

HITOS DE LA REFORMA MACROECONÓMICA EN EL PERÚ 1990-2020

LA RECOMPENSA DE LOS TAMÍAS



**MARCO ORTIZ
DIEGO WINKELRIED**
Editores



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO

60 AÑOS

HITOS DE LA REFORMA MACROECONÓMICA EN EL PERÚ 1990-2020

LA RECOMPENSA DE LOS TAMÍAS

**MARCO ORTIZ
DIEGO WINKELRIED**
Editores



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**

60
AÑOS

La SBS y la estabilidad financiera en el Perú

SOCORRO HEYSEN*

Durante la década de 1990 se implementaron reformas estructurales para enmendar los efectos nocivos del excesivo intervencionismo de la década anterior. Esto configuró un escenario favorable para la consolidación gradual y continua de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS); notablemente, a través del fortalecimiento de su autonomía funcional, económica y administrativa. En este marco, la SBS ha cumplido con sus mandatos de manera efectiva, siendo reconocida en la región como institución de vanguardia en el ámbito de la regulación y supervisión financiera. No obstante, la SBS enfrenta retos relativos a la ampliación de su perímetro regulatorio en un entorno más complejo y de mayor innovación financiera.

1 Introducción

En el Perú, necesitamos conocer mejor nuestra historia para no repetir errores del pasado, construir sobre los aciertos e identificar las reformas adicionales que nos van a mantener en una senda de desarrollo. En este capítulo describiré las reformas financieras de los últimos treinta años. En particular, me enfocaré en el rol de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) en preservar la estabilidad financiera y la resiliencia del sistema financiero peruano durante las últimas dos grandes crisis de este siglo: la crisis global de 2007 a 2009 y la pandemia de la COVID-19, aún vigente.

* Para mí es un honor rendir homenaje a Renzo Rossini por toda una vida al servicio de nuestro país, y por el rol clave que tuvo en los logros económicos del Perú en las últimas tres décadas: el control de la inflación, el fortalecimiento institucional del BCRP, y el diseño de políticas que sustentan la estabilidad macroeconómica y que favorecieron al crecimiento y la reducción de la pobreza. El Estado peruano necesita muchos funcionarios como él. Felizmente, Renzo hizo también escuela tanto en el BCRP, como en la Universidad del Pacífico, su alma mater, por lo que hoy en instituciones públicas encontramos muchos economistas y funcionarios inspirados por los valores y por la trayectoria de Renzo. Espero que todos ellos tengan el temple para seguir sus pasos, y que el Estado continúe atrayendo y acogiendo a funcionarios públicos íntegros y comprometidos por el Perú.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la segunda sección, se detallan los antecedentes de las reformas de los noventa y la inestabilidad de los años ochenta. En la tercera, se enfatizan las reformas estructurales iniciales que fortalecieron la estabilidad financiera y que sentaron las bases para el crecimiento del sistema financiero. En la cuarta, se revisa el impacto de esta regulación. En la quinta se presentan las reformas que han ocurrido a lo largo de los años. La sexta sección describe los retos que enfrentamos en la actualidad, y en la última sección se presentan los comentarios finales.

2 Antecedentes

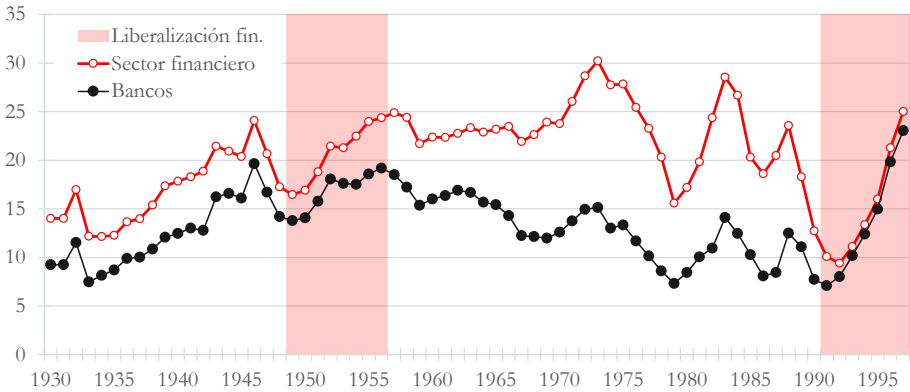
Los años ochenta estuvieron marcados por un fuerte intervencionismo estatal, tanto en la actividad productiva como en el sistema financiero. Hubo controles de precios generalizados, controles de salarios y tasas de interés, tipos de cambio múltiples en una economía bastante protegida, esencialmente cerrada y basada en una estrategia de sustitución de importaciones. Asimismo, se implementó una política de subsidios a alimentos básicos y otros productos de necesidad. Todo ello aunado a un importante aumento de la planilla estatal que alimentó un alto déficit fiscal y una elevada deuda externa. Había poca flexibilidad en el mercado laboral y una fuerte participación del Estado tanto el sector real como en el financiero.

Uno de los grandes acontecimientos de la década de 1980 fue la aprobación en 1987 de la Ley 24723, con la cual se intentó estatizar la banca privada. Esta Ley generó una fuerte reacción en contra del gobierno de turno y probablemente contribuyó a acelerar la hiperinflación que ya estaba encaminada.

El intervencionismo y los grandes desequilibrios que se produjeron en este periodo tuvieron un impacto en el PBI per cápita del país que sufrió grandes caídas. Ejemplos de estos episodios son: (i) la crisis de 1983, generada por problemas de deuda externa y su confluencia con un factor exógeno como el Fenómeno El Niño y (ii) la crisis posterior al intento de estatización de la banca de 1987 y la gran hiperinflación de 1988 a 1990. En los años posteriores, el PBI per cápita comienza a recuperarse a raíz de las reformas estructurales y la estabilización de la inflación.

La inestabilidad macroeconómica de esos años se reflejó en el sistema financiero. Durante el periodo de alto intervencionismo estatal (las décadas de 1970 y 1980), una parte creciente del crédito pasa a ser otorgada por la banca de fomento estatal o por mutuales. Todas estas entidades quebraron con el fin de la hiperinflación y fueron cerradas a inicios de los noventa. Entonces, después de la estabilización, el sistema financiero se vuelve fundamentalmente un sistema bancario. La figura 1 muestra el ratio de intermediación financiera e ilustra esta dinámica: las colocaciones del total del sistema financiero se aproximan a las colocaciones de la

Figura 1
Intermediación financiera: colocaciones (% del PBI) de 1931 a 1997



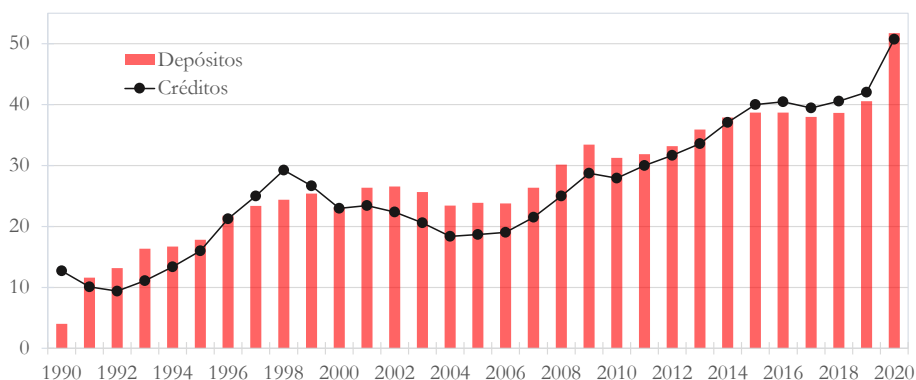
Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Elaboración propia.

banca comercial hacia finales de los ochenta, marcando una diferencia respecto al periodo previo en el que ambas líneas estaban bastante separadas.

En resumen, las reformas estructurales de principios de los noventa buscaron dejar de lado las políticas intervencionistas que dificultaban el crecimiento económico, la generación de empleo e inversión y el desarrollo del sistema financiero. Con ellas, se eliminaron los controles de precios, se liberalizó el mercado cambiario y se eliminaron los tipos de cambio múltiple. La economía se abrió, se suprimieron los requerimientos de financiamiento del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) al fisco y se establecieron medidas para un estricto control del gasto público. Asimismo, se flexibilizó el mercado laboral y la Constitución de 1993 introdujo como elemento central el rol subsidiario del Estado en los sectores real y financiero. Todo ello en un marco de estabilidad de precios y una reactivación de la economía.

Este proceso fue acompañado de reformas en las instituciones públicas claves como el BCRP y la SBS, que obtienen ambos autonomía dentro de la Constitución del año 1993. Se establece que el único objetivo del BCRP es la estabilidad de precios y se le prohíbe financiar al tesoro público. Por el lado de la SBS, se le da la función esencial de cautelar la solidez del sistema financiero y la protección de los depositantes con autonomía funcional, económica y administrativa. El objetivo era que, gradualmente, la SBS apruebe reglas y regulaciones que converjan hacia los estándares internacionales. En paralelo, se crea la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat) y se amplían las competencias de la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (Conasev).

Figura 2
Créditos y depósitos (% del PBI) de 1990 a 2020



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Elaboración propia.

Todas estas reformas se orientan a fortalecer las instituciones. En el caso concreto de la SBS, la autonomía del regulador financiero es indispensable para una supervisión efectiva que no esté sujeta a interferencias políticas o de la industria. La importancia de la autonomía está establecida en los estándares internacionales de Basilea como el principio básico número 2, que señala que los entes reguladores del sistema financiero deben ser independientes, rendir de cuentas, contar con los recursos necesarios y tener protección legal para sus supervisores. Esto es imprescindible para dotar a los supervisores de la fortaleza suficiente para la toma de decisiones difíciles, que en ocasiones implican afectar intereses de personas poderosas, u oponerse a políticas públicas contrarias a la estabilidad y sostenibilidad del sistema financiero.

El resultado de estas reformas iniciales fue un crecimiento gradual pero sostenido de los ratios de créditos y depósitos sobre el PBI, como se aprecia en la figura 2. Pasamos de niveles de intermediación muy bajos, de alrededor del 10 % del PBI, a niveles superiores al 40 % en los últimos años. En el año 2020 se produjo una mejora en la intermediación, que fue en buena medida transitoria, porque se encuentra más asociada al fuerte impacto que tuvo la pandemia sobre el PBI.

Este crecimiento en la intermediación financiera vino acompañado de un sistema sólido, robusto y de mucho mayor alcance. Ello se manifiesta, por ejemplo: (i) en el ratio de capital de la banca múltiple, que se encuentra en alrededor de 15 %, (ii) en indicadores de liquidez, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, que son bastante elevados, (iii) en la calidad de los activos del sistema

financiero, y (iv) en la cobertura de provisiones. También es importante notar el crecimiento del acceso al sistema financiero de un mayor porcentaje de la población. Si bien en inclusión tenemos todavía un gran reto, el avance ha sido notable y sostenido durante las últimas décadas. Véase Rossini y Quispe (2015).

3 El rol de la SBS

El marco de autonomía otorgado por la Constitución y la Ley de Bancos posibilitaron que la SBS desarrolle tres aspectos fundamentales que le permiten contribuir a la estabilidad financiera. Poggi, Romero, Luy, y Sotomayor (2015) proveen un recuento. El primero está relacionado con un fortalecimiento institucional continuo y progresivo de la SBS, que involucra el desarrollo de políticas y prácticas internas orientadas a cumplir con sus mandatos y, en especial, el énfasis en el desarrollo del capital humano. El segundo está asociado con el marco regulatorio del sistema financiero, que ha ido progresivamente alineándose a estándares internacionales, siendo cada vez más sólido. Finalmente, el marco de supervisión financiera, que está basado en estándares internacionales y en buenas prácticas, pero adaptadas a las circunstancias locales.

En relación con el fortalecimiento institucional de la SBS, es importante destacar que la institución posee una estructura organizativa interna matricial acorde con los lineamientos de la regulación prudencial. Por un lado, se encuentran las áreas de línea que se encargan de la supervisión y tienen una relación directa con las entidades del sistema financiero, seguros, pensiones o cooperativas. Estas áreas de línea evalúan a las entidades supervisadas a fondo. Por otro lado, se encuentran las áreas transversales, que están especializadas en temas como el riesgo de crédito, mercado, liquidez, operacional, tecnologías de información, lavado de activos o legal. Estas áreas abordan a fondo temas específicos desde la perspectiva del sistema en su conjunto, lo que aporta un componente esencial en la supervisión.

La estructura matricial es un elemento central del desarrollo institucional de la SBS, y le ha permitido adaptarse a los cambios y mandatos adicionales que se le ha ido dando en la Ley a lo largo de los años. En 2000 se incorporaron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) dentro del ámbito de supervisión de la SBS. En 2007 ocurrió lo mismo con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). En 2008 se agregaron las Afocat, que son un tipo de cooperativas de seguros que venden seguros obligatorios de tránsito para unidades de transporte público. Finalmente, entre 2018 y 2019 se incorporaron las cooperativas de ahorro y crédito.

Más recientemente, en los últimos cinco años, la SBS ha fortalecido su gobierno corporativo. La autoridad máxima de la institución es el superintendente y es el responsable final de las decisiones que se toman; en ese sentido, resulta funda-

mental que todas estas decisiones tengan un sustento técnico basado en políticas y que sean uniformes, consistentes, transversales. Para ello, el superintendente se apoya ahora en nueve comités de dirección.

Estos comités son: (1) Comité de Alta Dirección, que aborda los temas estratégicos de la institución; (2) Comité de Políticas de Supervisión, que define las metodologías de supervisión que van a aplicarse tanto en el sector bancario, de seguros, de AFP y cooperativas, buscando una supervisión homogénea y consistente a lo largo de todos estos sectores, con el fin de evitar que se produzcan, por ejemplo, arbitrajes regulatorios o de supervisión; (3) Comité de Estabilidad Financiera, que es fundamental para el monitoreo de los riesgos del sistema y que ha tenido un rol muy importante estos años de pandemia, en el desarrollo de regulaciones y en la coordinación con el BCRP y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); (4) Comité de Estándares de Regulación Financiera, que adapta los estándares internacionales a nuestro sistema financiero; (5) Comité de Inclusión Financiera. Además, la SBS tiene otros comités que están más enfocados en la administración interna: (6) Comité de Desarrollo Organizacional y Capital Humano; (7) Comité de Gobierno Digital; (8) Comité de Tecnologías de Información; y, finalmente, (9) Comité de Control Interno. Todos estos comités hacen que las políticas y prácticas que se aplican en la SBS tengan consistencia a lo largo de los años, aunque transcurran distintas administraciones en la organización.

Además de los comités directivos, la SBS aplica un modelo de cuatro líneas de defensa de gobierno corporativo, que es conocido en el mundo del sistema financiero. Es un modelo que, como supervisores, pedimos y exigimos a las entidades financieras que adopten para contar con varias capas de control del gobierno, un gobierno robusto y un correcto manejo de conflictos de interés. Así, los riesgos pueden ser bien gestionados a través de un adecuado sistema de control.

La primera línea de defensa son todas las unidades orgánicas que son propietarias de sus riesgos y los gestionan. La segunda línea monitorea los riesgos tomados por la primera línea y brinda recomendaciones y revisiones para mejorar el control de riesgos de la institución. Luego, la tercera línea busca entender cuáles son las fallas de los procesos, para así fortalecerlos. Finalmente, la cuarta línea está formada principalmente por las auditorías y las evaluaciones externas que incluyen a la Contraloría General de la República, la rendición de cuentas al Congreso de la República, y las evaluaciones que hacen organismos internacionales con cierta regularidad. Entre estas se encuentran, por ejemplo, el *Financial Stability Assessment Programme* del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y evaluaciones puntuales en temas vinculados al lavado de activos. Todo este trabajo se ha ido realizando en los últimos cinco años para dejar un gobierno corporativo robusto para distintas administraciones.

Por su parte, la buena gestión de capital humano es esencial para la SBS y ha sido elevada hacia uno de los objetivos estratégicos de la institución. En ese marco, en años recientes, hemos desarrollado una serie de estándares, políticas, competencias técnicas y competencias conductuales que deben tener nuestros supervisores para poder desarrollar con éxito los distintos mandatos que debemos seguir en un contexto altamente cambiante, donde los estándares internacionales evolucionan, los modelos de negocios de los supervisados evolucionan también, y se agregan nuevas instituciones o nuevos tipos de sectores para supervisar.

Estamos inmersos en un proceso acelerado de innovación tecnológica, que va a la par de las altas expectativas del Estado y de los ciudadanos con respecto al rol de la SBS. Adicionalmente, el contexto actual es bastante retador, debido a la pandemia de la COVID-19 y a la inestabilidad política que ha dominado nuestro país en los últimos años. Todo ello genera la necesidad de contar con capital humano de primer nivel, y la SBS viene trabajando en ello sobre la base de una experiencia institucional de casi veintitrés años con el “Programa de Extensión SBS”, más conocido como el “Curso de Verano”. En el año 1998 se lanzó el primer Programa, que originalmente fue concebido para formar supervisores bancarios. Con el paso de los años, la formación del Programa ha cubierto todos los sistemas supervisados por la SBS; es decir que incluye además al sistema de seguros, de pensiones, y de cooperativas. Este Curso de Verano es el mecanismo principal de reclutamiento de profesionales de alta excelencia académica, de distintas profesiones: economistas, administradores, contadores, ingenieros industriales e ingenieros de sistemas. Todos ellos formados con una base común para que, luego, aquellos que pasen a formar parte de la SBS continúen su formación al interior de la institución, conforme con lo planificado en la malla curricular de la SBS. En estos momentos, el 73 % de todo el personal de supervisión de la SBS y casi el 70 % de los funcionarios son egresados del Curso de Verano.

4 Impacto de la regulación en el sistema financiero

El segundo pilar que sustenta el trabajo que ha venido desarrollando la SBS, en los últimos años, es el fortalecimiento del marco regulatorio del sistema financiero mediante la adaptación de estándares internacionales, incorporando características locales de riesgo.

Luego de la crisis internacional de 2009, se detectó un vacío en los estándares internacionales, ya que el enfoque microprudencial que primaba en los estándares de supervisión bancaria de Basilea no era suficiente para controlar los riesgos y externalidades agregados que aparecían en la interacción de distintos operadores y diversos mercados. La reforma financiera que surgió a raíz de las lecciones de la

crisis incluyó un enfoque macroprudencial que pasó a formar parte de los estándares internacionales, y que se sumó al tradicional enfoque microprudencial. Para el Perú, el énfasis en el enfoque macroprudencial conlleva un trabajo mucho más coordinado que antes entre la SBS y el BCRP, puesto que ambos cumplen un rol fundamental en mantener la estabilidad financiera.

Como el regulador del sistema financiero, la SBS cuenta con herramientas macroprudenciales que le permiten, por ejemplo, aprobar requerimientos adicionales de capital para generar colchones (*buffers*) de capital por distintos tipos de riesgo, tales como colchones de capital contracíclicos, por riesgo sistémico, o por concentraciones individuales, sectoriales o regionales. También tiene la atribución de aprobar provisiones dinámicas, o requerimientos de liquidez o recargos adicionales de capital para las entidades que no manejan bien sus riesgos crediticios o cambiarios. Ello complementa las herramientas que tiene el BCRP, que utiliza sus requerimientos de encaje diferenciados para promover, por ejemplo, una mayor estabilidad del sistema financiero y una menor dolarización de las colocaciones, buscando incrementar la resiliencia del sistema ante choques cambiarios.

En general, la regulación macroprudencial y microprudencial que desarrolla la SBS cuenta con cinco atributos. Primero, busca ser comprensiva o integral; es decir, incluir todos los riesgos que son relevantes para el sistema financiero peruano: crediticios, de mercado, de liquidez, operacional, de tecnología. Además, incorpora exigencias de capital adicional, como por ejemplo, los distintos tipos de riesgo de concentración: individual, regional, por sector económico, y por concentración de mercado (aplicable a entidades sistémicas).

El segundo atributo es la exigencia de una adecuada gestión de sus riesgos, a través de la adecuada identificación, medición, administración y monitoreo de los mismos. El tercer atributo se orienta a que el diseño regulatorio sea balanceado; esto es, proporcional a la complejidad de las operaciones y al tamaño de las entidades, para evitar imponer una carga regulatoria excesiva a entidades que esencialmente hacen operaciones muy sencillas.

El cuarto atributo es el dinamismo, reflejado en la constante evaluación y revisión de la normativa para lograr mejoras continuas, así como la identificación y captura de riesgos emergentes. Recientemente, por ejemplo, se ha aprobado una norma revisada del riesgo de ciberseguridad que toma en consideración los grandes riesgos que están emergiendo a nivel internacional y a nivel doméstico, tanto por el aumento de los usos criminales de la tecnología, como por el uso cada vez más intensivo de tecnología en los modelos de negocio de las entidades financieras. Asimismo, estos riesgos se han elevado por la gran afluencia de personas que se conectan al sistema financiero a través de canales tecnológicos, y requieren un adecuado nivel de control por parte de las entidades financieras.

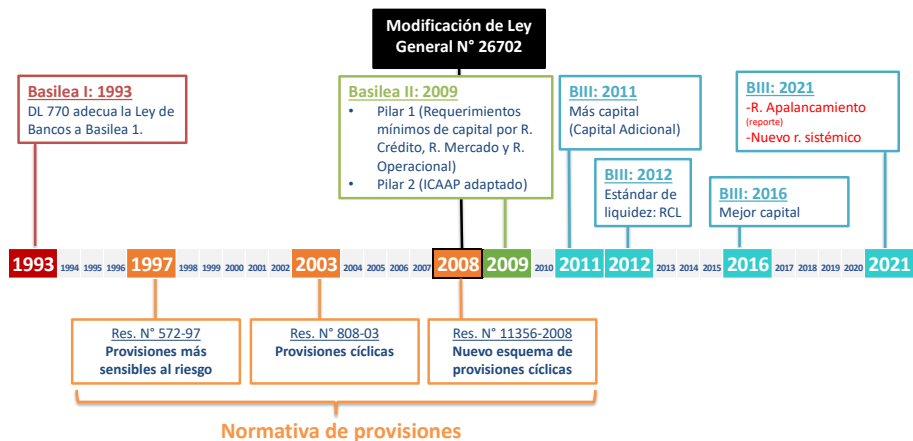
El quinto atributo del diseño regulatorio es que es prospectivo. Las regulaciones buscan que las entidades financieras y los supervisores miren hacia adelante para garantizar la sostenibilidad del sistema en el largo plazo. No solo se busca que las entidades cumplan con requerimientos de capital, de liquidez o con otras reglas hoy, sino que tengan la capacidad de proyectar, por ejemplo, sus necesidades de capital y liquidez futuras ante distintos escenarios de potencial inestabilidad.

5 Reformas en el tiempo

La SBS ha incorporado gradualmente los distintos estándares internacionales que se han ido generando en el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS por sus siglas en inglés). La figura 3 muestra las reformas realizadas a lo largo del tiempo. La Ley de Bancos de 1993 y el Decreto Legislativo 770 adecuaron nuestra legislación a Basilea I. La modificación de la Ley General en 2008, nos dio las bases para adecuarnos a Basilea II, e incluso parcialmente a Basilea III. Esto permitió que en 2011 se publique una regulación que introdujo colchones de capital similares a los de Basilea III. De igual modo, se incorporaron requerimientos mínimos de capital sensibles al riesgo para los riesgos de crédito, de mercado y operacional. Asimismo, implementamos la autoevaluación de necesidades futuras de capital, de tal manera que las empresas del sistema puedan prever necesidades futuras y aportar el capital con el tiempo suficiente para enfrentar choques anticipados; esto fue sumamente útil durante la pandemia porque la larga cuarentena afectó la capacidad de pago de la población y, por lo tanto, la calidad de cartera de las entidades financieras, su rentabilidad y, por ende, sus necesidades de capital.

Terminando el año 2021, nos encontramos en proceso de aprobar dos nuevas normas como parte de Basilea III. En primer lugar, la exigencia de un reporte de ratio de apalancamiento, que no está afectado por ponderaciones de riesgos, a fin de monitorear el nivel de apalancamiento de las entidades financieras; en el futuro, es probable que esto se convierta en un requerimiento de ratio mínimo de apalancamiento. Asimismo, hemos prepublicado recientemente una norma que modifica el requerimiento de capital por riesgo sistémico. En 2011 habíamos incorporado un requerimiento de capital para riesgo sistémico que aplica a las cinco entidades más grandes del sistema financiero (BCP, BBVA, Interbank, Scotiabank y Banco de la Nación). Sin embargo, la metodología que utilizamos en 2011 para estimar el capital sistémico fue desarrollada en la SBS antes de que el BCBS publicase su propia metodología. Al comparar ambas metodologías, hallamos que los requerimientos adicionales por riesgo sistémico que pedimos son inferiores a los que están siendo aplicados en algunos otros países de la región. Por ello, estamos buscando elevar los requerimientos de capital por riesgo sistémico.

Figura 3
Adaptación a estándares internacionales de Basilea, 1993 a 2021



Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Elaboración propia.

Por otra parte, el tratamiento de las provisiones también ha evolucionado con los años. Hemos logrado que las provisiones sean más sensibles al riesgo y que las provisiones dinámicas sean acumuladas durante los *booms* económicos para que puedan desacumularse en los periodos de recesión. Las provisiones y el colchón de capital cíclico han posibilitado absorber el impacto de la pandemia.

Si bien la SBS adopta los estándares internacionales, lo hace siempre considerando a las situaciones y riesgos propios del sistema financiero peruano. Entonces, en la práctica adoptamos los principios o los objetivos regulatorios del estándar de Basilea, pero desarrollamos metodologías propias tomando en cuenta nuestros riesgos particulares, calibrando los parámetros con base en nuestra propia información. Esto requiere de una gran acumulación y explotación de datos y, por supuesto, de recursos humanos muy calificados.

En algunos estándares, como el Requerimiento de Cobertura de Liquidez (RCL), así como el requerimiento de capital por riesgo de crédito, adoptamos la metodología de Basilea, aunque calibramos internamente los parámetros. En otros casos, adaptamos los estándares de Basilea III, creando nuestras propias metodologías, pero conservando los mismos objetivos, y calculamos nuestros propios parámetros con base en nuestras características de riesgo domésticas. Por ejemplo, el colchón de capital cíclico de la SBS tiene grandes diferencias con respecto al colchón de capital cíclico de Basilea. Primero, en Basilea III, el colchón de capital cíclico aplica

solamente a los bancos que operan internacionalmente y tiene un rango de 0 % a 2.5 % de los Activos Ponderados por Riesgo (APR), dependiendo de la situación de los países en los que cada entidad opera. En el caso peruano, en primer lugar, se aplica el colchón de capital cíclico a todas las entidades del sistema financiero, tanto grandes como pequeñas, porque todas están afectadas por el ciclo económico. En segundo lugar, el rango del coeficiente de capital cíclico va de 0 % a 5 % del APR, dependiendo del perfil de riesgo de cada entidad. Aquí se aplicaron ponderadores marginales diferenciados por ocho líneas de negocio: hipotecario, consumo no revolvente, consumo revolvente, microempresa, pequeña empresa, mediana empresa, gran empresa y corporativo.

Al examinar las probabilidades de *default* de cada una de estas líneas de negocio, es fácil notar que no son las mismas. Las probabilidades de incumplimiento de los créditos de consumo revolventes son bastante más altas que las de hipotecarios y las corporativas. Más aún, los distintos tipos de crédito son afectados de manera diferente a lo largo del ciclo económico. Por ejemplo, la probabilidad de *default* del crédito revolvente tiende a aumentar mucho más en la etapa recesiva del ciclo de lo que sube, por ejemplo, el crédito hipotecario o el crédito corporativo.

Tomando esto en cuenta, nuestro requerimiento de capital cíclico se diferencia por líneas de negocio. Entonces, el impacto del capital cíclico sobre cada entidad depende de la composición de su portafolio. Este es un ejemplo de cómo adaptamos los estándares internacionales a un marco que captura mejor los riesgos y genera mayor estabilidad en el sistema financiero peruano.

El tercer pilar de acciones que ha desarrollado la SBS tiene que ver con el marco de supervisión. El marco de supervisión está basado en estándares internacionales y, a lo largo de estos últimos veinte años o más, se ha buscado realizar una adaptación continua hacia los nuevos estándares internacionales y el entorno cambiante. Esto es interesante porque cuando empezaron las reformas a principios de los noventa, el enfoque de supervisión que aplicaba la SBS estaba fundamentalmente basado en el cumplimiento de ratios y de algunas regulaciones de provisiones, pero no tenía una visión prospectiva. Poco a poco, hacia el año 1998, se inició el proceso de cambio hacia un enfoque de supervisión basada en riesgos. Este fue un proceso largo porque los cambios de supervisión son procesos que necesitan maduración, que toman tiempo, que requieren personal calificado, y el desarrollo de metodologías, de manuales, de guías de supervisión para poder ser incorporados.

Cuando en el año 1993 ocurrió la liberalización del sistema financiero, ni la regulación ni la supervisión estaban preparadas para enfrentar el gran crecimiento del sistema que siguió a esa liberalización. Es así que en 1998 tuvimos una crisis del sistema financiero producto de este rápido crecimiento que no fue acompañado con una supervisión prospectiva, sino que estaba más enfocado a una supervisión

de cumplimiento. Esta falencia ha sido resuelta en el tiempo y ahora podemos decir que tenemos una supervisión basada en riesgos bastante consolidada, que pone énfasis en acciones preventivas, que busca identificar las causas de los problemas y no solo corregir sus síntomas. Nuestra regulación hoy se enfoca en la gestión integral de los riesgos de las entidades financieras, en su gobierno corporativo, que empuja a que las entidades también posean una visión prospectiva al evaluar sus necesidades de capital, considerando progresivamente más riesgos emergentes, con más tecnología, y basándose cada vez más en grandes fuentes de datos.

Por lo tanto, la supervisión que tenemos en el Perú es una supervisión especializada, integral, flexible, proporcional a los riesgos y a la importancia sistémica de las entidades. Una visita de inspección a una empresa sistémica va mucho más a fondo, es mucho más extensa, cuenta con mucho más personal en comparación con una visita de inspección a una entidad pequeña y simple del sistema financiero que tiene pocos riesgos. Nuestra supervisión necesita que los supervisores posean un juicio bastante bien desarrollado porque esta no se basa en un *checklist*, sino que requiere de la interpretación y comprensión de los modelos de negocio de las entidades, así como de cuestionar las afirmaciones y la calidad de la gestión de riesgos, y mirar siempre hacia adelante.

Nuestra supervisión tiene, como en casi todos los países del mundo, componentes *in situ* y componentes *extra situ*. El componente *extra situ* explota grandes bases de datos y cuenta con una visión transversal de todas las entidades del sistema financiero. Así, puede ver qué entidades financieras, dentro de las que desarrollan las mismas líneas de negocio, corren más riesgos en esa línea de negocio. Asimismo, permite observar aquellas entidades que tienen operaciones distintas a sus pares e identificar alertas y desvíos que permiten planificar la supervisión *in situ*.

La inspección *in situ* es un proceso sistematizado, estandarizado, debidamente documentado y siempre termina en un informe de visita en el cual se realizan observaciones y recomendaciones y se solicita a la entidad que responda a las observaciones de la SBS con un plazo determinado. Este tipo de supervisión a las entidades del sistema financiero se ha desarrollado tradicionalmente de manera presencial; producto de la pandemia, tuvo que adaptarse para ser ejecutada de manera remota. Pronto será un híbrido entre remota e *in situ*, pues hay aspectos de la supervisión que deben realizarse presencialmente.

6 Los retos de la SBS en la actualidad

Uno de los grandes retos que enfrentamos es la pandemia de la COVID-19. Gracias a la coordinación y a las medidas que se lograron implementar desde inicios de la pandemia por parte del MEF, el BCRP y la SBS, y al balance en la implemen-

tación de medidas macro y micro prudenciales, el sistema financiero ha podido enfrentar mejor este choque económico de grandes dimensiones.

Entre las medidas que se tomaron para mitigar el impacto de la pandemia están el programa Reactiva Perú y el FAE-MYPE. Por el lado de la SBS, se implementaron facilidades para que las entidades financieras reprogramen los créditos de sus deudores en dificultades. Aún tenemos un sistema con ratios de capital holgados con respecto a los mínimos regulatorios, el ratio de capital a nivel de todo el sistema financiero es de 15.6 %. Contamos con este alto ratio de capital por tres razones: (1) durante la pandemia se capitalizaron proporcionalmente más utilidades que años anteriores porque las entidades financieras buscaron construir sus colchones de capital para poder enfrentar la pandemia; (2) muchas entidades financieras, además de la capitalización de utilidades, hicieron aportes frescos de capital o hicieron emisiones de bonos subordinados para fortalecer su ratio de capital; y (3) la SBS dio una serie de facilidades de reprogramación.

Los ratios de capital de algunas instituciones todavía no han terminado de absorber el impacto total de la pandemia. En algunas entidades seguiremos viendo en estos meses pérdidas en sus estados financieros, y en algunos casos pérdidas que van a requerir aportes adicionales de capital. En ese contexto, se aprobaron recientemente dos decretos que van a posibilitar acompañar al sistema financiero en el fortalecimiento de su capital: el Decreto de Urgencia 037-2021, que busca el fortalecimiento en el sector microfinanciero, utilizando un apoyo de fondos públicos temporales; y el Decreto Legislativo 1508, que busca brindar apoyo en caso se dieran necesidades especiales de liquidez. Ambos están en vigencia y listos para ser usados en el momento en que sean requeridos. Estas son dos herramientas muy importantes que nos van a ayudar en los próximos meses.

El sistema financiero se encuentra muy líquido. Los colchones de liquidez se están reduciendo ligeramente a niveles cercanos a la prepandemia, sobre todo en moneda extranjera. Si bien el reto principal del corto plazo es la gestión y la supervisión del impacto de la pandemia, existen retos regulatorios de más largo plazo. En un entorno cambiante en el que cada vez hay distintos operadores y diversos modelos de negocio que ingresan a competir con entidades del sistema financiero, resulta importante considerar que la regulación o la legislación del sistema financiero debería posibilitar que el perímetro del regulador sea flexible.

El regulador debería ser capaz de decidir si un nuevo tipo de empresa, por ejemplo *crowdfunding*, debería ser supervisado. No debería ser necesario solicitar al congreso tramitar una ley; sino que el regulador, evaluando los riesgos y en coordinación con el BCRP, debería determinar si este tipo de empresa genera riesgos para la estabilidad financiera y, por lo tanto, debe incluirse en el perímetro regulatorio. Este perímetro flexible, por ejemplo, habría permitido capturar a los *hedge*

funds en la crisis de 2008 y quizá evitar una serie de problemas que se dieron en ese momento a nivel internacional.

Otro reto importante tiene que ver con grandes innovaciones tecnológicas. Hemos trabajado en los últimos meses en una serie de reglas que ya están en vigencia como la nueva norma de ciberseguridad o la norma de *sandboxes* que le permite a las entidades realizar actividades temporales de modelos novedosos para que puedan experimentar relajando algunas de las regulaciones durante los pilotos. También la ley de *crowdfunding*, que se aprobó hace un par de años, y una serie de mecanismos y de nuevos límites para facilitar nuevas formas de pago. Todo ello ya se ha elaborado; queda pendiente la implementación de estas regulaciones.

Otros aspectos se encuentran en etapas exploratorias y serán trabajados en el futuro. Por ejemplo, los criptoactivos. En este caso, probablemente, consideremos algún tipo de regulación en el campo de la prevención del lavado de activos, incorporándolos como sujeto obligado de la UIF. Otro tema, que aún conlleva un signo de interrogación, es el *open-banking*, que está muy en boga, aunque todavía no existe mucha claridad sobre cómo utilizarlo, implementarlo y regularlo.

7 Conclusiones

A lo largo de los años, la SBS ha logrado cierto reconocimiento internacional que se manifiesta en numerosas delegaciones de reguladores y supervisores que recurren a la SBS para aprender de su experiencia. Asimismo, queda evidencia del cumplimiento de los estándares internacionales en las evaluaciones del BM y el FMI en el *Financial Sector Assessment Program* o en la contratación de consultores SBS para apoyar asistencias técnicas en otros países.

Hemos recorrido de manera sucinta treinta años de cambios en el sistema financiero, y actualmente podemos decir que tenemos un sistema financiero estable y preparado para enfrentar choques. Todo esto no hubiera sido posible sin grandes cambios, grandes reformas estructurales, y sin la construcción de instituciones autónomas que trabajan en capital humano y coordinan estrechamente entre ellas.

Referencias

- Poggi, J., Romero, L., Luy, M., & Sotomayor, N. (2015). The Peruvian financial system from 1990–2014: Balancing development. En A. Werner & A. Santos (Eds.), *Peru: Staying the course of economic success* (p. 241-261). Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Rossini, R., & Quispe, Z. (2015). Evolution of bank and non-bank corporate funding in Peru. En Bank for International Settlements (Ed.), *What do new forms of finance mean for EM central banks?* (Vol. 83, p. 273-292). Bank for International Settlements.