneo grupo de "empleados del sector público", han producido en menos de cuatro años una transformación del derecho disciplinario peruano. Un derecho totalmente predicable y de directa aplicación a un importante número de sujetos activos alejados de los poquísimos sistemas de carreras especiales aún en pie en nuestro ordenamiento. Es preciso aclarar que estos últimos empleados públicos serían los únicos que se encuentran parcialmente afectados por estas reformas, pues sólo se involucrarían y serían destinatarios de la segunda de las nombradas.

Todo esto ha llevado a la implantación de un régimen disciplinario de extenso contenido (servicio civil) y un segundo sistema disciplinario atípico basado en los informes de control (régimen de responsabilidad administrativa funcional a cargo de la Contraloría General de la República). A continuación, se indicarán unas notas conjuntas y breves de ambos sistemas punitivos.

Adicionalmente, ambos regímenes han intentado potenciar y especializar la investigación preliminar, el acopio de medios probatorios indiciarios, el análisis preliminar de los informes de control, y el tratamiento y tramitación de denuncias con contenido disciplinario.

En primer lugar, el conjunto de dispositivos -que se pueden contar en un grupo normativo de seis normas conformadas por dos leyes y cuatro reglamentos de distintas jerarquía-²⁰, han traído consigo cambios que se ordenan en tres grandes rubros, todos ellos de similar incidencia en el disciplinario del servicio civil y el señalado régimen de responsabilidad administrativa funcional:

- (i) Aspectos sustanciales a partir de un reconocimiento potente y directo sobre los principios que guían y limitan 1) el ejercicio de las correspondientes potestades disciplinarias y las practicadas durante las fases preliminares -principios propiamente sancionadores y otros provenientes del propio ordenamiento del control gubernamental-, 2) la inclusión de nuevos tipos infractores de más reciente construcción -como el hostigamiento sexual o la prohibición del proselitismo político-, 3) sanciones basadas exclusivamente en la afectación directa al vínculo de empleo público mantenido con el sancionado -como la suspensión, destitución e inhabilitación-, 4) las novedosas causales de exclusión de responsabilidad disciplinaria, 5) la introducción de criterios legales para ponderar la sanción disciplinaria a ser impuesta, y 6) la existencia de mecanismos claros de ejecución de las sanciones que complementan su eficacia -como el registro de destituidos-.
- (ii) Aspectos de procedimiento, a partir de la creación de modalidades de procedimientos dependiendo de la gravedad de la conducta infractora; ello a pesar que ambos regímenes descuidan de manera abierta la implantación de una tramitación exacta para la faltas leves, lo cual puede llevar a situaciones antijurídicas. Un ejemplo podría ser la implantación de una sanción sin procedimiento previo, con todo lo que conlleva de cara a las garantías mínimas de los imputados.

- (iii) Aspectos organizativos que traen consigo la introducción de los órganos unipersonales como los únicos competentes para ejercitar las potestades disciplinarias -órganos como los jefes inmediatos del imputado, de la gestión de recursos humanos, el titular de la entidad, o las unidades de la Contraloría encargadas de instruir y sancionar-, quedando atrás la tradición de comisiones disciplinarias que participaban en la instrucción disciplinaria. Sólo en la actuación respecto a los recursos de apelación y la revisión de los correspondientes procedimientos, se ha asumido la práctica de los tribunales administrativos competentes y especializados en el tratamiento de estas impugnaciones -el Tribunal del Servicio Civil y el Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas Funcionales-.

Adicionalmente, ambos regímenes han intentado potenciar y especializar la investigación preliminar, el acopio de medios probatorios indiciarios, el análisis preliminar de los informes de control, y el tratamiento y tramitación de denuncias con contenido disciplinario. Todo ello a través de la creación de órganos especializados incrustados en las estructuras organizacionales de las entidades administrativas empleadoras, o de la propia Contraloría, (la Secretaría Técnica y la Gerencia del Procedimiento Administrativo sancionador de primera instancia).

Sin embargo, todos estos cambios obligan a un nuevo entendimiento de la disciplina de empleados públicos, más allá de las inútiles disquisiciones sobre los nombres o intentos por diferenciar a estos dos regímenes sancionadores de orden especial -a pesar que comparten más elementos sustanciales que verdaderas distancias conceptuales-, centrados en ejes que brinden garantías y juridicidad en los correspondientes ejercicios de potestades punitivas, no olvidándose que los actos disciplinarios siempre serán controlables en una sede

²⁰ Las normas legales y reglamentarias son las siguientes: en el caso del Servicio Civil, la Ley No. 30057, el Decreto Supremo No. 040-2014-PCM y la Directiva contenida en la Resolución No. 101-2015-SERVIR. En el caso del Régimen de Responsabilidad Administrativa Funcional se deben tomar en cuenta la Ley No. 29622, el Decreto Supremo No. 023-2011-PCM y la Resolución de Contraloría No. 333-2011-CG.

judicial. Y en cuanto a la validez de esta última cuestión, existe un enorme déficit que se puede revisar fácilmente en las distintas Cortes de Justicia peruanas.

Los ejes conceptuales mencionados podrían ser los siguientes:

- (i) Los regímenes disciplinarios tienen que ser entendidos como sancionadores, cuyos tipos infractores están basados en el incumplimiento de deberes e incompatibilidades únicamente exigibles a los empleados públicos o "empleados del sector público" vinculados mediante cualquier sistema de relación de personal subordinado a entidades administrativas y, de manera secundaria y sólo para la responsabilidad administrativa funcional, a cualquier tipo de empresa pública existente en nuestro ordenamiento. Con ello, se puede indicar sintéticamente que es un sancionador creado para salvaguardar la eficacia de deberes propios de un grupo concreto de personas.
- (ii) Por las anteriores razones, todo estudio y aplicación de los señalados regímenes disciplinarios obligan a un análisis del deber o incompatibilidad que puedan verse afectados por el hecho u omisión posiblemente imputados a un determinado empleado público o "empleado del sector público". En ese sentido, no todas las personas naturales existentes pueden ser sujetos activos de los tipos infractores disciplinarios, debiendo existir una clara tendencia a eliminar la viciosa figura de los "funcionarios de hechos", o los intentos por realizar interpretaciones extensivas aplicables a grupos de personas limítrofes, como los delegados del poder público (notarios, martilleros públicos, etc.) o un contratista de servicios regulado por la contratación del Estado.
- (iii) Se necesita con urgencia un nuevo entendimiento de la responsabilidad administrativa como un macro concepto que involucra distintas facetas, y en el cual existe una de naturaleza formal que obliga al empleado público a realizar actuaciones de procedimiento o de corrección en la gestión, pero que no trae consigo efectos punitivos. Con ello se hace referencia a la corrección de errores matemáticos y de nombres en un acto resolutorio, los hechos de investigación posteriores a la anulación de un acto administrativo por motivos de oportunidad, la eliminación de fases no esenciales en un procedimiento, entre otras cuestiones. Esto determinará que la responsabilidad administrativa de un empleado público tenga realmente cuatro facetas - civil, penal, disciplinaria y formal-, con efectos no punitivos como regla general, frente a unos supuestos acotados de responsabilidad administrativa punitiva, siempre personal.

(iv) Nunca debe confundirse el objeto del disciplinario - castigar conductas infractoras previamente determinadas con el fin de corregir el incumplimiento de deberes-, frente a la buena o mala actuación profesional del empleado público, pues para esto último existe la evaluación del desempeño y la propias posibilidades de continuidad o desvinculación de la plaza. La disciplina no puede servir para desligar a los ineficientes de los puestos públicos, con la salvedad que exista una clara infracción de negligencia profesional. Por el contrario, la disciplina debe servir para que se procesen las conductas personales más graves de los empleados públicos que atenten contra el desenvolvimiento administrativo y la protección de los intereses públicos correspondientes a partir del quiebre o la omisión de los deberes propios. Empero, siempre debe considerarse que el ejercicio de esta potestad sea percibida como la última opción.

(v) Los actuales regímenes disciplinarios obligan a un tratamiento más jurídico y mejor dotado de las pruebas de cargo en contra de un imputado, existiendo la necesidad de construir un verdadero caso a partir de los medios indiciarios y su correspondiente transformación durante la instrucción disciplinaria. Ya no resulta jurídicamente relevante tener un disciplinario basado en meras conjeturas o en informes administrativos con carácter de "prueba preconstituida".

Por último, y a modo de conclusiones de este pequeño trabajo, cabe señalar que es clara la aparición de dos cuestiones relevantes que dejan al lector ciertas ideas no tan favorables sobre esta materia especial del Derecho Administrativo. Ambas se relacionan directamente con todo lo expresado a lo largo de las líneas anteriores:

- (i) En primer término, estamos ante un fenómeno de dispersión de las potestades disciplinarias, que aparecen ejercitadas con pocas fórmulas de conexión y de paridad de tratamiento -casi siempre sobre un mismo sujeto activo-, más allá de alguna norma de control que intenta plantear una superioridad del régimen de responsabilidad administrativa funcional por sobre la disciplina practicada por cada entidad administrativa empleadora. Esto se expresa principalmente a través de una viciosa duplicidad de tipificación y en la falta de una adecuada "codificación" de normas de empleo público que no ha sido afrontada directamente mediante la nueva Ley del Servicio Civil.
- (ii) En segundo término, ha aparecido una exagerada criminalización de las conductas de los empleados públicos y, en general, de todo el personal del sector público, lo cual parte del hecho de no saber discriminar

correctamente en la legislación disciplinaria aquellas faltas que podrían tener la más alta gravedad y afectación a los bienes jurídicos propios de las entidades administrativas, frente a otras que plantean menos posibilidades de atentar contra aquellos. Este fenómeno vicioso traerá consecuencias funestas para la eficacia administrativa, desequilibrando su balance con el principio de legalidad. Esta criminalización de conductas es quizá el presupuesto para la aparición de una verdadera y acentuada parálisis administrativa en la mayoría de las organizaciones administrativas.

Bibliografía

CASTILLO BLANCO, F.: Función pública y poder disciplinario del Estado. Madrid, 1992.

Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias. Madrid, 1995.

CASTILLO BLANCO, F e IDELFONSO HUERTAS, R: "Régimen disciplinario y responsabilidad civil y penal en la función pública" en la ob. colect. Lecciones de función pública, CEMCI, España, 2003.

COMISIÓN PARA EL ESTUDIO Y PREPARACIÓN DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO: Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público. INAP, 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: La administración española. Alianza Editorial, Madrid, 1985.

GARCÍA MACHO, R.: "Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción". Revista Española de Derecho Administrativo, 72, 1991.

LAFUENTE BENACHES, M.: El régimen disciplinario de los funcionarios públicos de la Administración del Estado. Valencia, 1996.

LONGO, F: Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós Empresa. Barcelona. 2004.

MARINA CALVO, B.: El régimen disciplinario de los funcionarios públicos. Valladolid, 1999.

NIETO GARCÍA, A.: "Problemas capitales del Derecho disciplinario". RAP, núm. 63, 1970, pág. 73.

La burocracia. Instituto de Estudios Administrativos (Escuela Nacional de Administración Pública). Madrid, 1976.

Derecho administrativo sancionador. Madrid, 1993.

PALOMAR OLMEDA, A.: Organización y empleo públicos. Editorial Ciudad Argentina. Buenos Aires-Madrid. 2005.

PEÑA NOMBELA, M.: "El procedimiento en la potestad sancionadora de la Administración". Actualidad Administrativa, nº 42, 1992.

QUINTANA LÓPEZ, T.: "El principio non bis in ídem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios". Revista Española de Derecho Administrativo, 58, 1988.

SÁNCHEZ MORÓN, M.: Derecho de la función pública. Editorial Tecnos, 2001, pág. 262-309.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A.: Fundamentos de Derecho Administrativo I. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, 1988, pág. 942.

TRAYTER JIMÉNEZ, J.: Manual de Derecho disciplinario de los funcionarios públicos. Madrid, 1992.

3.1.6 El principio de legalidad formal en el derecho administrativo sancionador peruano



El siguiente ensayo recoge contenidos del Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador Financiero, dictado entre el 17 de febrero y el 28 de abril del 2015 en Lima para el personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica, Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones y Superintendencia Adjunta de Unidad de Inteligencia Financiera.

Víctor Sebastián
Baca Oneto

Ensayo:

Licenciado en Derecho por la Universidad de Piura y Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid, grado obtenido mediante la defensa de la tesis titulada "La invalidez de los contratos públicos", dirigida por el Prof. Dr. José Luis Martínez López-Muñiz. Desde el año 1998 es profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Piura, donde también ha impartido clases de Derecho Constitucional y colabora en el dictado del curso de Derecho de las Telecomunicaciones. Actualmente, además de sus labores docentes, es miembro de la Comisión Descentralizada del Indecopi en Piura, y asesor de la Comisión de la Asamblea Nacional de Rectores para la elaboración de una nueva Ley Universitaria. Además, es autor de diversos trabajos en materias de su especialidad.

Uno de los principios más importantes del Derecho Administrativo es el principio de legalidad, según el cual la Administración Pública únicamente puede hacer aquello para lo cual ha sido previamente habilitada mediante una norma con rango de Ley. Este principio, conocido también como "vinculación positiva" de la Administración a la norma, informa sobre la actuación de aquella, pero con especial interés respecto al ejercicio de las competencias sancionadoras por parte de la misma. En este sentido, el principio de legalidad en materia sancionadora tiene cuatro manifestaciones: (i) el principio de legalidad material o principio de taxatividad, que exige una *lex certa*, de modo que la conducta al castigar debe haber sido claramente establecida como infracción, sin posibilidad de interpretación extensiva o analógica; (ii) el principio de irretroactividad, o exigencia de *lex praevia*, según el cual la tipificación debe ser anterior a la comisión de la conducta infractora; (iii) el principio de legalidad formal, o exigencia de *lex scripta*, en virtud del cual se requiere de una norma con rango de ley, a efectos de imponer una sanción por la conducta infractora; y (iv) el principio de *non bis in ídem*, de acuerdo al cual sólo puede imponerse un castigo por una conducta infractora, cuando exista identidad de sujeto, conducta y fundamento.

Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

Entre estos cuatro principios, interesa destacar el principio de legalidad formal, que a su vez conlleva cuatro exigencias: (i) una norma con rango de Ley debe otorgarle a la Administración la potestad para sancionar; (ii) una norma con rango de Ley debe establecer cuáles son las posibles sanciones a imponer; (iii) una norma con rango de Ley debe establecer los mandatos o prohibiciones aplicables a los administrados; y, finalmente, (iv) una norma con rango de Ley debe establecer la realización de las conductas prohibidas, y, por tanto, antijurídicas.

Si bien muchas veces se confunden, es importante distinguir entre los dos últimos requisitos, pues incluso tienen un fundamento constitucional diferente. Así, por un lado, el Art. 2.24.a de la Constitución establece que "nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe". Evidentemente, si se pretende castigar a un administrado, es porque previamente se ha establecido que su conducta está prohibida, para lo cual es necesaria una norma con rango de Ley. Sin embargo, no todas las conductas prohibidas constituyen una infracción, como sucede en el caso de los llamados ilícitos civiles. Es necesario, además, que la conducta haya sido tipificada como infracción, tal como lo señala el Art. 2.24.d del mismo texto constitucional, según el cual "nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la Ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley". Nótese que la Constitución no se refiere en esta disposición únicamente a los delitos, sino a las infracciones punibles, que incluyen también a las infracciones administrativas.

Por tanto, de acuerdo al texto constitucional, es la Ley la que debe establecer las obligaciones y prohibiciones, y también la que debe tipificar las conductas como infracciones, reservando a los Reglamentos un papel secundario, correspondiéndoles actuar "con subordinación a la Ley y como mero complemento de ella"²¹. En consecuencia, si bien el Tribunal Constitucional ha reconocido que en materia

administrativa la reserva de ley no es absoluta, esto de modo alguno implica que no sea necesaria una Ley, sino que ésta puede ser complementada por los Reglamentos²².

Sin embargo, pese a esta aparente claridad, la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), regula la colaboración reglamentaria en la tipificación de una manera que podríamos calificar de "poco feliz". Así, de acuerdo al Art. 230.4 de la LPAG, "sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria".

Luego de un inicio francamente prometedor, el texto de la norma termina con una redacción muy discutible, dado que puede interpretarse como una habilitación para las deslegalizaciones; es decir, para que un reglamento tipifique las infracciones, siempre que la ley lo permita expresamente. Así, son muchos los casos en nuestro ordenamiento jurídico donde las leyes se limitan a reconocer las potestades sancionadoras y a establecer las posibles sanciones, pero le encargan a los reglamentos íntegramente la tarea de tipificar las infracciones. De esta manera, podría entenderse que la "reserva de ley" queda cumplida por una "cobertura legal" de la sanción, fenómeno que ha sido cuestionado incluso por quienes plantean una relajación del dogma de la reserva de ley, como es el caso de Alejandro Nieto.

Al respecto, cabe indicar que esta remisión al reglamento en ningún modo alcanza a la facultad de establecer obligaciones o prohibiciones. Es decir, si bien la LPAG permite que un reglamento "tipifique" que una conducta constituye infracción, esto sólo sería posible en tanto exista una norma con rango de

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 16 de abril del 2003, recaída en el Exp. 2050-2002-AA/TC (Caso Ramos Colque).

²² Ibidem.

ley que previamente haya establecido que dicha conducta esté prohibida. Por ello, la previsión respecto de la antijuridicidad de las conductas está reservada al reglamento, aunque en este aspecto quepa una colaboración reglamentaria, mientras podamos estar ante conductas que requieren de una progresiva concreción debido a su contenido técnico. Por consiguiente, lo dispuesto por el Art. 2.24.a de la Constitución no se ve afectado en modo alguno por lo dispuesto por el Art. 230.4 LPAG.

Por esta razón es tan relevante el cambio propuesto en el Anteproyecto Ley que propone la modificación de la LPAG respecto de la regulación del principio de tipicidad. Se mantiene la posibilidad de que sea el Reglamento el que tipifique la infracción, lo que en la Exposición de Motivos sucede en otros países, pero es preciso agregar que esto será posible siempre y cuando las obligaciones estén previstas en Ley o Reglamento, según corresponda. No hay nada que objetar cuando las obligaciones hayan sido previstas en una norma con rango de ley, pero ¿podrían estar previstas únicamente en un Reglamento? Es decir, ¿se admitiría la posibilidad de que sea un Reglamento el que establezca una obligación -no previamente consagrada en una ley- cuyo incumplimiento sea una infracción, tipificada como tal en otro reglamento? La respuesta a esta interrogante, desde la perspectiva constitucional, debe ser necesariamente negativa.

Por otro lado, más allá de la discusión antes anotada, corresponde preguntarse si basta esta previsión legal de las conductas prohibidas para que se respete el principio de legalidad en materia sancionadora, o es necesario que, además, sea también una ley la que tipifique -al menos de modo general- la conducta como infracción. Al respecto, consideramos más acertada la segunda interpretación, en tanto el Art. 2.24.d de la Constitución establece la obligación de tipificación legal como un mandato diferente y adicional al establecido en el Art. 2.24.a de la Constitución, de modo que es necesario respetar ambos y no únicamente el último. En este sentido, conviene recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional español (STC) 6/1994 cuando refiriéndose a la colaboración reglamentaria en la tipificación, afirmaba lo siguiente:

"Ello significa que la reserva de Ley no excluye en este ámbito "la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley" (STYC 83/1984). Por consiguiente, la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la ley que le ha de servir como cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988, fundamento jurídico 9º). En definitiva, como ya dijimos en nuestra STC 305/1993. Por consiguiente, la colaboración

reglamentaria en la normativa sancionadora sólo resulta constitucionalmente lícita cuando en la Ley que le ha de servir de cobertura queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer (STC 3/1988, fundamento jurídico 9º). En definitiva, como ya dijimos en nuestra STC 305/1993, el Art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley".

En consecuencia, no sería suficiente una norma que se limite a encargar al Reglamento la tipificación de las posibles infracciones, ni siquiera cuando las obligaciones y prohibiciones ya están en una norma con rango de Ley. Se necesita adicionalmente una Ley con un contenido mínimo -el cual luego puede ser desarrollado por el Reglamento- que establezca la tipificación de las infracciones, sin que sea suficiente una mera deslegalización; es decir, el encargo al Reglamento de la tarea de tipificar las conductas infractoras. El Reglamento cumple un importante papel, completando la tipificación legal, aportando el grado de detalle que la Ley no puede aportar, aunque no puede sustituirla, sin que tampoco resulte acorde con el principio de legalidad la mera remisión legal a un Reglamento posterior para que lleve a cabo la tipificación (STC 42/1987).

Bibliografía

- GÓMEZ TOMILLO, M. Y SANZ RUBIALES, I., Derecho administrativo sancionador: Parte General, 3ª. Edición, Pamplona, 2010.
- NIETO, A., Derecho administrativo sancionador, 3ª. Edición, Madrid, 2002.
- MESTRE DELGADO, J. F., "Principio de legalidad", en Diccionario de Sanciones administrativas, Dir. Lozano Cutanda, B., IUSTEL, Madrid, 2010.
- MORÓN URBINA, J. C., "Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración pública en la Ley peruana", en *Advocatus* N° 13, 2005, pp. 237-238 (también publicado en Derecho administrativo iberoamericano: 100 autores en homenaje al postgrado de Derecho administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello, Coord. Victor Hernandez Mendible Vol. 3, Caracas, 2007).

3.1.7 Modelos de Credit Scoring en el sector financiero



El siguiente ensayo recoge contenidos del Taller de Desarrollo de Modelos de Credit Scoring, dictado entre el 24 y el 27 de marzo del 2015 en Lima, para personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Riesgos, Superintendencia Adjunta de Seguros y Superintendencia Adjunta de Estudios Económicos de la SBS.

Nurys E.
Gámez López

Ensayo:

Profesional en Estadística con más de ocho años de experiencia en el sector financiero en áreas relacionadas con Riesgos e Inteligencia de Negocios en entidades nacionales e internacionales, como el Banco Agrario de Colombia, Citibank y BBVA. Actualmente se desempeña como Directora de Estadística en LiSim, empresa de consultoría en gestión y administración de riesgos, brindando soporte en los procesos que impliquen evaluación, análisis, acciones y estrategias dentro del ciclo de vida del cliente e innovación en técnicas de análisis de riesgos.

El desarrollo de scorecards de crédito cobra vital importancia en las entidades financieras, toda vez que va encaminado al cumplimiento de Basilea II, permitiendo realizar una óptima gestión del riesgo de crédito y una profundización de la relación del sector con el cliente. No obstante, ésta no debe ser una función exclusiva de las entidades financieras; los entes reguladores deben participar en este proceso y contar con herramientas que le permitan aplicar las mejores prácticas en esta materia.

El enfoque de gestión actual implementado por las entidades financieras ubica al cliente en el núcleo de los procesos y prácticas, en busca de un total conocimiento del cliente, y de hacer más efectiva la interacción y finalmente la integración a través de todos los canales de aproximación. Hoy se habla de una estrategia orientada al cliente y las entidades han entendido que si bien es necesario crecer, es mucho más importante estrechar las relaciones existentes; es decir, identificar quiénes son, cómo son y qué desean los clientes, quienes a su vez demandan ofertas más personalizadas.

La globalización y las menores barreras comerciales han incrementado la competencia, lo que exige desarrollar las acciones necesarias para asegurar la fidelidad del cliente: ofrecer lo que el cliente espera recibir. Esto sólo se logra en la medida en que se genere

La globalización y las menores barreras comerciales han incrementado la competencia, lo que exige desarrollar las acciones necesarias para asegurar la fidelidad del cliente: ofrecer lo que el cliente espera recibir.

una segmentación adecuada que permita ofrecer a cada cliente lo que necesita y generar diferentes mecanismos de fidelización que al mismo tiempo permitan lograr un manejo integral del riesgo. Y es en ese punto en el que tiene gran importancia la utilización de modelos de scoring.

De esta forma LiSim, una empresa de consultoría y desarrolladora de software especializado que orienta sus soluciones bajo la metodología de scoring desde hace más de 19 años en proyectos en más de 30 países, pone a disposición de sus clientes toda su experiencia para generar en conjunto herramientas que permitan una correcta administración del riesgo, abriendo el programa de capacitaciones como un espacio de construcción de capacidades empresariales y académicas.

Credit scoring

El scoring es una metodología estadística que coloca en rangos la probabilidad de un resultado desconocido al otorgar puntajes a variables conocidas. Este instrumento no sólo es utilizado para tomar decisiones crediticias, sino que también se ha generalizado su uso en actividades de mercadeo y cobranza.

Se espera que el desarrollo del scoring del consumidor conduzca a la obtención de condiciones favorables a nivel de servicio, como resultado de la relación que se entabla con la institución.

El scoring permite tomar medidas preventivas para evitar aquellos sucesos con alta probabilidad de ocurrir. Básicamente son las siguientes:

- Cuantifica el riesgo como una probabilidad.
- Considera una amplia gama de factores.
- Analiza la relación entre el riesgo y las características del prestatario, el préstamo, y el prestamista.

- No requiere cambios en el proceso de evaluación actual.
- Reduce el tiempo empleado en cobranza.

Aplicaciones del scoring

Al ser una metodología robusta y de fácil interpretación, los modelos de scoring han tenido a través del tiempo diversos usos a lo largo de todo el ciclo de vida del cliente dentro de las entidades financieras. Algunos de los más utilizados son:

- a. Inicio y detección de fraude
 - Refuerzo para la decisión de aprobación o rechazo sobre la base del perfil de riesgo de los clientes dado por las variables de la solicitud.
 - Pronóstico de comportamiento de pago para la aprobación o rechazo, al igual que la aprobación en condiciones diferentes según el riesgo.
 - Detección y rechazo de clientes que hacen carrusel de créditos sin pago en diferentes entidades.
- b. Estrategia de cobranza y cálculo de provisión
 - Diferenciación de estrategias de cobranza preventivamente a partir de tendencias en deterioro o morosidad.
 - Ejecución de la provisión sobre la base de la probabilidad de incumplimiento del cliente.
- c. Mantenimiento y rentabilización de clientes
 - Diseño de estrategias proactivas de retención de clientes.
 - Conocimiento del cliente para realizar ofertas de venta cruzada e incremento del consumo.

Factores de éxito en el uso del scoring

De acuerdo con la experiencia de LiSim, existen cuatro grandes factores importantes para generar con éxito una Scorecard:

Indicador	Definición	Observaciones
Buenos y malos	La definición de buenos y malos permite segmentar a la población objetivo en un grupo que se considera con un perfil deseable (buenos) y en otro que no es óptimo para aprobar (malos). Ésta es una variable que se va a pronosticar y que el score pretende explicar.	Mora máxima hasta X días, mora promedio hasta X días, contadores de moras, etc. (puede coincidir con el default). Posterior a X días involucra gestión preventiva; a partir de X días se registra mayor probabilidad de caer en mora o refinanciación.
Ventana de maduración	Periodo de tiempo más apropiado para modelar. Corresponde al periodo que como mínimo deben tener los créditos para ser modelados, donde el comportamiento de un cliente llegue a ser estable y no exista un deterioro posible de su cartera de mora.	Estabilidad en maduración a 12 meses para todas las cosechas, aunque no toda la población en la ventana tiene la misma maduración.
Determinación	Sobre la base de la información disponible se determina la muestra para modelación y para validación (backtesting).	Modelo: 70% Backtesting: 30%
Porcentaje de malos	Indica el nivel de riesgo promedio de la población. %Ref es equivalente al Weight of Evidence (WOE) que determina la capacidad predictiva de una característica particular.	Consistencia entre el signo del %Ref y castigos o premios del modelo.

Una definición clara de la variable que se desea pronosticar (default, Indicador de buenos y malos), unida a una ventana de maduración estable que permita observar la verdadera tendencia y naturaleza del negocio, conlleva a resultados más precisos y de mayor asertividad en el pronóstico.

diferentes metodologías que pueden ayudar a pronosticar el comportamiento futuro de los clientes y por ello es importante que las instituciones cuenten con ellas, y que la SBS esté al tanto de las mismas para hacerles seguimiento.

Estrategias a partir de una scorecard

Finalmente, a partir de los resultados del scoring es posible generar una segmentación por niveles de riesgo que generen estrategias de aprobación, renovación, retención, o acciones de recuperación de cartera. Una correcta segmentación y estrategia focalizada redundan en innumerables beneficios, entre los que pueden mencionarse los siguientes:

- Incorporación de elementos predictivos en la calificación de los clientes: qué ha pasado y qué espero.
- Acciones por nivel de riesgo o edad de mora.
- Acciones proactivas.
- Optimización de recursos gracias a la segmentación.
- Mejor servicio al cliente por trato personalizado.
- Seguimiento a resultados de gestión.
- Continuidad y unidad de concepto en los procesos de la entidad.

Conclusiones

- Los modelos matemáticos y/o estadísticos permiten una gestión masiva de los clientes, pero a la vez ofrecen una sólida base de conocimiento, donde es posible conocer a priori su evolución esperada. Existen

- Las entidades financieras todavía tienen un importante camino por recorrer en el análisis de empresas y en lo referente a la importancia de contar con una segmentación adecuada del portafolio de clientes que permita ofrecer a cada uno lo que necesita, generando paralelamente diferentes mecanismos de gestión y logrando un manejo integral del riesgo.
- Basilea II es una oportunidad para que las instituciones organicen las medidas y metodologías asociadas al riesgo de crédito. Sin embargo, más que el cálculo matemático, el punto principal radica en el compromiso de cada institución, empezando por sus directivas, a fin de generar una verdadera cultura del riesgo y de la información que le permita blindarse ante eventos externos negativos.

Bibliografía

- SIDDIQI, N. (2005). "Credit Risk Scorecards: Developing and Implementing Intelligent Credit Scoring". Ed. Wiley
- LYN C. THOMAS, EDELMAN DAVID B., CROOK JONATHAN N. (2002). "Credit Scoring and Its Applications". Ed. SIAM
- University for Christian Higher Education, Department Statistiek Potchefstroom, Potchefstroom, Republic of South Africa. "Logistic Regression for Credit Scoring".

3.1.8 Gobierno corporativo y gestión integral de riesgos



Vanesa Eirin y Matías Cajiao

Vanesa Eirin es Actuaría por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente se desempeña como Directora en Management Solutions, contando con más de 11 años de experiencia en la línea FCRC (Financial and Commodities Risk Management), liderando proyectos a nivel internacional (entre otras geografías se destacan Argentina, USA, España, Chile, Colombia, Perú, Uruguay, Honduras, Panamá, Guatemala, Ecuador y Costa Rica). Es expositora en distintos eventos de universidades, reguladores, asociaciones bancarias y clientes, como referente en temas de governance, gestión integral de riesgos y modelización.

Matías Cajiao es Licenciado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Desde el 2008 trabaja en la oficina de Management Solutions en Madrid, donde actualmente se desempeña como director. Es especialista en el mercado de seguros con un profundo conocimiento sobre la implementación de Sistemas de Gestión de Riesgos en Entidades Aseguradoras. Además, es profesor en el Master de Inspectores del Banco de España.

El siguiente ensayo recoge contenidos del Seminario de Gobierno Corporativo en el Sistema Financiero, Seguros y AFP, dictado entre el 21 y el 22 de setiembre del 2015 en las instalaciones del Centro de Formación de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP de Lima, y en la que participaron funcionarios de la Superintendencia Adjunta de Estudios Económicos, Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera, Superintendencia Adjunta de Riesgos, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica y Superintendencia Adjunta de Seguros de la SBS.

Ensayo:

El objetivo de las jornadas impartidas ha sido profundizar en aspectos teóricos y en la normativa internacional sobre mejores prácticas en governance para la gestión integral de riesgos en Bancos, Compañías de Seguro y AFP, a fin de apoyar a la SBS en la formalización de sus lineamientos hacia el mercado peruano en la materia. Todo esto con miras a analizar los impactos potenciales y posibilidades de su hoja de ruta normativa hacia la implementación de Basilea II y III, así como de Solvencia II en Perú.

Los temas tratados abarcaron desde tendencias del mercado hasta el estudio de funciones avanzadas del gobierno de riesgos, enfocados en las mejores prácticas internacionales, y expuestos a través de casos prácticos de estudio.

Muchas entidades, en línea con las mejores prácticas, han implementado un código de gobierno corporativo que comprende a toda la entidad como disciplina integral de la gestión de todos los riesgos.

Introducción y tendencias de mercado

Se entiende por Gobierno Corporativo al conjunto de políticas, normas, procedimientos e instituciones, que determinan la forma en que una compañía es dirigida y administrada para alcanzar los objetivos estratégicos definidos por la Dirección. Todo ello en un ambiente de control y transparencia que permita la adecuada relación con los stakeholders.

El incremento de la potestad y la independencia de la función de riesgos, se completa con un cambio de paradigma, pasando de una gestión individual a un análisis integral y total de todos los riesgos inherentes al negocio. El "tsunami regulatorio" post-crisis se centró en la evolución de una política eficiente y transparente para la gestión integral de los riesgos dentro de las entidades financieras, enfocado en la potenciación de las estructuras y áreas de riesgos.

Determinados aspectos normativos han supuesto impactos relevantes, reforzando al Gobierno Corporativo y la necesidad de una sólida Función de Riesgos. A nivel latinoamericano, en materia de capital, el avance entre países es aún desigual. Sin embargo, existe una tendencia hacia la convergencia con la normativa europea y la de Estados Unidos. El nivel de implantación de Basilea II / III es variable, si bien en todos los casos se están realizando esfuerzos significativos, pero por otro lado, en materia de liquidez y pruebas de estrés, el grado de avance es bastante homogéneo.

Impactos en el gobierno corporativo de las entidades financieras

Las principales fallas de governance que tornaron vulnerables a las entidades financieras durante la crisis, potenciándola ante la falta y omisión de regulación, pueden caracterizarse en cinco áreas: compromiso de shareholders, composición y capacidad de independencia de comités, alineación de incentivos y remuneración, modelo de control, y gobierno de riesgos.

Por una parte, los shareholders se encontraban aislados y faltos de información acerca de las operaciones de las entidades, y por otra, los incentivos iban en su contra. Los directorios no eran lo suficientemente independientes como para tomar una decisión objetiva, y los modelos de control de las entidades eran incapaces de identificar cualquier tipo de falla. Por parte del gobierno de riesgos, las métricas y los canales de información eran frágiles, y no se tenía ni la potestad ni la independencia para tomar medidas correctivas. El enfoque del modelo de las tres líneas de defensa para ese entonces se encontraba desquebrajado, con varias zonas grises e inclusive con funciones que no eran responsabilidad de ningún área.

Frente a las fallas existentes en las organizaciones, afloradas de manera significativa por la crisis económica, se marcó tendencia en materia de gestión de riesgos y de governance. Estas tendencias pueden agruparse dentro de seis ejes principales:

1. La segregación de funciones de gestión y control de riesgo, potenciando esta última como segunda línea de defensa en las entidades, y buscando asimismo la alineación de los incentivos económicos de los tomadores de riesgo material para estos fines.
2. La intensificación de la función de riesgos con visión holística, identificando el universo de riesgos al que se encuentra expuesta la entidad, así como la interrelación existente entre ellos, migrando desde una visión de riesgos individuales a una gestión de riesgos integral.
3. El aprovechamiento de sinergias a nivel organizacional, a través de la creación de grupos interdisciplinarios que potencien la mencionada gestión integral de riesgos.
4. La participación de los órganos de administración y comités afines, enfatizando las responsabilidades del Directorio como responsable último de riesgos y de la definición del apetito de la entidad; y optimizando a su vez las funciones, composición y capacidad de los comités.

5. La potenciación de la relación entre el área de riesgo y el área comercial, buscando una sinergia entre ambas a partir de una gestión de riesgos compartida y una participación de la figura del Portfolio Manager en la planificación estratégica de la entidad. Con ello se potenciarían aquellas carteras que agreguen valor para la misma.
6. La importancia de la información en la toma de decisiones como eje principal para la modelización y el reporte adecuado para la toma de decisiones de riesgos.

Muchas entidades, en línea con las mejores prácticas, han implementado un código de gobierno corporativo que comprende a toda la entidad como disciplina integral de la gestión de todos los riesgos. El Directorio y la Alta Gerencia deben dirigir sus actividades y negocios, de manera tal que logren definir el apetito al riesgo a asumir por la entidad, proteger los intereses de los depositantes, asumir sus responsabilidades frente a los accionistas, y tener en cuenta los intereses de terceros relevantes.

La gestión integral del riesgo (GIR) es un proceso que tiene como objetivo identificar, valorar, supervisar e informar acerca de los riesgos a corto y mediano plazo que afectan a la entidad. La GIR busca una gestión más eficiente del riesgo entendiendo especialmente aquellos a los que está más expuesta la entidad y vinculándolos a las acciones de gestión. Asimismo, apunta a una toma de decisiones que tenga en consideración el perfil de riesgo de la entidad. La GIR tiene un carácter multidisciplinario, al involucrar distintas áreas con funciones diferenciadas que deben llevar a cabo diversas tareas de manera coordinada.

Estructura y funciones avanzadas del Gobierno de Riesgos

Tras las últimas crisis, la regulación y las mejores prácticas han reforzado ciertas funciones para la gestión integral de riesgos, y del mismo modo han incorporado responsabilidades adicionales en los organigramas de las entidades:

- Chief Risk Officer (CRO).- El CRO aumenta su potestad redefiniendo su cargo como uno de los más importantes dentro de las entidades, reportando directamente a la Presidencia y al Directorio, y con la responsabilidad de integrar la visión de todos los riesgos bajo su control y oversight (segunda línea de defensa).
- Risk Management Information (Risk MI).- El Risk MI nace como una figura de consolidación de información de riesgos, centrado en la generación y explotación de

información para promover caminos de mejora en la gestión del riesgo de la entidad.

- Chief Data Officer (CDO).- La agregación efectiva de información, datos y reporting a nivel transversal en las entidades, configura la existencia de un oficial de información, que maneje los cambios organizacionales en torno a los procesos de información y se ocupe del mejoramiento de su calidad.
- Portfolio Manager (PM).- La misión del Portfolio Manager es definir el credit policy, planificar y gestionar las carteras de acuerdo al deseo y límites definidos, garantizando una visión end to end y asegurando una adecuada interlocución con el negocio. Debe tener un contacto fuerte con las áreas de Modelling y de Risk MI, a efectos de realizar un buen seguimiento a la cartera de créditos.
- Chief Compliance Officer (CCO).- La función de cumplimiento adquiere una relevancia fundamental dentro de la estructura organizacional, con una visión ampliada que incluye el cumplimiento normativo, la prevención del lavado de dinero y la financiación del terrorismo, el control interno y el control del riesgo conductual.
- Metodología/Modelling.- La adecuación al modelo corporativo de las funciones de riesgos incrementa la potestad de áreas metodológicas sobre la modelación y la definición de estándares a nivel local y global, fomentando homogeneidad y control en las metodologías utilizadas.
- Validación Interna.- El área de Validación Interna es la encargada de la evaluación independiente de modelos y metodologías cubriendo datos, procedimientos cuantitativos y cualitativos, entorno tecnológico y documentación de los modelos empleados en la entidad.
- Model Risk Manager (MRM).- Se genera la función de MRM como herramienta para mitigar el riesgo del modelo, es decir, los efectos de posibles pérdidas frente a la incertidumbre de estimación, las deficiencias de datos y el mal uso de los modelos de riesgos.
- Auditoría Interna.- Se potencia esta función especializando el conocimiento y la supervisión.

Las mejores prácticas recomiendan la conformación de diversos comités que aseguren la GIR dentro de la entidad, conformados de manera que garanticen transparencia en la toma de decisiones. Se enfatiza así la importancia del Comité de Gestión Integral de Riesgos como órgano colegiado de decisión para la gestión conjunta del universo de riesgos al que se encuentra expuesta la entidad.

Frente a las fallas existentes en las organizaciones, afloradas de manera significativa por la crisis económica, se marcó tendencia en materia de gestión de riesgos y de governance.

Los nuevos requerimientos normativos derivan en mayores exigencias al Directorio con relación a la aprobación y supervisión del cumplimiento de la estrategia de negocio, el apetito al riesgo y el marco de gestión de riesgos. Como órgano de decisión supremo debe aumentar su nivel de involucramiento frente a la gestión de los riesgos de la organización, promoviendo independencia e integridad en la toma de decisiones, así como contener propiedades de auto-evaluación con respecto a objetivos y métricas trazados a priori.

Conclusiones

La crisis financiera ha incrementado la regulación del gobierno corporativo y ha introducido una proliferación de buenas prácticas en dicha materia por parte de las entidades. Esto a su vez incrementa la presión en las mismas por contar con una estructura sólida de gobierno corporativo y de riesgos en particular. Por ello, es de vital importancia que las distintas entidades se adapten a este entorno cambiante para poder mantener la competitividad en el mercado y asegurarse un crecimiento sostenible.

Frente a todo lo antedicho, el modelo de GIR es un proceso complejo que debe realizarse en función del principio de proporcionalidad. Requiere la participación de gran parte de la entidad, por lo que dados sus impactos, es fundamental trabajar en la gestión del cambio hacia este nuevo enfoque.

3.1.9 El rol de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP en la inclusión financiera en el Perú



Autores varios. Este ensayo ha sido realizado por el Departamento de Educación e Inclusión Financiera de la SBS.

La Inclusión Financiera

En el Perú se ha definido a la inclusión financiera como el acceso y uso de servicios financieros de calidad por parte de todos los segmentos de la población. Se entiende por acceso, a la presencia de infraestructura, penetración geográfica y oferta de servicios de calidad; por uso, a la frecuencia e intensidad con la que el usuario emplea los servicios financieros y, por calidad, a aquellos servicios cuyas características se ajustan a las necesidades de los usuarios.



La inclusión financiera es considerada como un instrumento clave para fomentar el desarrollo económico, disminuir la informalidad, luchar contra la pobreza y mejorar la estabilidad financiera del país. Por ello, se viene realizando un esfuerzo conjunto y coordinado entre el Estado, las instituciones financieras y la sociedad civil, a fin de fomentar una inclusión financiera responsable salvaguardando la integridad del sistema financiero.

La SBS y la Inclusión Financiera

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) es el organismo público encargado de la regulación y supervisión de los Sistemas Financiero, de Seguros y del Sistema Privado de Pensiones (SPP), así como de prevenir y detectar el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Su objetivo primordial es preservar los intereses de los depositantes, de los asegurados y de los afiliados al SPP. Asimismo, la SBS ha incorporado en su misión y objetivos estratégicos el fomento de la inclusión financiera a fin de reforzar la estabilidad y confianza en el sector financiero y lograr un crecimiento económico sostenible e inclusivo.

La SBS ha definido cinco líneas de acción a fin de mejorar los niveles de Inclusión Financiera en el país: (1) un marco regulatorio y de supervisión prudencial que promueva la protección de los depósitos del público a través de instituciones financieras sólidas y estables; (2) un marco regulatorio y de supervisión de conducta de mercado que permita una mayor transparencia en la información, una eficaz gestión de reclamos y adecuadas prácticas de negocio que promuevan una mayor confianza para el uso de servicios financieros; (3) el desarrollo de iniciativas de educación financiera que empoderen a la población; (4) la optimización y descentralización en los servicios de orientación y atención al ciudadano adecuados y (5) la interacción coordinada y articulada con otras instituciones para promover la inclusión financiera.



Como parte de la coordinación con otras instituciones destaca lo siguiente: por un lado, el Acuerdo Interinstitucional con la Confederación Suiza, representada por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos, Confederación Suiza (SECO), y por otra parte, el acuerdo con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) con relación al Programa de Fortalecimiento Institucional Master Plan SBS, el cual tiene como objetivo fortalecer y optimizar la gestión institucional de la SBS en diferentes ámbitos, entre ellos, la inclusión financiera. En este sentido, se busca mejorar los niveles de inclusión financiera, mejorando el conocimiento y promoviendo una más adecuada utilización de los servicios financieros, contribuyendo de esta manera a la estabilidad de los mercados financieros.

Asimismo, se destaca la participación de la SBS en la Comisión Multisectorial de Inclusión Financiera (CMIF), la cual reúne a seis instituciones públicas a fin de diseñar e implementar la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF): Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de Educación, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Banco Central de Reserva y Banco de la Nación. El objetivo de la ENIF es promover el acceso y uso responsable de servicios financieros integrales, que sean confiables, eficientes, innovadores y adecuados a las necesidades de los diversos segmentos de la población.

La ENIF presenta siete líneas de acción, pagos, ahorro, financiamiento, seguros, protección al consumidor, educación financiera y grupos vulnerables. Asimismo, cada línea de acción presenta un grupo técnico temático (GTT) que es liderado por un miembro de la CMIF para llevar a cabo las acciones establecidas en el Plan de acción de la ENIF.

Cabe señalar que la ENIF fue lanzada el 21 de julio de 2015, mediante el Decreto Supremo N° 191-2015, mostrando el compromiso del sector público, al cual se viene sumando el sector privado y la sociedad civil en su fase de implementación.

Proyectos finalizados

En este contexto, gracias al apoyo de SECO, la SBS realizó una serie de estudios de diagnóstico para evaluar la situación de la inclusión financiera en el Perú, a fin de tomar medidas para promoverla y apoyar al diseño de la ENIF.

Durante el periodo 2012-2015, la SBS ha desarrollado el Examen de Diagnóstico de la Protección al Consumidor y la Alfabetización Financiera, el estudio Nuevos Modelos de Negocio para la Inclusión Financiera, y el Sub Portal Web de Inclusión Financiera de la SBS como herramienta de difusión de información especializada sobre inclusión financiera.

El Examen de Diagnóstico de la Protección al Consumidor y la Alfabetización Financiera, implementado por el Banco Mundial en el año 2013, evaluó el marco institucional, jurídico y regulatorio de la protección al consumidor y de la alfabetización financiera, comparados con un conjunto de buenas prácticas internacionales identificadas por la misma entidad, a fin de formular recomendaciones que las fortalezcan. Entre sus principales resultados, el examen de diagnóstico reflejó que el Perú había desarrollado un sofisticado enfoque de protección al consumidor en comparación con otras

economías en desarrollo, cubriendo los cuatro pilares que son la transparencia, las prácticas de negocios, el manejo de reclamos y la educación financiera. Por tanto, el Banco Mundial concluyó que el Perú es un país modelo que muestra cómo el marco regulatorio y legal se puede complementar con concientización y educación financiera.

El estudio recomendó que se implemente el reforzamiento de la protección legal de la Gerencia de Productos y Servicios al Usuario (GPU) de la SBS, que pasó a convertirse de Gerencia a Superintendencia Adjunta, y vino acompañado con el traslado de las funciones relacionadas a la transparencia e inclusión financiera del Sistema Privado de Pensiones, Seguros y AFOCAT a la recientemente creada Superintendencia Adjunta de Conducta de Mercado e Inclusión Financiera (SACMIF). Además, se identificaron acciones para mejorar la transparencia de información y se sugirió evaluar tanto la información que las empresas del sistema financiero entregan a los clientes, como la comprensión de los clientes a los formatos entregados. Asimismo, a fin de mejorar el marco jurídico bajo la Ley de Contrato de Seguros y en línea con las recomendaciones brindadas se publicó un paquete de normas con impacto en la protección al consumidor²³.

Con relación a la alfabetización financiera, el documento indicó que las iniciativas de educación financiera implementadas en el país eran numerosas, sin embargo, se mencionó que estas se encontraban fragmentadas entre varias instituciones públicas y privadas, haciéndose necesaria una mayor coordinación. Además se indicó que el Diseño Curricular Nacional 2009 de Educación Básica Regular no hacía suficiente hincapié en la educación financiera. Lo anterior combinado con la falta de una estrategia general, creaba el riesgo de que existan necesidades insatisfechas en la población e ineficacia en la asignación de los recursos.

A partir de estas recomendaciones, la SBS estableció la necesidad de realizar un Mapeo de iniciativas de Educación Financiera, con la finalidad de identificar las prácticas en dicha materia y aunar esfuerzos así como definir objetivos y metas a nivel país. Asimismo, la SBS apoyó al Ministerio de Educación en mejorar el Diseño Curricular Nacional en materia de educación financiera, lo cual derivó en la modificación del mismo mediante la RM 199-2015-MINEDU del 25 de marzo del 2015. Finalmente, para apoyar acciones a nivel nacional, se ha brindado especial atención a la educación financiera en la ENIF.

El estudio Nuevos Modelos de Negocio para la Inclusión Financiera tuvo como objetivo explorar innovaciones y canales de bajo costo que podrían fomentar una mayor inclusión financiera en el país, como los cajeros corresponsales, la

²³ Reglamento de Transparencia de Información y Contratación de Seguros (Resolución SBS 3199-2913); Reglamento para la Gestión y Pago de Siniestros (Resolución SBS N° 3202-2013), Reglamento para el uso de pólizas de seguro electrónicas (Resolución SBS N° 3201-2013).

El Perú ha desarrollado un sofisticado enfoque de protección al consumidor en comparación con otras economías en desarrollo, cubriendo los cuatro pilares de la protección al consumidor:
transparencia, prácticas de negocios, manejo de reclamos y educación financiera.

banca móvil y el dinero electrónico. Entre los principales resultados, el estudio determinó que los usuarios mostraban una mayor preferencia por los cajeros corresponsales, en comparación con las oficinas bancarias, debido a la rapidez en la atención, a la cercanía física y a la sensación de confianza que ofrece el uso de este servicio. En el caso de la banca móvil y el dinero electrónico, el estudio sugirió que estos instrumentos podrían facilitar la inclusión financiera debido a la reducción de costos al emplear la infraestructura de telecomunicaciones existente.

Adicionalmente, el estudio indicó que si bien la regulación de transparencia de información y protección al consumidor del Perú es reconocida a nivel internacional, era conveniente adaptarla hacia un nuevo entorno de banca digital.

El Sub Portal Web de Inclusión Financiera tiene por objetivo promover y difundir los contenidos, contexto, estado y avances de la inclusión financiera en el Perú, así como profundizar en la información sobre las principales herramientas de medición y análisis de la misma, a través de estudios cualitativos y cuantitativos, bases de datos y herramientas interactivas. Además, el Sub Portal busca difundir los avances del plan de acción de la ENIF de manera periódica.

Proyectos en proceso

Asimismo, bajo el Programa de Fortalecimiento Institucional Master Plan SBS, se está implementando el Estudio Nacional sobre la Demanda Potencial en el Acceso y Uso de los Servicios Financieros y el Nivel de Cultura Financiera en el Perú, y próximamente empezarán los siguientes proyectos: el Mapeo de iniciativas de Educación Financiera, la Evaluación de Mecanismos de Divulgación y Transparencia de Información a los Consumidores Financieros, y el Diseño del Plan Nacional de Educación Financiera. Estos estudios servirán para apoyar a la implementación, monitoreo y evaluación de la ENIF.

El Estudio Nacional sobre la Demanda Potencial en el Acceso y Uso de los Servicios Financieros y el Nivel de Cultura Financiera en el Perú tiene por objetivo, identificar oportunidades de mejora en el marco regulatorio y/o en los programas de educación e inclusión financiera, así como, divulgar dicha información para la adopción de acciones complementarias por parte de otros entes públicos y del sector privado (diseño de mejores productos, ingresos a nuevos mercados, entre otros). El estudio utilizará una encuesta de representatividad nacional, urbana y rural²⁴ que servirá de línea de base para evaluar la situación de la inclusión financiera y monitorear los avances a nivel país. Para ello identificará las características de la demanda potencial por servicios financieros integrales en las zonas urbanas y rurales del país, además de estimar el nivel de cultura financiera existente.

Los resultados de la encuesta permitirán conocer la brecha entre necesidades de la población y productos financieros, desarrollar indicadores y realizar estudios que muestren la demanda potencial de servicios de financiamiento y ahorro tanto en áreas urbanas como rurales. Asimismo, se espera que la encuesta sea replicada en el futuro y los resultados sirvan para medir el grado de avance de las metas definidas en la ENIF.

²⁴ La muestra tiene previsto niveles de inferencia nacional y para los estratos siguientes: Lima Metropolitana y Callao; Grandes ciudades urbanas; resto urbano y rural.

Asimismo, gracias al apoyo de SECO, próximamente se iniciará el Mapeo de Iniciativas de Educación Financiera el cual brindará una línea de base de la oferta de iniciativas de educación financiera en el Perú, identificará prácticas y lecciones aprendidas de las iniciativas de educación financiera y contendrá recomendaciones de política que faciliten la articulación y réplica de las diferentes iniciativas de educación financiera a nivel nacional. Además, este proyecto permitirá evaluar el desarrollo de las iniciativas de educación financiera en el tiempo y forma parte de las acciones de la línea de acción de educación financiera de la ENIF.

Adicionalmente, como parte de las acciones de la ENIF se desarrollará el Plan Nacional de Educación Financiera, instrumento de política que facilite el logro del objetivo estratégico de Educación Financiera de la ENIF: "mejorar las competencias y capacidades financieras de todos los segmentos de la población para una adecuada toma de decisiones y un mejor control de sus propias decisiones financieras". Así contribuirá a una inclusión financiera responsable y sostenible del país.

Sobre el particular, se espera que el diseño del plan nacional permita definir áreas prioritarias, temas a desarrollar, grupos objetivo y una estructura de coordinación que contribuyan a establecer una hoja de ruta orientada a lograr los objetivos específicos de la línea de acción del GTT de Educación Financiera.

Finalmente, la Evaluación de Transparencia de Información, forma parte de las acciones del GTT de Protección al Consumidor de la ENIF. El objetivo del proyecto es mejorar el acceso y calidad de la información de los productos financieros de ahorro y crédito, relativos a condiciones contractuales, tasas de interés, y demás costos asociados a tales productos, a través de la elaboración de propuestas estandarizadas de anexos contractuales (hoja resumen en el caso de créditos y cartilla informativa para depósitos).

Conclusiones

La SBS se encuentra de esta manera comprometida con el fomento del desarrollo de mejores instrumentos y programas para promover el acceso y uso de servicios financieros adecuados a todos los segmentos de la población. En consecuencia realiza diversos estudios de diagnóstico que permitan conocer las necesidades reales de la población y reconoce la importancia de la medición en la orientación de políticas y normativas basadas en la evidencia; así como la implementación, monitoreo y evaluación de las mismas.

El Programa de Fortalecimiento Institucional Master Plan SBS ha permitido realizar los proyectos mencionados, los cuales han servido para el diseño y servirán para la implementación y evaluación de las acciones establecidas en la ENIF.

3.2 ENSAYOS DE PARTICIPANTES DEL CONCURSO

Con la finalidad de promover la participación activa de sus colaboradores en la elaboración de documentos técnicos sobre los procesos de capacitación y pasantías, en diciembre del 2015 la SBS convocó el "Concurso de Ensayos SBS/SECO".

Este concurso se desarrolló bajo el marco del convenio entre la SBS y la Cooperación Suiza - SECO, a fin de registrar en esta publicación las experiencias de los profesionales de la SBS en temas de capacitación, siendo financiados con recursos del Acuerdo Interinstitucional.

En esta sección se presentan los cuatro ensayos ganadores de este concurso.

3.2.1 Importancia de la ejecución de ejercicios sectoriales de continuidad del negocio en el sistema financiero peruano



El siguiente ensayo recoge contenidos del Seminario de ejercicios sectoriales de continuidad del negocio, dictado entre el 15 y el 16 de setiembre del 2014 en Lima, para personal de la Superintendencia Adjunta de Riesgos de la SBS.

Celso Adrián Becerra Echandía

Ingeniero industrial de la Universidad Nacional de Trujillo. Ha trabajado en proyectos de mejora en instituciones públicas y privadas de diversos sectores en la región La Libertad. Participó en el XV Curso de Extensión de la SBS y apoyó en la organización y ejecución del primer ejercicio sectorial de continuidad del negocio del sector financiero peruano, desarrollado en octubre del 2014.

Ensayo:

Un tema que aqueja no sólo a las empresas, sino también a la sociedad, son los diversos desastres que en los últimos años han venido ocurriendo y que sin duda no dejarán de ocurrir. Eventos como los ataques terroristas perpetrados en París en noviembre de 2015, el actual Fenómeno de El Niño que afecta a las costas del Pacífico, o los terremotos de los últimos años en Chile y Perú, son muestra de lo expuestos que nos encontramos como empresas, instituciones públicas y sociedad frente a este tipo de eventos extraordinarios, y ante los cuales debemos estar preparados.

Por ello, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú viene regulando estos temas, dentro de su función supervisora, mediante la Circular N° G-139-2009 referida a la gestión de la continuidad del negocio, la cual requiere que las empresas del sector cuenten con estrategias para la recuperación de sus operaciones y que éstas sean ensayadas constantemente. Sin embargo, estas pruebas se ejecutan de forma individual, sin considerar las interdependencias ente instituciones y presuponiendo escenarios que tal vez no se ajusten a la realidad.

Una vez que se ha determinado el diagnóstico sectorial en cuanto a su capacidad de respuesta frente a eventos sistémicos, surge la necesidad de identificar las lecciones aprendidas.

La ejecución de ejercicios sectoriales de continuidad del negocio radica en la posibilidad de realizar un diagnóstico de la capacidad de resiliencia del sector en su conjunto, que permita identificar oportunidades de mejora, así como interdependencias entre instituciones con la finalidad de tender lazos en busca de estrategias de continuidad.

¿Por qué es importante la ejecución de ejercicios sectoriales de continuidad del negocio?

El hecho de que se ejecuten pruebas de los planes de continuidad del negocio de forma individual permite a las empresas y a sus supervisores determinar si las estrategias establecidas funcionarían, al menos en un escenario donde únicamente se ve afectada la empresa. Sin embargo, nada garantiza que este último supuesto suceda en un escenario de "desastre total" como lo constituye un sismo de gran magnitud, situación que fue probada durante el primer ejercicio sectorial de continuidad del negocio del sistema financiero peruano. De esta forma, la ejecución de pruebas con estas características permite tener una idea más clara de la capacidad de resiliencia del sector en su conjunto. De no ejecutarse, sólo quedaría esperar a que ocurriera un evento real para conocer sus consecuencias sistémicas, lo cual no es admisible en una prudente gestión de riesgos.

Una vez que se ha determinado el diagnóstico sectorial en cuanto a su capacidad de respuesta frente a eventos sistémicos, surge la necesidad de identificar las lecciones aprendidas. Por ejemplo, los ejercicios sectoriales liderados por el Banco de Italia permitieron identificar procesos de relevancia sistémica, efectuar cambios en la regulación, conformar un equipo de trabajo permanente para tratar temas de continuidad operativa sistémica y desarrollar políticas sectoriales para la comunicación interinstitucional en crisis. Asimismo, luego de la ejecución del ejercicio sectorial

peruano, se podrá establecer un mecanismo de comunicación compatible en el sistema, definir lineamientos para la comunicación entre autoridades participantes y la posibilidad de modificar la regulación para estos eventos de crisis sistémica, entre otras cuestiones. Los aspectos indicados constituyen ejemplos claros de la importancia de la ejecución de ejercicios sectoriales al permitir identificar oportunidades que se traducirán en una mejora de la capacidad de respuesta del sector en el caso de un evento de gran magnitud.

Otro de los factores que sustentan la importancia de ejecutar pruebas sectoriales de continuidad del negocio es el hecho de identificar interconexiones entre los participantes con la finalidad de establecer estrategias conjuntas de respuesta a la crisis, tomando en cuenta que el sistema financiero peruano se encuentra sumamente interconectado. Por ejemplo, el esquema para la gestión de efectivo involucra a las propias instituciones financieras, el Banco Central de Reserva y las empresas de transporte, custodia y administración de numerario (ETCAN). En ese sentido, un ejercicio sectorial permite poner a prueba estrategias para la comunicación entre estos participantes, predefinir órdenes de atención a agencias financieras, establecer límites de retiro para evitar la falta de efectivo y priorizar agencias u oficinas, entre otros factores. Del mismo modo ocurre con la gestión de la seguridad y, el suministro de servicios básicos, alimentos y salud para el personal crítico a cargo de la recuperación.

Conclusiones

En resumen, la ejecución de ejercicios sectoriales de continuidad del negocio es importante para mejorar la resiliencia de las instituciones financieras peruanas porque permite llevar a cabo un diagnóstico y tener una base sobre la cual definir estrategias sectoriales en un ambiente controlado y sin la necesidad de haber experimentado un evento real con consecuencias altamente dañinas. Asimismo, es importante al permitir descubrir interconexiones y sus vulnerabilidades, de tal forma que se establezcan estrategias que permitan la recuperación de las empresas de forma individual y del sector en su conjunto.

3.2.2 Límite alternativo a las inversiones en empresas vinculadas a un grupo consolidable del sistema de seguros



Omar André
Almeida Sullcahuamán,
Financial Risk Manager

Economista de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Realizó los cursos de extensión de Osinergmin y la SBS en los años 2012 y 2013, obteniendo el segundo y cuarto puesto, respectivamente. Actualmente labora en el Departamento de Supervisión de Seguros "B" de la Superintendencia Adjunta de Seguros y tiene a su cargo la supervisión de una de las principales empresas de seguros, así como de su grupo asegurador.

El siguiente ensayo recoge contenidos del Seminario de Valor en Riesgo, Aplicación y Análisis, dictado entre el 29 de enero y el 9 de febrero del 2015 en Lima para personal de la Superintendencia Adjunta de Riesgos de la SBS.

Ensayo:

Para velar por los intereses del público y preservar la solvencia y estabilidad en el largo plazo de los sistemas supervisados, la SBS busca crear, a través de la regulación, un sistema de incentivos que propicie que las decisiones privadas de las empresas supervisadas sean consistentes con dichos objetivos. Al respecto, la regulación establecida por la SBS tiene un enfoque prospectivo de los riesgos que enfrentan las empresas supervisadas, y es por ello que se requiere la adecuada identificación, medición, control y monitoreo de los mismos, a través de parámetros mínimos que deben cumplirse.

Actualmente, el marco normativo para la supervisión consolidada (Resolución SBS N° 11823-2010) establece un límite al financiamiento que un Grupo Consolidable del Sistema de Seguros (en adelante, GCSS) puede otorgar a sus empresas vinculadas²⁵, equivalente al 30% del patrimonio efectivo del referido grupo. Sin embargo, dicho límite no recoge el riesgo de concentración (pérdidas) al cual un GCSS está expuesto por invertir en empresas vinculadas, y por ello no es posible determinar si dicho grupo cuenta con la solvencia (superávit patrimonial) suficiente para hacer frente a eventuales pérdidas por este tipo de inversiones.

²⁵ De acuerdo con la definición establecida en la Resolución SBS N° 5780-2015.

El presente ensayo propone un límite alternativo que se determinará en función al nivel de pérdidas asociado a las inversiones en empresas vinculadas que un GCSS pueda soportar, manteniendo un nivel de solvencia prudencial. Para determinar el referido nivel de pérdidas, se propone emplear el Conditional Value at Risk (CVaR).

El límite al financiamiento a empresas vinculadas a un GCSS busca, a través de la restricción de las inversiones y/o cualquier apoyo económico que dicho grupo pueda brindar a sus vinculadas, evitar que: i) el grupo incurra en pérdidas por tener considerables posiciones en sus empresas vinculadas, y ii) que indiscriminadamente financien a sus vinculadas (operaciones sin mayor beneficio para el grupo), cuando éstas se encuentren en situaciones de estrés, dado que ello puede también comprometer la posición del grupo²⁶.

No obstante, con la regulación actual no se estarían cumpliendo estos objetivos. El artículo 13° del "Reglamento para la supervisión consolidada de los conglomerados financieros y mixtos", aprobado mediante Resolución SBS N° 11823-2010 y sus modificatorias, establece que dicho límite asciende al 30% del patrimonio efectivo del GCSS. Al respecto, ésta no es una medida de riesgo, sino que simplemente busca limitar las "pérdidas" por estas inversiones a un determinado porcentaje del patrimonio efectivo (30%). Justamente sobre el referido límite cabe señalar lo siguiente:

- No considera si existen recursos suficientes para afrontar dichas "pérdidas" porque no analiza la relación de las inversiones vinculadas con el nivel de superávit/déficit patrimonial. Es decir, sea que el GCSS tenga un índice patrimonial²⁷ >>1, >1, = 1 ó <1, siempre podrá invertir por un valor equivalente al 30% de su PE, lo cual no es consistente dado que los grupos más solventes tienen mayor capacidad de absorción de pérdidas, y por ende, podrían asumir mayores riesgos.

Sobre el particular, es preciso indicar que la SBS no debería centrar sus esfuerzos en limitar el nivel de riesgos que un GCSS decida tomar (siempre y cuando estén dentro de los límites establecidos por sus órganos de gobierno corporativo), sino asegurarse que tenga el capital suficiente para hacerle frente.

- El límite no restringe las "pérdidas", pues sólo limita el monto invertido en empresas vinculadas²⁸. Asumir que todo lo invertido se perderá no sería correcto porque siempre se recupera una parte, incluso para el activo más deteriorado. De esta manera, para efectivamente determinar las pérdidas de invertir en empresas vinculadas, se propone realizar un CVaR de dichas inversiones.

Combinando las ideas expuestas en los dos puntos anteriores, se proyecta lo siguiente: 1) determinar el nivel de patrimonio con el que cuenta un GCSS para hacer frente a pérdidas por invertir en empresas vinculadas (PEiev), y 2) determinar el nivel de inversiones en empresas vinculadas (IEV) cuyas pérdidas estimadas a través del CVaR (Pcvar) sean iguales a un X% del PEiev (donde 1-X% es un colchón de solvencia determinado por el supervisor). Al realizar esto se solucionan los problemas anteriormente identificados, puesto que aquel GCSS con mayor superávit patrimonial -particularmente, con mayores recursos para hacer frente a Pcvar- podrá invertir más en empresas vinculadas, es decir, asumir tomar mayores riesgos. Asimismo, el límite se calcula ahora sobre la base del riesgo que cada empresa afronta, medido a través del CVaR.

$$Pcvar = X\% * PEiev$$

El siguiente cuadro presenta de forma resumida la composición del Patrimonio efectivo y los Requerimientos patrimoniales de un GCSS.

Patrimonio Efectivo (PE)	Requerimientos Patrimoniales (RP)	Cubre
<p>Más</p> <ul style="list-style-type: none"> - Capital y reservas - Utilidades - Otros elementos para absorber pérdidas <p>Menos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Pérdidas - Pérdidas por IDV - Deduciones 	<p>Patrimonio de Solvencia Fondo de Garantía</p> <p>RP por riesgo crediticio</p> <p>Otros requerimientos</p>	<p>→ Exceso de siniestralidad no previsto en las reservas</p> <p>→ Riesgos no técnicos (inversiones, entre otros)</p> <p>→ Operaciones sujetas a riesgo de crédito</p> <p>→ Riesgos de las empresas del GCSS no supervisadas por la SBS</p>

²⁶ Cabe señalar que, a nivel individual, en el sistema de seguros se evalúa el riesgo de concentración empleando la metodología establecida en el "Reglamento de medición del riesgo de concentración en las empresas de seguros".

²⁷ Patrimonio efectivo / Requerimientos patrimoniales.

²⁸ Existen instrumentos cuya inversión es relativamente pequeña comparada con las potenciales pérdidas o ganancias, como es el caso de los derivados. No obstante, cabe precisar que en el sistema asegurador sólo se autoriza el uso de derivados para fines de cobertura.

El presente ensayo propone un límite alternativo que se determinará en función al nivel de pérdidas asociado a las inversiones en empresas vinculadas que un GCSS pueda soportar, manteniendo un nivel de solvencia prudencial.

Como se aprecia, todos los requerimientos patrimoniales tienen un fin específico distinto a cubrir pérdidas por inversiones en empresas vinculadas. No obstante, cabe precisar que el Fondo de Garantía podría cubrir parte o la totalidad de dichas pérdidas; sin embargo, debe hacer frente a posibles pérdidas por el total de las inversiones que mantiene un GCSS, no sólo por aquellas en empresas vinculadas. En todo caso, podría establecerse que el Fondo de Garantía cubra un porcentaje de las referidas pérdidas. Considerando ello, se tiene que los recursos disponibles por un GCSS para hacer frente a posibles pérdidas en inversiones en empresas vinculadas, es el superávit del PE sobre los RP.²⁹

De esta manera se soluciona el problema surgido a través del actual límite (30% del PE), el cual no considera si un GCSS cuenta o no con los recursos disponibles para hacer frente a potenciales pérdidas por inversiones en empresas vinculadas. Por lo tanto, a mayor superávit patrimonial, mayor la capacidad de absorción de pérdidas asociadas a dichas inversiones. No obstante, esto no significa necesariamente que un GCSS con superávit vaya a poder invertir más en empresas vinculadas, dado que puede darse el caso que a pesar de estar cumpliendo con el actual límite de 30% del PE, el riesgo asociado a tales inversiones (P_{cvar}) exceda a su capacidad de absorción de pérdidas (superávit patrimonial).

Cabe señalar que la presente propuesta se encuentra limitada por las propias falencias que tienen los modelos CVaR, como por el hecho que dependen en gran medida del grado de exactitud con que se midan las colas de una distribución (muchas veces la data histórica no proporciona suficiente información sobre escenarios extremos). Asimismo, la propuesta asume que los demás riesgos cubiertos por los requerimientos patrimoniales están siendo adecuadamente medidos.

Conclusiones

El límite actual al financiamiento a empresas vinculadas a un GCSS no permite determinar el nivel de pérdidas potenciales asociado a este tipo de inversiones ni establecer si dichos grupos cuentan con la solvencia necesaria para hacer frente a tales pérdidas. Por lo tanto, es necesario establecer un límite que reconozca que aquellos grupos con mayor solvencia son capaces de soportar mayores pérdidas y viceversa; es decir, que sea proporcional.

En ese sentido, se plantea un límite que se determinará en función del nivel de pérdidas por inversiones en empresas vinculadas (calculado mediante el CVaR) que un GCSS pueda absorber, manteniendo un nivel de solvencia mínimo establecido por el supervisor. No obstante, cabe indicar que podrían también evaluarse otras alternativas como por ejemplo, aplicar el "Reglamento de medición del riesgo de concentración en las empresas de seguros" a nivel de los GCSS.

²⁹ Dicho monto podría ser mayor de establecerse que un porcentaje del Fondo de Garantía cubre las mencionadas pérdidas.

3.2.3 Nuevas prácticas de identificación del deterioro de crédito: reflexiones para América Latina



Juan César
Francia Arias

Bachiller en Ingeniería Económica por la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI). Candidato a Magister de Economía con especialización en Finanzas y Mercado de Capitales por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Ingresó a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) en abril del 2012, luego de cursar el IX Programa Internacional de Especialización en Finanzas y Administración de Riesgos. Tiene cerca de cuatro años de experiencia en la regulación y supervisión de empresas bancarias. Desde el 2014 se desempeña como Analista del Departamento de Supervisión Bancaria "D".

El siguiente ensayo recoge contenidos del Seminario sobre Deterioro de Créditos, dictado entre el 1 y 2 de junio del 2015 en Lima para personal de la Superintendencia Adjunta de Banca y Microfinanzas, Superintendencia Adjunta de Seguros, Superintendencia Adjunta de Estudios Económicos, Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, Superintendencia Adjunta de Asesoría Jurídica y Superintendencia Adjunta de Riesgos de la SBS.

Ensayo:

Debido al alcance y magnitud que tuvo la reciente crisis financiera internacional³⁰, los principales involucrados en la formulación de los principios internacionalmente aceptados para la regulación y supervisión de los sistemas financieros (Banco Mundial, Consejo de Estabilidad Financiera, Comité de Basilea, Organismo Internacional de Comisión de Valores [IOSCO] y la Federación Internacional de Contadores [IFAC], entre otros) iniciaron un proceso de re evaluación sin precedentes.

Entre las principales recomendaciones que se formularon, destacan por su magnitud y alcance las siguientes: 1) el Marco Regulatorio Internacional para Bancos (Basilea III) propuesto por el Comité de Basilea, que busca mejorar la respuesta ante perturbaciones ocasionadas por tensiones financieras o económicas, mejorar la gestión de riesgos y el buen gobierno, y reforzar la transparencia y la divulgación de información (BIS, 2011); y 2) la revisión de los estándares contables IFRS y US-GAAP por parte del International Accounting Standards Board (IASB) y el Financial Accounting Standards Board (FASB) respectivamente, en cuanto a la estimación del deterioro, categorización de activos financieros, modelos y estrategias de gestión de riesgos en determinadas industrias (Olea, 2015).

³⁰ Iniciada a finales del 2007 con el estallido del sector hipotecario subprime norteamericano.

En ese sentido, el presente ensayo tiene por objeto abordar los principales cambios observados en las recomendaciones para la identificación y reconocimiento del deterioro del crédito a través de la adopción del enfoque de pérdida esperada, y reflexionar sobre las razones de su implementación en América Latina desde una perspectiva supervisora.

La reciente crisis financiera internacional tuvo fuertes consecuencias en las economías desarrolladas; algunos de los principales bancos de estos países -con estados financieros aparentemente sólidos-, quebraron, fueron adquiridos o fueron rescatados (Tümer, 2013). Esta situación propició que el G-20³¹ (Washington, 2008) hiciera un llamado a los principales organismos internacionales para la toma de acciones conjuntas con miras a una respuesta a la crisis. La adecuada identificación del deterioro de créditos fue uno de los aspectos puestos en agenda.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea fue una de las instituciones que respondió al llamado de presentación de mejoras para el reconocimiento de las pérdidas ante el deterioro de créditos, en el marco de la revisión de los principales lineamientos formulados en Basilea II, los mismos que conllevaron a la publicación del Marco Regulatorio Internacional para Bancos (Basilea III). Las mejoras se centraron en las prácticas de dotación de provisiones a través de un cambio en las prácticas contables, favoreciendo un método basado en la pérdida esperada. El objetivo de este método era mejorar la utilidad y relevancia de los estados financieros captando las pérdidas reales de forma más transparente y menos procíclica que el método de la pérdida incurrida. Asimismo, los principales organismos de normalización (IASB y FASB), que desde el 2002 iniciaron un proceso de convergencia contable, presentaron una serie de propuestas: éstas se centraron en el fortalecimiento de la clasificación y medida de los activos financieros, la determinación de un modelo de reconocimiento del deterioro crediticio, y el registro de las operaciones de cobertura.

Un punto común de todas las propuestas presentadas con relación al deterioro de créditos ha sido la migración desde una visión de pérdida incurrida -evidencia objetiva del deterioro a través de información histórica y presente, too little too late hacia la visión de pérdida esperada consideración del incremento significativo del riesgo, información histórica, presente y expectativa futura, forward looking-, para disponer de un reconocimiento temprano de pérdidas y evitar con ello cierta tendencia procíclica (BIS, 2015).

Si bien estas propuestas están orientadas hacia economías desarrolladas, se debe señalar que América Latina se halla en pleno proceso de implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidas por el IASB. Esto responde a la necesidad de contar con estándares contables para la comparación financiera. Al respecto, de acuerdo a un estudio de KPMG del 2015, existe un compromiso público de la región en adoptar la NIIF³²; no obstante, el avance es dispar entre países, con un menor nivel de desarrollo en las instituciones financieras.

En este contexto, la decisión de iniciar una implementación de las recomendaciones sobre la identificación del deterioro del crédito, debe estar íntegramente relacionada con la situación de cada país. Por ello, si bien la región no se vio afectada en gran medida por la crisis financiera internacional gracias a la implementación de políticas macroeconómicas prudentes³³, aún se encuentra vulnerable. Por un lado, el menor volumen de comercio internacional, el deterioro de los términos de intercambio de productos básicos y un financiamiento externo más restringido, han reducido las expectativas de crecimiento de la región para los próximos años. Por otro lado, de acuerdo a Hansen y Sullá (BCRP, 2013), el sector bancario de la región se encontraría frágil debido al fuerte crecimiento de los créditos otorgados por este sector, toda vez que este crecimiento estaría por encima de la tendencia de largo plazo. Esto último podría empujar a la demanda doméstica por encima del producto potencial, sobrecalentando la economía, presionando a la inflación, incrementando los precios de los activos, reduciendo la competitividad, y finalmente, incrementando las brechas externas. Asimismo, podría generar un sobre optimismo sobre la situación económica (créditos otorgados con condiciones crediticias más laxas) y la correspondiente sobrevalorización de los colaterales, comprometiendo con ello la calidad de los créditos en el mediano plazo.

Como respuesta a lo antes señalado, se destacan las acciones implementadas por algunos países como Colombia, Chile, México y Perú. Por ejemplo, Colombia y Perú han incorporado en su normativa niveles de provisiones genéricas -cuando el crédito está en situación normal- y específicas -cuando el crédito está deteriorándose según los días de atraso-, las cuales están relacionadas parcialmente con el enfoque de pérdida esperada. Asimismo, Chile ha incorporado en su normativa el carácter prospectivo para la evaluación crediticia de los deudores y sus créditos, lo que le ha permitido aplicar un esquema de provisiones anti cíclicas.

³¹ El Grupo de los veinte (G-20) reúne a los líderes de las principales economías del mundo.

³² Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³³ Menor endeudamiento público externo y un mayor nivel de reservas internacionales.

En este contexto, la decisión de iniciar una implementación de las recomendaciones sobre la identificación del deterioro del crédito, debe estar íntegramente relacionada con la situación de cada país.

Por consiguiente, si bien el esquema de pérdida esperada provee herramientas prospectivas para un reconocimiento contable anticipado de las pérdidas, para el caso específico de América Latina, gran parte de los países aún se están adecuando al marco del enfoque de pérdida incurrida, resultando razonable que esta implementación se consolide antes de incentivar la adopción del enfoque integral de pérdida esperada en la contabilidad. Igualmente, como se señaló líneas arriba, diferentes países han tomado acciones específicas y ajustadas a su realidad, las cuales les han permitido incorporar cierta sofisticación al cálculo de provisiones y reconocimiento de pérdidas, más allá del enfoque de pérdida incurrida, con resultados bastante positivos. Finalmente, la dificultad para compatibilizar la información de los estados financieros debido a la heterogeneidad de los criterios contables, la necesidad de realizar inversiones importantes en tecnología para reorganizar los procesos, y la capacitación que se requiere por parte de los profesionales de auditoría para migrar a un enfoque de pérdida esperada, son aspectos complementarios - pero no menos importantes- que deben tomarse en cuenta en la propuesta de una migración hacia un enfoque contable.

Conclusiones

La última crisis financiera internacional reveló las limitaciones de los principios de regulación y supervisión, vigentes en ese entonces, para identificar el verdadero apetito al riesgo y efectuar el oportuno reconocimiento de las pérdidas. En ese sentido, las recomendaciones formuladas por el Comité de Basilea, así como por el IASB y el FASB, buscan solucionar tales deficiencias a través de la migración desde una visión de pérdida incurrida hacia una visión de pérdida esperada para la identificación del deterioro de créditos.

Al respecto, se concluye que si bien el esquema propuesto de pérdida esperada provee herramientas prospectivas interesantes, para el caso de América Latina, en un escenario en proceso de adecuación bajo el enfoque de pérdida incurrida, no resultaría imperativo impulsar tal migración en estos momentos. Ello se explica por el hecho que ante las persistentes vulnerabilidades económicas, diversos países de la región ya vienen implementando acciones específicas y especializadas para incorporar en su regulación un esquema de provisiones sensibles a deterioros futuros de créditos (provisiones genéricas y específicas). Asimismo, los costos involucrados en la migración de tecnología para reorganizar los procesos, y la capacitación que se demanda por parte de los profesionales de auditoría, son aspectos que no todos los países pueden asumir tan fácilmente.

En suma, las recomendaciones para el desarrollo de estándares internacionales siempre deben ajustarse a la realidad de cada país, permitiendo un margen de maniobra frente a sus peculiaridades.

Bibliografía

AECA. IFRS 9 - Deterioro de Activos Financieros. V Jornada FAIF. Octubre 2014.

BAUTISTA, RAFAEL. El deterioro en el IFRS 9 (Retos en la implementación). VI Jornada FAIF - Foro AECA de Instrumentos Financieros. Octubre 2015.

BELAUNDE, GREGORIO. El Arte de Provisionar las Exposiciones Crediticias. Diario Gestión (Perú). Noviembre 2013.

Link: <http://blogs.gestion.pe/riesgosfinancieros/2013/11/el-arte-de-provisionar-las-exp.html>

CABO-MORENO, IGNACIO; BAUTISTA-MESA, RAFAEL; MOLINA-SANCHEZ, HORACIO; RAMÍREZ-SOBRINO, JESÚS. El papel de la contabilidad ante la crisis financiera. Una reflexión sobre el conservadurismo incondicional de la NIIF 9. Cuaderno de Contabilidad / Bogotá Colombia 15 (38) 371-395. Julio-Diciembre 2014. ?Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BIS). Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios. Banco Internacional de Pagos. Junio 2011.

COMITÉ DE SUPERVISIÓN BANCARIA DE BASILEA (BIS). Orientaciones sobre riesgo de crédito y contabilidad de pérdidas crediticias esperadas. Banco Internacional de Pagos. Diciembre 2015.

FMI. Boletín del FMI: Estudios del FMI. Débil repunte del crecimiento mundial y riesgos que giran hacia los mercados emergentes. Enero 2016.

GARCÍA, INÉS. Predominio de las NIIF en Latinoamérica. XIV Premio AECA de Artículos sobre Contabilidad y Administración de Empresas y del Sector Público 2008. AECA Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. Noviembre 2008.

Giner, Begonia. Instituciones e intereses en conflicto ante la regulación contable internacional: el caso del sector financiero español. Revista de Contabilidad - Spanish Accounting Review. Enero 2014.

GRAS, MAURICIO. Convergencia IASB-FASB. Contabilidad CINIF. Abril 2007.

HANSEN, NIELS-JAKOB HARBO; SULLA, OLGA. El crecimiento del Crédito en América Latina: ¿Desarrollo financiero o boom crediticio? Banco Central de Reserva del Perú. Junio 2013.

INDEPENDENT EVALUATION OFFICE (IEC). La Respuesta del FMI a la Crisis Financiera y Económica. Agosto 2013.

KAPAN, TÜMER; MINOIU, CAMELIA. La solidez del crédito. Finanzas & Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Septiembre 2013.

KPMG. Aplicación de las Normas Internacionales de Información Financiera en Latinoamérica. 2015.

KPMG. New on the Horizon: Deterioro de activos financieros gestionados en una cartera abierta. Febrero 2011.

NAVARRO, TOMAS; Perticarari, Néstor; Buchieri, Flavio. Impactos de la Crisis Financiera en América Latina: Principales consideraciones para una discusión. Instituto Universitario de Análisis Económico y Social. Febrero 2011.

OCAMPO, JOSÉ. Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina. Revista CEPAL 97. Abril 2009.

OLEA, NICOLAS. IFRS 9, la nueva Normatividad Contable en materia de Instrumentos Financieros. KPMG México. Junio 2015.

RIQO; GARCÍA; ROJAS; ROJAS; RIQUELME. Comunidad Andina de Naciones (CAN), Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador: Proceso de Convergencia y Adopción de las NIIF. Revista Economía y Política (21). 2016.

RODRÍGUEZ DE CODES, ELENA. Las Nuevas Medidas de Basilea III en materia de Capital. Banco de España.

ROLDÁN, JOSÉ. La respuesta regulatoria a la Crisis Financiera Global. ICE Euro y Crisis Económica. Diciembre 2011.

VASQUEZ, NOEMÍ. Estado Actual de Latinoamérica en Relación a su Proceso de Adopción de las NIIF. Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. Enero 2013.

3.2.4 Modelo de capital basado en riesgos para las empresas de seguros en el Perú: reforma de largo plazo



El siguiente ensayo recoge aprendizajes de la pasantía a la Comisión Nacional de Seguros y Finanzas (CSNF) de México realizada por la autora entre el 19 y el 21 de agosto de 2015 en México DF, y en la que participaron funcionarios de la Superintendencia Adjunta de Seguros y de la Superintendencia Adjunta de Estudios Económicos.

Kelly Abigail Aguilar Amado

Ingeniera industrial por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Tiene una maestría en Finanzas por la Universidad Comillas de Madrid (primer puesto). Actualmente se desempeña como Jefe de Supervisión de Seguros en el Departamento de Supervisión Actuarial de la SBS.

Ensayo:

Los estándares internacionales, así como las mejores prácticas a nivel mundial, incentivan la implementación de un modelo de capital basado en riesgo (en adelante, modelo CBR) para las empresas de seguros. Ello representa un reto para el regulador y supervisor peruano al existir varios aspectos que considerar, siendo uno de los principales la sofisticación del modelo de negocios de una empresa de seguros por el lado de los pasivos, que requiere de conocimientos actuariales y de gestión del riesgo técnico. En el presente documento se expone como tema central el hecho que la implementación de un modelo CBR para las empresas de seguros peruanas debe constituirse como una reforma de largo plazo.

El objetivo general de este ensayo es presentar argumentos que refuercen el tema central antes señalado, a fin de concientizar a los involucrados acerca de la magnitud e importancia del proyecto. El enfoque de estos argumentos se presentará de forma práctica, estando basados en las lecciones extraídas de la experiencia mexicana en la Pasantía.

...es necesario trabajar en el Perú en una normativa que incorpore el rol de la función actuarial, y en iniciativas conjuntas del supervisor, la industria, y las organizaciones educativas; todo con el fin de promover la formación de actuarios o profesionales con estudios actuariales.

La implementación de un modelo CBR en las empresas de seguros en el Perú debe concebirse como un proceso que durará varios años, lo que debe incluir no sólo los temas del Pilar 1 -aspectos cuantitativos-, sino también la normativa del Pilar 2 -aspectos cualitativos- y del Pilar 3 -transparencia de la información-. Sobre el particular, la experiencia mexicana se remonta al año 1997, cuando se inició el desarrollo de las primeras bases de datos, mientras que en los años 2002 y 2006 se aprobó la normativa del Pilar 2 y Pilar 3, respectivamente. Este trabajo tuvo su primer resultado en el 2013, cuando se promulgó la nueva ley que incluye el modelo CBR, disponiendo como plazo de implementación los comienzos del año 2016. Durante este proceso, se realizaron cinco estudios de impacto que permitieron afinar la versión del modelo CBR destinado a regir a partir del 2016.

Un requisito para la implementación del modelo CBR es el desarrollo de un sistema estadístico, a fin de contar con bases de datos que permitan la calibración de los parámetros del modelo, incluyendo los procesos de validación. En México, la CNSF cuenta con bases de datos por registro detallado (póliza por póliza, por riesgo asegurado y por cobertura). Asimismo, a fin que la industria perciba el beneficio, es importante difundir información a un nivel agregado que sea útil en diferentes campos.

Otro aspecto a evaluar como requisito previo a la implementación del modelo CBR es el concepto del "mejor estimado" de las reservas técnicas: mientras mejor sea la constitución de dichos pasivos (siniestralidad esperada), menor será el capital asociado al riesgo técnico al esperarse una menor siniestralidad no esperada. A medida que existe un mayor desarrollo, se puede ir migrando desde un modelo regulatorio en donde se establece la metodología estándar para el cálculo de las reservas técnicas, hacia un modelo con lineamientos generales donde cada empresa de seguros aplique su propia metodología, en el sentido que cada compañía es la que mejor sabe modelar sus propios riesgos. Este último panorama corresponde al caso mexicano, en donde las empresas presentan sus propias metodologías para aprobación de la CNSF.

Asimismo, es necesario evaluar las distintas alternativas para seleccionar un modelo CBR que tenga en cuenta los estándares internacionales, pero que a la vez refleje las particularidades del mercado peruano. En México, si bien han tomado como referencia el modelo de Solvencia II, el modelo final propuesto es más parecido al Swiss Solvency Test. Este último es más complejo por tratarse de un modelo estocástico en lugar de una metodología estándar; entre sus virtudes se puede considerar el mejor reconocimiento del reaseguro no proporcional en el cálculo del requerimiento de capital. Por otra parte, en México se ha optado por un tratamiento diferenciado a las rentas vitalicias asociadas a la seguridad social, realidad distinta a Europa, donde el sistema de pensiones recae principalmente en el Estado.

Otro aspecto fundamental en la reforma a largo plazo de la implementación de un modelo CBR es el soporte actuarial que deben tener tanto el supervisor como el supervisado. Por ejemplo, existen varias técnicas o modelos para calcular el mejor estimado de las reservas técnicas (determinísticas o estocásticas), lo cual requiere personal especializado en estadística y ciencias actuariales. Sobre el particular, en México se cuenta con la carrera actuarial a nivel pregrado y la CNSF ha realizado convenios con universidades para la realización de cursos y diplomados especializados en Solvencia II. Asimismo, en el 2004 se inició un proceso de certificación de actuarios y auditores externos para la validación de las reservas técnicas. Finalmente, existe un Colegio de Actuarios que constituye un colaborador estrecho de la CNSF. El rol de los actuarios en las empresas de seguros se encuentra regulado como parte del Pilar 2 de esta reforma. Por ello, es necesario trabajar en el Perú en una normativa que incorpore el rol de la función actuarial, y en iniciativas conjuntas del supervisor, la industria y las organizaciones educativas; todo con el fin de promover la formación de actuarios o profesionales con estudios actuariales.

Complementariamente al perfil del profesional, es necesario también evaluar el grado de dedicación que se requiere para llevar a cabo este proyecto de gran envergadura. Es importante destacar la experiencia de la CNSF, donde se formó un equipo de trabajo de dedicación exclusiva en la etapa de estudio y

diseño, a efectos de desarrollar el modelo CBR y el mejor estimado de las reservas técnicas. En la etapa de implementación, se han formado dos equipos de trabajo: uno enfocado en la supervisión de los modelos capital y el otro en los modelos de reservas.

Por último, en esta reforma de largo plazo no se pueden pasar por alto las opiniones de la industria. En el caso mexicano, la CNSF ha realizado un trabajo coordinado con la AMIS, compartiendo todo el detalle del modelo, el sistema estadístico y el software empleado, lo que ha permitido a la industria contribuir en el diseño de los campos, las validaciones a la información y la detección de problemas o limitaciones del modelo, a efectos de realizar las perfecciones necesarias de manera oportuna. De esta forma, la industria puede hacer suyo el modelo CBR, facilitando su implementación y aplicándolo como una herramienta valiosa para la gestión de riesgos y la toma de decisiones.

Conclusiones

El diseño e implementación de un modelo CBR para las empresas de seguros en el Perú debe vislumbrarse como una reforma de largo plazo, para lo cual la SBS debe establecer una hoja de ruta que incluya los diversos aspectos críticos para el éxito del proyecto. En ese sentido, la pasantía realizada en la CNSF de México ha aportado valiosas lecciones que pueden servir de referencia, a la vez que se toma en cuenta las particularidades del mercado peruano. Esta experiencia demuestra que trabajando de manera gradual, se reducen significativamente los aspectos negativos concernientes al impacto de la implementación del modelo CBR.

Entre los aspectos esenciales que deben considerarse se encuentran los siguientes: el estudio y selección del modelo CBR, la construcción de un sistema estadístico para la calibración de los parámetros del modelo, la realización de estudios de impacto cuantitativos, la especialización del personal en ciencias actuariales, estadística y sistemas, la formación de un equipo de trabajo con alto grado de dedicación al proyecto, el desarrollo paralelo de la normativa de los pilares 2 y 3 que complementen los aspectos cuantitativos correspondientes al Pilar 1, la migración hacia el concepto de mejor estimado para valorizar las reservas técnicas, y la coordinación continua con la industria.

Si bien esta reforma de largo plazo requerirá un gran esfuerzo conjunto, es de vital importancia su implementación. Por el lado del supervisor, permitirá establecer un requerimiento patrimonial más sensible al riesgo, en línea con los estándares internacionales, y complementándose con el proyecto en marcha de Supervisión Basada en Riesgos. Esta reforma permitirá enfocar mejor los recursos del supervisor en aquellas empresas con más exposición al riesgo, así como tomar mejores decisiones en el ámbito de la supervisión. Con esta última cuestión, se ayudará con más efectividad al cumplimiento de la misión de la SBS en lo concerniente a la protección de los intereses del público, cautelando la estabilidad, la solvencia y la transparencia del sistema de seguros. Por el lado de la industria, constituye una herramienta valiosa para el uso eficiente del capital y la gestión de riesgos, que podrá utilizarse en la toma de decisiones de su negocio con miras a alcanzar sus objetivos estratégicos.

4

Cursos y pasantías financiados con recursos del Acuerdo Institucional SECO - SBS

A continuación, se incluye un listado de los cursos, seminarios, talleres y pasantías desarrollados con cargo a recursos del Acuerdo Interinstitucional “Programa de Fortalecimiento Institucional Master Plan SBS” en el periodo 2013 – 2015. Cabe señalar que la capacitación con el apoyo del Master Plan ha permitido mejorar el conocimiento, competencias, capacidades y niveles de desempeño de los profesionales de la SBS que han participado de estas actividades. Dicho apoyo continuará hasta el término del Acuerdo en diciembre de 2016.

N°	Evento	Lugar y Fecha
1	Pasantía en Banco de España sobre Normas Internacionales de Información Financiera	Madrid, 21 al 28 de setiembre de 2013
2	Programa de Capacitación Nacional Normas Internacionales de Información Financiera - Instituto Peruano de Auditores Independientes	Lima, 15 de octubre de 2013 al 22 de mayo de 2014
3	Seminario Internacional sobre Normas Internacionales de Información Financiera	Lima, 20 al 23 de enero del 2014
4	Pasantía en la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile sobre Normas Internacionales de Información Financiera	Santiago, 3 al 7 de marzo de 2014
5	Curso de Solvencia II con un enfoque sobre riesgos técnicos	Lima, 21 al 25 de octubre de 2013
6	Curso de Requerimientos de Capital Basado en Riesgos-Swiss Solvency Test y Solvencia II	Lima, 13 al 17 de abril de 2015
7	Pasantía de Comisión de Seguros y Fianzas México	México D.F., 19 al 21 de agosto de 2015
8	Seminario: Risks and Opportunities of Mortgage Lending in Perú	Lima, 7 al 09 de agosto de 2013
9	Seminario de Capacitación en Materia Reserva de Siniestros	Lima, 19 al 20 de marzo de 2014
10	Programas de Seminarios Especializados y Transferencia de Conocimientos: Investment Benchmarking	Lima, 31 de marzo al 8 de abril de 2014
11	Diplomado en Derecho Administrativo	Lima, 21 de octubre de 2014 al 18 de febrero del 2015
12	Diplomado en Derecho Administrativo Sancionador	Lima, 17 febrero al 28 abril de 2015

N°	Evento	Lugar y Fecha
13	Programa de Construcción de Liderazgo	Lima, 4 marzo al 08 de setiembre de 2015
14	Taller de Preparación para la Certificación del BCI	Lima, 26 al 28 de agosto de 2013
15	Taller de Continuidad de Negocios para las Empresas del Sector Financiero	Lima, 17 al 28 de febrero de 2014
16	2do Seminario de Ejercicios sectoriales de Continuidad de Negocios	Lima, 15 al 16 de setiembre de 2014
17	Taller: Desarrollo de Modelos de Credit Scoring	Lima, 24 al 27 de marzo de 2015
18	Seminario Internacional de Regulación en Materia de Contratación de Seguros	Lima, 28 al 29 de abril de 2015
19	Seminario Internacional sobre Regulación y Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Crédito -Experiencias en América Latina	Lima, 23 al 24 de abril de 2015
20	Pasantía en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) de México	México D.F., 1 al 3 de setiembre de 2015
21	Pasantía Banco Central de Brasil	Brasil, 21 al 25 de setiembre de 2015
22	Curso de Derivados: Pricing, riesgos y aplicaciones	Lima, 12 al 16 de enero de 2015
23	Seminario de Valor en riesgo, aplicación y análisis	Lima, 29 de enero al 9 de febrero de 2015
24	Seminario para Supervisores Bancarios sobre Prácticas de Gestión de Riesgos Socio-ambientales en Entidades Financieras	Lima, 18 al 19 de agosto de 2014
25	Seminario de Gobierno Corporativo en el Sistema Financiero, Seguros y AFP	Lima, 21 al 22 de setiembre de 2015
26	Seminario sobre Deterioro de Créditos	Lima, 1 al 2 de junio de 2015
27	Seminario-Taller internacional sobre Sistemas de Registro de Modelos de Pólizas de Seguro: aprobación de condiciones por el supervisor, actualización de criterios y estandarización de modelos	Lima, 1 al 3 julio de 2015
28	Seminario de Aseguramiento de la Calidad de Auditoría Interna	Lima, 7 al 9 de setiembre de 2015
29	Taller de Continuidad del Negocio para Auditores Internos de las Empresas del Sistema Financiero	Lima, del 6 al 17 de julio de 2015

