



# LECCIONES SOBRE LAS MEDIDAS REGULATORIAS IMPLEMENTADAS PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA DEL COVID-19

MARZO 2022



**Λ S B Λ**

ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES  
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

# **JUNTA DIRECTIVA**

## **Presidente**

Paulo Sérgio Neves  
*Banco Central do Brasil*

## **Vicepresidente**

Jorge Castaño  
*Superintendencia Financiera de Colombia*

## **Director Región Andina**

Socorro Heysen Zegarra  
*Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Perú*

## **Director Región Caribe**

Prudence Edwards  
*Turks & Caicos Islands Financial Services Commission*

## **Director Región Centroamérica**

Mario Ernesto Menéndez Alvarado  
*Superintendencia del Sistema Financiero, El Salvador*

## **Director Región Norte América**

Jesús de la Fuente Rodríguez  
*Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México*

## **Director Región Cono Sur**

Juan Pedro Cantera  
*Banco Central del Uruguay*

## **Secretario General**

Pascual O'Dogherty

## **Presidente del Comité Técnico**

Luis Figueroa de la Barra  
*Comisión para el Mercado Financiero, Chile*

# CONTENIDO

I.	INTRODUCCIÓN .....	1
II.	RESUMEN EJECUTIVO .....	2
III.	METODOLOGÍA.....	4
IV.	IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS E IMPACTOS ASOCIADOS .....	5
V.	LECCIONES Y RECOMENDACIONES .....	14
VI.	COMENTARIOS FINALES .....	18
VII.	ANEXOS .....	19
	Grupo de Trabajo.....	24

# I. INTRODUCCIÓN

La emergencia sanitaria mundial provocada por el COVID-19 desencadenó una crisis sin precedentes, acentuada no sólo por la incertidumbre en torno a su duración, intensidad y secuelas, sino también por los impactos que ha tenido en el crecimiento económico y la estabilidad financiera de las regiones afectadas.

Ante este contexto, los gobiernos y autoridades de supervisión y regulación financiera de América Latina y el Caribe implementaron una serie de medidas y facilidades destinadas a mitigar los efectos de la pandemia y evitar interrupciones en los sistemas de pagos y en el sector financiero.

Dichas medidas pueden agruparse según su naturaleza en la gestión de la crisis de la siguiente manera: riesgo de crédito, riesgo de liquidez, solvencia, riesgo de continuidad de negocio, canales digitales y reportes regulatorios.

El presente documento surge a partir del proyecto “Lecciones sobre las medidas regulatorias implementadas para enfrentar la emergencia del COVID-19”, realizado por la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) con el objetivo de identificar las características de las facilidades regulatorias y de supervisión implementadas por las autoridades de los países de la región (entre ellas el plazo de las moratorias, la capitalización de intereses, la ampliación del plazo del crédito, modificaciones a las políticas de creación de provisiones, la reclasificación de créditos y la reestructuración de adeudos vencidos).

Se busca exponer a grandes rasgos las medidas implementadas, así como las potenciales implicaciones y efectos no intencionales que éstas tuvieron en los países miembros de ASBA, con el fin de aportar una referencia a partir de la cual sea posible definir acciones a corto y mediano plazo para las autoridades financieras y ante eventos similares que pudieran presentarse.

Es importante mencionar que, si bien esta investigación tiene un enfoque regional y las medidas aplicadas comparten ciertas similitudes, cada país tiene necesidades específicas, por lo que su impacto fue diferente en cada jurisdicción. Esto debido a que, por una parte, la situación antes de la pandemia no era equitativa entre todos los países de la región y, por otra, las estrategias de confinamiento y cobertura de vacunas tampoco lo fueron.

A continuación se presenta un resumen ejecutivo sobre el proyecto “Lecciones sobre las medidas regulatorias implementadas para enfrentar la emergencia del COVID-19”; posteriormente, se describe la metodología empleada en el proceso y se realiza un análisis con base en la documentación disponible, seguida de la descripción de las medidas destinadas a mitigar los efectos de la pandemia en el sistema financiero, así como de los impactos de su implementación, y, por último, se señalan las lecciones aprendidas a partir de dicha aplicación.

Para la elaboración de este documento se llevaron a cabo sesiones de trabajo colaborativas con entidades reguladoras de algunos países de la región, para entender las características de las medidas implementadas, sus objetivos, alcances, implicaciones y resultados, así como las consecuencias no intencionales. Los autores de este documento agradecen la valiosa colaboración del Banco Central Do Brasil, la Superintendencia Financiera de Colombia, el Banco Central de Bahamas, la Comisión para el Mercado Financiero de Chile, la Superintendencia de Panamá, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP del Perú, la Superintendencia de Bancos de Ecuador, y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México.

## II. RESUMEN EJECUTIVO

La rápida y coordinada actuación por parte de las autoridades supervisoras y reguladoras de América Latina y el Caribe ha sido un factor fundamental para gestionar la crisis económica ocasionada por el COVID-19. Éstas han trabajado en estrecha colaboración con otros organismos gubernamentales y con las propias entidades financieras para implementar medidas destinadas a mitigar el impacto financiero en la región.

Las medidas se enfocaron principalmente en temas como el riesgo de crédito, la liquidez, la solvencia y la continuidad operativa de negocio, así como la digitalización y los reportes de carácter regulatorio.

Si bien las medidas adoptadas han sido, por lo general, semejantes, varían ciertas características entre cada país, tales como los periodos de vigencia, el tratamiento de los intereses devengados, las condiciones específicas que debían cumplir los deudores y las instituciones de crédito para acceder a dichas facilidades, el uso de los colchones de capital y las restricciones a la distribución de dividendos. De acuerdo con su naturaleza, estas facilidades han tenido, y podrían tener, distintos efectos sobre las entidades financieras y los deudores.

Principalmente las autoridades procuraron asegurar la continuidad operativa de las instituciones financieras, a través de la reprogramación de una parte de la cartera crediticia, sin que se vea reflejada en un deterioro de los índices de calificación crediticia de los deudores.

De esta forma, a las entidades financieras se les otorgaron facilidades para no tener que aumentar el nivel de sus provisiones y, así, poder registrar los intereses devengados como ingresos financieros. Esto último contribuyó a que las entidades buscaran reprogramar créditos sin disminuir la carga de intereses para los deudores.<sup>1</sup>

Algunas autoridades observaron un incremento en el número de reclamos y en el riesgo reputacional de las

entidades financieras, probablemente como resultado de desarrollar estrategias inadecuadas de comunicación por parte de las instituciones y de una falta de educación financiera en los usuarios.

Por otro lado, el monitoreo constante de la cartera crediticia ganó relevancia ante la necesidad de identificar a los clientes con dificultades para mantener la capacidad de normalizar el pago de sus obligaciones una vez finalizados los plazos de las facilidades regulatorias.

Además, se observó que el no haber incrementado el nivel de provisiones crediticias<sup>2</sup> podía percibirse como una práctica para ocultar el verdadero nivel de riesgo de las entidades. Por ello, en algunas jurisdicciones se consideró necesario constituir provisiones adicionales, algunas voluntarias y otras obligatorias, en función de proyecciones y ejercicios de estrés. A su vez, atendiendo a necesidades específicas, se permitió hacer uso de los colchones de provisiones acumuladas durante periodos de expansión económica. Esta práctica fue monitoreada por los supervisores para evitar que se empleara una gran cantidad de recursos necesarios para enfrentar situaciones de contingencia.

Dentro de la región, también han existido condiciones específicas para el tratamiento de las garantías, como el considerar actualizado su valor real y la posibilidad de emplearlas para varias operaciones de crédito. No obstante, estas medidas pueden causar que no se mantengan los niveles de cobertura y aumente la exposición del riesgo de crédito de la cartera de las entidades financieras.

1/ Los ingresos financieros de los acreedores aumentaron al permitir que la reprogramación del pago de obligaciones no se reflejara en un deterioro de las carteras crediticias y, por lo tanto, poder contabilizar como ingresos los intereses devengados y no cobrados.

2/ Los incrementos en la exposición del riesgo de crédito son compensados con aumentos en reservas crediticias, en los cuales las metodologías de calificación de las carteras de crédito capturan los aumentos de la exposición, al determinar la severidad de la pérdida en función del valor de las garantías.

Cabe señalar que, al inicio de la crisis, gran parte de las instituciones financieras de la región contaban con posiciones fuertes de liquidez. Sin embargo, muchas de ellas continuaron aumentando sus activos líquidos para mantener la confianza en el mercado.<sup>3</sup> En otros casos, se flexibilizaron los encajes de los depósitos a plazo y se relajaron temporalmente los montos de requerimientos mínimos del coeficiente de cobertura de liquidez (LCR por sus siglas en inglés), reduciendo, para determinadas entidades, el margen para afrontar corridas bancarias.

A lo largo de la crisis, la liquidez y solvencia de la mayoría de las instituciones se mantuvieron estables. A esto contribuyó la caída de la demanda de crédito –que permitió a los bancos invertir sus excesos en valores de bajo riesgo y alta liquidez– y las acciones tomadas por varias autoridades monetarias para proporcionar condiciones de liquidez en el mercado. No obstante, algunas instituciones financieras experimentaron una presión sobre sus posiciones de liquidez<sup>4</sup>, disminuyendo los valores normales de su LCR.

Como parte de las medidas de solvencia, las autoridades financieras recomendaron, e incluso, en algunos casos, restringieron la distribución de utilidades, las recompras de acciones y cualquier otro mecanismo destinado a remunerar a los accionistas. Estas acciones, aunque no fueron implementadas por todas las instituciones, promovieron la preservación de los colchones de capital y la reinversión de recursos en las áreas estratégicas que cobraron mayor importancia durante la pandemia como la tecnología, la digitalización de los servicios financieros y los procesos de inclusión financiera.

En términos de continuidad de negocio, si bien las entidades ya contaban con los recursos y la capacidad para hacer frente a eventos extremos, la crisis evidenció la necesidad de fortalecer los planes de contingencia e implementar más controles y esfuerzos financieros que garanticen la continuidad operativa durante periodos de estrés.

Asimismo, la pandemia también exigió mejorar las plataformas en línea para que las entidades financieras continuaran brindando servicios a sus clientes y dieran acceso a grupos poblacionales desatendidos. Asimismo, el aumento del uso de medios digitales mostró la importancia de desarrollar nuevos controles contra ciberataques y fraudes.

Por otro lado, para garantizar la transparencia de las operaciones y las medidas aplicadas, las autoridades postergaron la implementación de estándares internacionales, pero pusieron mayor énfasis en solicitar informes adicionales a las instituciones. Esto implicó un aumento en la inversión en sistemas de información y la adopción de herramientas tecnológicas para generar datos confiables y seguros.

Finalmente, algunos supervisores también establecieron medidas para fortalecer los procesos de protección al consumidor financiero en cinco pilares claves: marco legal y estructura institucional de supervisión, transparencia, trato justo y oferta adecuada, confidencialidad y protección de datos, y mecanismos de resolución de controversias y quejas.<sup>5</sup>

De forma general, las medidas han resultado efectivas para combatir los efectos económicos y financieros de la crisis, aliviando los créditos para que los deudores puedan hacer frente a sus obligaciones de manera eficaz. En su aplicación, esta investigación destacó la importancia de una comunicación fluida entre instituciones locales e internacionales y el mantenimiento de aquellas normas que pueden mejorar la prestación de los servicios financieros.

3/ Bank for International Settlements (2021), [“Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms”](#).

4/ *idem*

5/ Arregui Solano, Ruth y Rosa Matilde Guerrero Murgeytio (2021), Seminario Internacional “Protección al Consumidor de Servicios Financieros. De la Teoría a la Praxis”, Superintendencia de Bancos, Ecuador.

# III. METODOLOGÍA

El análisis de los efectos y consecuencias no intencionales de las medidas implementadas por los entes reguladores y supervisores de la región, destinadas a preservar la estabilidad financiera en medio de la pandemia por COVID-19, se realizó en dos etapas. Primero, se hizo una recopilación y un análisis de la documentación pública disponible acerca de las medidas de carácter financiero aplicadas en la región, dejando de lado aquellas de carácter monetario y fiscal. Posteriormente, se realizó un proceso más específico de documentación, el cual, a su vez, se divide en cuatro fases:

1. Consolidación de la información disponible a partir de fuentes públicas y entrevistas llevadas a cabo con los supervisores.<sup>6</sup>
2. Análisis del contexto, los factores externos e internos y las similitudes y diferencias en la implementación de medidas en otras regiones.
3. Agrupación de las medidas más relevantes según su tipología:
  - Riesgo de crédito: diferimiento de pagos de deudas para otorgar alivio a los deudores del sistema financiero, evitando el deterioro de su calificación crediticia y la constitución de provisiones adicionales.
  - Liquidez: aumento del volumen de recursos disponibles en el sistema, a través de la flexibilización de requisitos de conservación de encajes.
  - Solvencia: en algunos casos, se establecieron medidas para la conservación de colchones de capital con el fin de contrarrestar impactos negativos en los ingresos; en otros, se suspendió el pago de dividendos y se redujo el

porcentaje de requisitos mínimos de capital exigidos por la regulación vigente.

- Continuidad de negocio: fortalecimiento de los planes de contingencia para garantizar la continuidad operativa.
  - Uso de los canales digitales: a través de flexibilidades regulatorias en cuanto a la identificación de clientes de forma no presencial para la apertura de cuentas bancarias y otorgamiento de créditos y mejoras de las normas en temas de ciberseguridad.
  - Reportes regulatorios: flexibilización de las fechas para la implementación de normas internacionales y requerimiento de reportes para dar seguimiento y garantizar la transparencia de las medidas implementadas.
4. Documentación que consolida las principales conclusiones e implicaciones potenciales de las medidas de carácter financiero.

<sup>6/</sup> Se han realizado sesiones de entendimiento con los supervisores de Bahamas, Brasil, Colombia, Panamá y Perú.

# IV. IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS E IMPACTOS ASOCIADOS

La pandemia provocada por el COVID-19 representa un desafío histórico por la magnitud de sus efectos económicos y sociales a nivel mundial. A diferencia de otras crisis, como la del 2008, no se explica por fallos en la regulación financiera o una sobrevaloración de productos financieros, sino por sus orígenes exógenos, inciertos y globales.<sup>7</sup>

Asimismo, en comparación con sucesos históricos anteriores, en esta ocasión las entidades financieras contaban con elevados niveles de capital y liquidez y se encontraban menos apalancadas al momento de estallar la crisis. Además, los avances tecnológicos de los últimos años han facilitado la continuidad de diversas operaciones financieras a través de medios remotos. Todo lo anterior ha permitido amortiguar eficientemente los efectos macroeconómicos<sup>8</sup> de la pandemia y de las medidas de confinamiento impuestas para mitigar los efectos en la salud de la población.

Por su parte, los bancos centrales y las autoridades financieras de todo el mundo han adoptado medidas que preserven la estabilidad del sistema financiero, aseguren la protección de los depositantes y apoyen la economía mundial. En este sentido, han tenido especial relevancia la transparencia y la comunicación de las acciones regulatorias y de supervisión, con el propósito de asegurar el préstamo de los servicios esenciales y la mitigación de los impactos inmediatos en la economía.<sup>9</sup>

En un inicio, las medidas se encaminaron a preservar la continuidad operativa de los servicios financieros y a evitar una crisis generalizada de liquidez, mediante facilidades regulatorias que permitieran la posibilidad de continuar ofreciendo servicios de manera remota, además de la reprogramación de obligaciones de pago.

Posteriormente, las medidas se orientaron también a preservar la solvencia de las entidades. De esta manera, y a pesar de haber experimentado una recesión mundial sin precedentes, el sistema financiero global ha podido desempeñar sus funciones críticas y continuar otorgando créditos.<sup>10</sup>

A continuación, se analizan las medidas adoptadas por las entidades financieras y supervisoras, agrupadas en torno a su naturaleza para hacer frente a la crisis (riesgo de crédito, riesgo de liquidez, solvencia, riesgo de continuidad de negocio, canales digitales y reportes regulatorios), así como a sus impactos y consecuencias no intencionales asociadas.

## MEDIDAS DE RIESGO DE CRÉDITO

Cada país, de manera individual, ha tomado diferentes decisiones para hacer frente a los impactos de la crisis, en función del efecto que ha tenido en el sistema bancario y los objetivos planteados para mitigar su impacto. En este apartado se agrupan las medidas financieras establecidas con respecto a las reprogramaciones de crédito,<sup>11</sup> la constitución y uso de provisiones y el tratamiento de garantías.

7/ Bank for International Settlements (2020), "[The prudential response to the Covid-19 crisis](#)".

8/ Financial Stability Board (2021), "[Lessons Learnt from the COVID-19 Pandemic from a Financial Stability Perspective](#)".

9/ Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2020), "[COVID-19: The Regulatory and Supervisory Implications for the Banking Sector](#)".

10/ Bank for International Settlements (2021), "[Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)".

11/ El término "reprogramar" comprende, además de aplazar el pago, cambios en otras características del crédito como el plazo, la tasa de interés y las cuotas.

## Modificación en los contratos de crédito y facilidades de renegociación

El objetivo de estas medidas fue proporcionar alivio temporal a los deudores (personas físicas o empresas) y reconocer las limitaciones que podrían enfrentar para llevar a cabo sus operaciones normales, sobre todo en los países que implementaron las cuarentenas más rígidas.

### i. Características de las medidas

La flexibilización en el plan de pagos de los deudores<sup>12</sup> tuvo como objetivos prevenir la ruptura de la cadena de pagos, beneficiar a los prestatarios ilíquidos pero solventes, continuar con la prestación de servicios por parte de las entidades financieras y, principalmente, proteger a los depositantes y garantizar la estabilidad del sistema financiero.

Las modificaciones en las condiciones crediticias a través de reprogramaciones de créditos fueron importantes para proporcionar un alivio financiero a los deudores más vulnerables<sup>13</sup>, así como a las empresas y familias que, a causa del impacto económico de la pandemia, enfrentaron limitaciones para el pago de sus obligaciones.

Como se ha mencionado, si bien las medidas aplicadas fueron similares en toda la región, sus características variaron de un país a otro. Los aspectos generales más importantes de estas reprogramaciones son:

- No aplicar cambios en la calificación crediticia de los deudores.
- Congelar el cómputo de los días de atraso de los créditos.<sup>14</sup>
- Otorgar distintos periodos de gracia, los cuales oscilaron entre 3 y 12 meses, con posibilidad de extender el plazo al cumplir con ciertos requerimientos como el pago de alguna cuota de la deuda dentro del periodo de gracia.
- Modificaciones en las tasas de intereses.
- Reducciones en las cuotas.

El diferimiento de las obligaciones de pago por parte de las autoridades y entidades financieras jugó un papel

importante en el alivio de las empresas y los hogares, al grado de que, incluso, se observó un crecimiento crediticio en algunas jurisdicciones. Esto favoreció la absorción del impacto de la crisis económica causada por el COVID-19, en contraste con lo ocurrido en la crisis del 2008.<sup>15</sup>

Es importante destacar que algunas autoridades permitieron las reprogramaciones de carácter masivo, sin tener contacto directo con el deudor durante los primeros meses de la pandemia. Posteriormente, se instruyó a las entidades para evaluar la implementación de reprogramaciones individuales, teniendo contacto con los deudores y ajustando las nuevas condiciones de seguridad e higiene a sus necesidades específicas.

Así también, la autoridad de supervisión y control solicitó a las entidades contar con sistemas de información y contabilidad que permitieran el seguimiento de las operaciones con medidas de alivio financiero y con políticas, procesos y procedimientos específicos para la gestión, control y monitoreo del riesgo de crédito.<sup>16</sup>

Por su parte, las entidades fijaron diferentes requisitos para que los deudores pudieran gozar de la reprogramación de sus préstamos. Por ejemplo, en general, sólo eran elegibles aquellos créditos clasificados como normales, con un número determinado de días de mora (30, 60 o 90 según la entidad) o en condición de diferidos, pero con sus pagos al día antes de comenzar la pandemia.

En este sentido, se espera que, al mejorar sus condiciones financieras, los deudores vuelvan al sistema de pagos anterior a la pandemia. Por esta razón, se comenzó a dimensionar la cartera crediticia para definir quiénes son los deudores con una capacidad de pago normalizada que les permita salir de la categoría de crédito diferido o modificado.

12/ Estas medidas consistieron, en lo general, en la emisión de criterios contables especiales para facilitar el diferimiento parcial o total del pago de principal e intereses.

13/ Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2020), “COVID-19: The Regulatory and Supervisory Implications for the Banking Sector”.

14/ Esta medida estuvo dirigida a los deudores que, al momento de iniciar la pandemia, se encontraban en mora y no podían hacer uso de las facilidades para reprogramar sus adeudos.

15/ Bank for International Settlements (2021), “Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms”.

16/ *idem*

## ii. Impactos asociados

La reprogramación de créditos ha permitido que una gran cantidad de deudores no incurra en mora y, por lo tanto, mantenga su calificación crediticia. Sin embargo, esto no ha impedido que los índices de morosidad aumenten conforme vencen los periodos de gracia otorgados, lo cual, a su vez, incrementa el riesgo de crédito al que están expuestas las entidades financieras, desencadena aumentos en las provisiones y erosiona su capital y capacidad para otorgar nuevos préstamos.<sup>17</sup> Así, los aumentos significativos en los índices de morosidad de las instituciones podrían poner en riesgo su sostenibilidad financiera.

Una consecuencia de otorgar periodos de gracia —en los cuales no existe la obligación de hacer pagos de intereses o de principal— fue que, en algunas jurisdicciones, los deudores interpretaron este hecho como una condonación de sus deudas. Esto se tradujo en innumerables reclamos al finalizar el periodo de gracia y obligó, tanto a las autoridades como a las entidades financieras, a realizar un seguimiento minucioso de los comentarios en redes sociales para evitar riesgos reputacionales que pudieran provocar un impacto mayor.

En tanto, algunas entidades financieras observaron un doble efecto en sus estados financieros: por una parte, un aumento significativo en los intereses devengados no cobrados (superiores a los registrados históricamente) y, por otro, una caída en el volumen de la constitución de provisiones, debido a que la calificación de los deudores no experimentaba ningún deterioro. Lo anterior expuso a las entidades financieras a nuevos riesgos, sobre todo a aquellas que no disponían de mecanismos robustos de monitoreo de sus carteras ni de información oportuna sobre la situación financiera de sus deudores. El no poder identificar con celeridad el aumento en el riesgo de incumplimiento de sus deudores impide a las instituciones financieras constituir oportunamente las provisiones necesarias para enfrentar escenarios más adversos. Por ello, en general, las entidades financieras debieron aumentar el monitoreo de sus carteras de crédito.

En definitiva, se deben evaluar medidas que minimicen el riesgo reputacional tanto para las instituciones financieras como para el regulador. El objetivo es no perder la confianza del público en el sistema

financiero, al tiempo que se facilite el restablecimiento del ciclo crediticio, por lo que estas medidas deben tener una duración limitada, contener una estrategia de salida clara, evitar el beneficio del incremento de plazos para los prestatarios que ya eran morosos antes de la pandemia y garantizar incentivos para reanudar los pagos al término de las moratorias, lo que evita un efecto negativo sobre la cultura de pago de las obligaciones financieras.

Finalmente, las medidas temporales pusieron en evidencia la necesidad de que las autoridades e instituciones financieras desarrollen programas de educación financiera más incluyentes, con contenidos óptimos y un enfoque de protección al consumidor, que permitan a los usuarios comprender claramente las condiciones de los diferentes productos y servicios para tomar decisiones mejor informadas en el futuro.

## Constitución y uso de provisiones

A partir de los alivios otorgados a los deudores, se implementaron medidas adicionales cuyo objetivo fue mantener la cobertura por riesgo de crédito de las entidades financieras, reconociendo un riesgo mayor de la cartera y creando provisiones adicionales de carácter voluntario y, en algunos casos, obligatorio. Asimismo, se permitió utilizar estas provisiones para otros fines.

### i. Características de las medidas

En condiciones normales, cuando los clientes no pueden hacer frente a sus obligaciones, los términos y la calificación de la deuda se deterioran, lo cual impacta en el nivel de provisiones que debe constituir una entidad financiera.

<sup>17/</sup> Unidad de Apoyo a la Gobernanza Económica (2021), [“When and how to unwind COVID-support measures to the banking system?”](#)

Por ello, si bien las medidas implementadas en varios países han permitido que los clientes que enfrentan dificultades temporales de liquidez no vean deteriorada su calificación crediticia, pueden también dificultar el reconocimiento de las pérdidas reales y de la verdadera situación financiera de las entidades. Para reconocer parte de este riesgo, algunas entidades constituyeron provisiones adicionales que permiten evidenciar este componente de incertidumbre dentro de sus balances. En los casos donde las entidades no lo hicieron, algunas autoridades solicitaron evaluar de manera detallada su portafolio para determinar si existía un mayor riesgo crediticio no reconocido que requiriera la constitución de provisiones.

En este sentido, algunas entidades efectuaron estimaciones prudentes para la constitución voluntaria de provisiones sobre la base de escenarios de estrés diseñados con el fin de contar con reservas en caso de alargamiento de la crisis.

Cuando la situación de una entidad lo requería, algunas autoridades permitieron hacer uso de provisiones adicionales por ciclo económico, las cuales se incrementan durante las etapas de expansión, creando recursos para circunstancias adversas que puedan presentarse. No obstante, la reducción de estas provisiones adicionales fue monitoreada para evitar la utilización temprana y la posterior falta de este colchón de provisión.

En este sentido, los países que ya habían optado por implementar la metodología de provisiones dispuesta por la Norma Internacional de Información Financiera 9, la mantuvieron, al tener un enfoque prospectivo y basarse en las pérdidas esperadas en lugar de las pérdidas incurridas.

## **ii. Impactos asociados**

Al no modificar las calificaciones crediticias ni constituir nuevas provisiones, existe la posibilidad de que algunas entidades financieras se encuentren con recursos insuficientes para enfrentar las pérdidas que podrían presentarse cuando algunos deudores no puedan cumplir con sus obligaciones al finalizar los periodos de gracia y planes de pagos. Además, no constituir las provisiones correspondientes, puede ocasionar que no se identifiquen, de manera oportuna, las alertas de seguimiento de deudores con problemas significativos.

Es por ello por lo que, en la mayoría de los casos, se ha observado que las reprogramaciones no han sido otorgadas por periodos muy extensos. Además, en los casos especiales, las autoridades han requerido provisiones adicionales, así como un análisis del riesgo de las carteras y su impacto en los ejercicios de solvencia.

Por otro lado, las reprogramaciones masivas pueden afectar la recolección de información importante sobre el historial de comportamiento de pago de los clientes. Lo que, a su vez, impacta en los modelos de riesgo utilizados por las empresas.

Finalmente, estas medidas pueden tener efectos debido a la potencial opacidad temporal de los estados financieros de las empresas. Esto es particularmente relevante para las pruebas de estrés que realizan las autoridades a nivel sistémico.

## **Tratamiento de garantías**

Estas medidas tuvieron como objetivo complementar la flexibilización de los tratamientos dados a la cartera y la valoración de las garantías en los portafolios de créditos, estimulando así el mercado crediticio.

### **i. Características de las medidas**

Como parte de la modificación de los préstamos, se establecieron condiciones específicas para el tratamiento de las garantías: en primer lugar, en diversos casos se permitió considerar actualizado el valor real de la garantía hasta finalizar el estado de emergencia, sin importar si se requería realizar una nueva tasación; en segundo lugar, en algunos países se permitió que una misma garantía sirviera de respaldo para varias operaciones.

Para cumplir con el objetivo de estimular el mercado crediticio y preservar la estabilidad financiera, de forma general, no se identificaron prohibiciones en la ejecución de las garantías.

## ii. Impactos asociados

En caso de que los clientes no recuperen los hábitos de pago luego del vencimiento de plazos, estas medidas pueden ocasionar el incremento de su exposición crediticia y la imposibilidad de las entidades financieras para mantener los niveles de cobertura definidos dentro de su gestión de riesgo de crédito.

De la misma manera, materializar el riesgo de crédito y utilizar una misma garantía para múltiples operaciones puede ser insuficiente para cubrir el importe de la deuda, lo que impediría que la entidad financiera recupere el valor adeudado.

## MEDIDAS DE LIQUIDEZ

Este bloque de medidas tuvo como objetivo continuar incrementando los activos líquidos de las entidades financieras para mantener la confianza del mercado<sup>18</sup> y el flujo de efectivo en el sistema.

### i. Características de las medidas

A diferencia de las crisis anteriores, la causada por el COVID-19 se desarrolló en un marco en el que las entidades financieras se encontraban en una sólida posición; contaban con un colchón de activos líquidos suficiente destinado a enfrentar una disminución en la entrada de efectivo en caso de que los deudores no pudieran cumplir con sus obligaciones. En algunos países, durante la pandemia incluso se incrementaron los niveles de liquidez ante el aumento del volumen de los depósitos que, en cierta medida, se dio por la disminución del gasto corriente de los agentes económicos. En este sentido, algunos estudios sugieren que la crisis no implicó un estrés de liquidez prolongado y generalizado en las entidades financieras.<sup>19</sup>

No obstante, para fomentar el financiamiento a las instituciones e inyectar liquidez al sistema, algunas autoridades redujeron las tasas de referencia y se flexibilizaron los encajes de los depósitos a plazos, con el objetivo de compensar la reducción de depósitos que hubieran tenido las instituciones bancarias.

A su vez, la mayoría de las autoridades redujeron temporalmente los requerimientos mínimos del LCR, además de cesar la aplicación de determinadas

medidas correctivas cuando las entidades reportaran un coeficiente LCR por debajo del mínimo regulatorio.

Asimismo, algunas autoridades permitieron excluir de los cálculos del enfoque retrospectivo de liquidez la información de “llamadas de margen” (*margin calls*) o cambios de valoración ocurridos durante los primeros meses de la pandemia.

Desde el punto de vista del supervisor, se solicitó la actualización del Plan de contingencia de liquidez, cuyo objetivo fue evaluar que el riesgo de liquidez se encontrara gestionado de forma adecuada en el corto y mediano plazo.

Por su parte, algunas instituciones señalaron que, a pesar de que las presiones de liquidez no se materializaron como se esperaba, estas medidas, sumadas a la reducción de los objetivos de liquidez internos, ayudaron a respaldar los préstamos originados durante este periodo.

### ii. Impactos asociados

Al relajar estos requisitos, en caso de presentarse un escenario de estrés, las entidades financieras pueden tener problemas al cubrir sus necesidades de liquidez si no cuentan con el volumen adecuado de activos líquidos de alta calidad.

En definitiva, y tal como se ha comentado en párrafos anteriores, las entidades financieras se encontraban muy bien capitalizadas y contaban con altos índices de liquidez al inicio de la crisis y no se materializaron problemas de liquidez que pudieran comprometer el normal funcionamiento de sus actividades.

18/ Bank for International Settlements (2021), “Early [lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)”.

19/ *Idem*

## MEDIDAS DE SOLVENCIA

Gran parte de las entidades financieras contaban con sólidos niveles de capital al inicio de la crisis y con niveles de liquidez muy por encima de sus requisitos mínimos, lo cual se potenció, en parte, porque algunas autoridades impusieron restricciones en la distribución de utilidades. Esto permitió establecer otras medidas para promover la preservación de los colchones de capital y la reinversión de recursos propios en áreas estratégicas.

### i. Características de las medidas

Estas disposiciones tuvieron como objetivos preservar los colchones de capital para contrarrestar los impactos negativos sobre los ingresos y el nivel de provisiones durante la pandemia, incrementar la colocación de recursos para préstamos, aumentar la inversión en tecnología de mayor valor para los consumidores financieros (digitales y adaptados a eventos como el COVID-19) y mejorar procesos de protección a los depositantes y de inclusión financiera.

Sin embargo, se observaron posiciones contrarias a lo largo de la región, ya que, mientras algunos reguladores aumentaron los requerimientos de capital al implementar nuevas normativas, otros definieron medidas temporales que buscaron disminuirlos.

Algunos países que ya habían iniciado la convergencia hacia los requisitos de capital de Basilea III y crearon colchones de conservación de capital, capital anticíclico y por riesgo sistémico facilitaron la acumulación de capital suficiente en épocas de crecimiento económico para hacer frente a las pérdidas en caso de crisis.

En estos casos, algunas entidades permitieron la reducción el volumen de los colchones de conservación de capital y definieron periodos adicionales para su restablecimiento gradual, con el objetivo de fortalecer la confianza de las entidades financieras y establecimientos de crédito.

En tanto, otros países también redujeron el porcentaje de los requisitos mínimos de capital exigidos para cubrir pérdidas inesperadas y mantener el nivel de solvencia en situaciones de crisis.

### ii. Impactos asociados

Más allá de las medidas implementadas en el ámbito de solvencia, algunos análisis exponen la reticencia de los supervisores y las entidades financieras a hacer uso de los colchones de capital acumulados, a pesar de mantener un margen superior a los requisitos mínimos. Entre las razones de este comportamiento se encuentra el estigma del mercado al considerar el uso de los colchones como un signo de debilidad, lo cual puede tener impactos negativos en el precio de las acciones de las entidades, la calificación crediticia o el acceso al financiamiento a bajo costo y la incertidumbre sobre el futuro al existir preocupación por su capacidad de reconstrucción de colchones y optar por manejarse de manera cautelosa para hacer frente a pérdidas futuras.<sup>20</sup>

Por otro lado, las restricciones impuestas a la distribución de utilidades, la acumulación y desacumulación de colchones de capital y el relajamiento de los requisitos de capital mínimo garantizaron que no existieran impactos pronunciados en los coeficientes de solvencia de las entidades.<sup>21</sup>

Se debe tener en cuenta que disminuir los requisitos de capital puede debilitar la capacidad de las entidades financieras para absorber pérdidas inesperadas, por lo que, al existir la posibilidad de reprogramar créditos, es importante mantener un colchón de capital que permita transitar condiciones financieras desfavorables y que garantice su estabilidad. Una vez finalizada la crisis, los bancos deberán reconstruir sus reservas de capital para evitar pérdidas a futuro por el diferimiento crediticio.

20/ Bank for International Settlements (2021), "[Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)".

21/ En varios casos no fue necesaria la desacumulación, ya que, al no haber un crecimiento acelerado de los créditos, no hubo un mayor requerimiento de capital.

En general, diversos análisis indican que los niveles sólidos de capital en los bancos ayudaron a garantizar que las empresas y los hogares tuvieran acceso al crédito durante la pandemia. Por lo tanto, el sistema bancario complementó y respaldó los esfuerzos de las autoridades monetarias y fiscales con medidas anticíclicas para mantener la actividad económica durante la crisis ocasionada por el COVID-19.<sup>22</sup>

Sin embargo, las autoridades deben tener en cuenta que es probable que las instituciones financieras muestren una menor rentabilidad en los siguientes meses, lo que puede implicar una reducción en los índices de capital y solvencia en el futuro cercano.

## MEDIDAS DE CONTINUIDAD DE NEGOCIO

En los últimos años las entidades financieras han impulsado el desarrollo y la difusión de las mejores prácticas y estándares internacionales del mercado, así como nuevos requisitos regulatorios para cubrir las expectativas de los grupos de interés (clientes, accionistas, supervisores, etcétera).

A su vez, han analizado el contexto crítico para asegurar la continuidad de las operaciones ante la materialización de determinados riesgos y, así, minimizar el impacto sobre las funciones críticas. En cuanto a la evaluación de los riesgos convencionales, en donde se considera el impacto y la probabilidad de ocurrencia de un evento, si bien una pandemia puede representar un impacto importante, la probabilidad de ocurrencia es muy baja, por lo que, en la mayoría de las evaluaciones de riesgo para las entidades, era imperceptible o irrelevante. Esto llevó a definir medidas que impulsaron la continuidad operativa de las entidades financieras.

### i. Características de las medidas

Las entidades financieras deben contar con una respuesta estructurada que permita hacer frente a las situaciones impredecibles y cambiantes durante la pandemia, las cuales pueden afectar o interrumpir la operación normal de sus actividades y la ejecución de sus procesos críticos.

En este sentido, la operatividad puede verse afectada por las interrupciones en los sistemas operativos o

telecomunicaciones, fallas en la infraestructura física, ciberataques, la dependencia de terceros para brindar productos y servicios críticos para las entidades, la adopción del trabajo remoto que implica la ejecución de herramientas adicionales para asegurar un resultado ágil y seguro o la limitada disponibilidad del personal para brindar servicios y responder a los reclamos de los clientes, incrementando así el riesgo reputacional.

Por lo tanto, los planes de continuidad de negocio son relevantes para conocer el grado de preparación de las instituciones ante contingencias y garantizar que se mantenga la operatividad bajo escenarios de crisis.

Si bien las entidades contaban con los recursos y las capacidades para hacer frente a eventos extremos, en algunas jurisdicciones de la región no se disponía de medidas específicas para hacer frente a la pandemia. Por lo tanto, las instituciones financieras se vieron en la necesidad de fortalecer los planes de contingencia y establecer un mayor número de controles para garantizar la continuidad operativa en el escenario actual -considerando su posible extensión en el tiempo- y en futuras situaciones de incertidumbre.

En otros casos, la regulación de algunas jurisdicciones obligaba a los bancos a contar con un plan de continuidad de negocios, que pusieron en práctica al inicio de la pandemia y durante su extensión. En estos casos, los bancos pudieron brindar servicios con las limitaciones que exigían las autoridades sanitarias.<sup>23</sup>

22/ Bank for International Settlements (2021), "[Early lessons from the Covid-19 pandemic on the Basel reforms](#)".

23/ Éste fue el caso de la agencia de supervisión en México, que hizo un seguimiento puntual en la aplicación de estos planes y al desempeño con especial atención a los indicadores de CCL, ICAP, IMOR, fraudes cibernéticos y otorgamiento de crédito en pro de la reactivación económica.

### **i. Impactos asociados**

La crisis puso a prueba los planes de continuidad de negocio y demostró que algunas entidades no tenían identificados correctamente los riesgos que una pandemia representa tanto para las personas como para los sistemas de la organización. Por lo tanto, se replanearon y fortalecieron las metodologías establecidas para considerar el alcance de los escenarios vividos.

Del mismo modo, cabe mencionar que la subcontratación de proveedores externos puede afectar la reputación, la continuidad del negocio y el posterior incremento de costos de las entidades financieras, por lo que es necesario contar con una estrategia clara para la selección, aprobación y gestión de estas terceras partes.

Para crear un sistema de gestión de riesgos efectivo dentro de la coyuntura actual se debe establecer un plan de trabajo que permita restaurar los procesos de negocio críticos y necesarios para operar.

## **USO DE CANALES DIGITALES**

Previo a la pandemia, las entidades financieras se encontraban en un proceso de transformación digital, el cual se ha acelerado ante el COVID-19 y la necesidad de responder de manera inmediata con soluciones digitales que automaticen los procesos y den facilidades para realizar el trabajo remoto. Las entidades que no evolucionaron a la velocidad requerida se han visto forzadas a detener su operación.

### **i. Características de las medidas**

Al tratarse de una crisis sanitaria, las entidades financieras debieron adherirse a los protocolos emitidos por sus jurisdicciones para mantener abiertas o cerradas determinadas oficinas y manejar y procesar el efectivo. Las medidas de confinamiento y los protocolos para operar las instituciones de crédito pusieron de manifiesto la creciente importancia de la tecnología y, en particular, de los canales digitales que garanticen la sostenibilidad de los servicios financieros en periodos de estrés y ante una crisis, además de brindar escenarios de bioseguridad que reduzcan la propagación del virus.<sup>24</sup>

De esta forma, para disminuir la concentración de personas en las sucursales físicas y crear un entorno seguro, tanto para el personal como para los clientes, las autoridades financieras fomentaron que las instituciones ampliaran la oferta de servicios a través de medios digitales, cuyo uso en aumento constituyó una oportunidad para mejorar la inclusión financiera, al evidenciar la necesidad de brindar servicios a grupos poblacionales desatendidos.<sup>25</sup>

En este sentido, algunas jurisdicciones reformaron sus normas de protección y defensa de los derechos de los consumidores de productos financieros, así como sus programas de educación financiera. En algunos países se incentivó también el uso de canales no presenciales para realizar transacciones. Asimismo, para garantizar el acceso a los canales digitales e instrumentos de pago y contar con la infraestructura tecnológica necesaria para soportar el incremento de las operaciones durante la cuarentena, se diseñaron medidas que facilitan el uso de las finanzas digitales y disminuyen el riesgo de ciberataques, mediante el refuerzo de los diagnósticos, mecanismos de seguridad, la capacidad de monitoreo y las herramientas de las entidades bancarias. Así, algunas jurisdicciones ejecutaron reformas en sus regulaciones de identificación remota de clientes (*onboarding digital*) para lograr una mayor solidez, seguridad, flexibilidad e inclusión en los procesos digitales.

### **ii. Impactos asociados**

Las medidas de confinamiento aumentaron la velocidad de transformación digital del sector financiero, a la vez que disminuyeron la burocracia de algunos de sus servicios. Si bien una gran parte de los bancos contaba con estrategias de digitalización, un número importante de servicios sólo se ofrecía de manera presencial en las oficinas.

La digitalización de la banca ha permitido efectuar operaciones y obtener información de los movimientos que se realizan en las cuentas en cualquier horario, facilitando así el control de las finanzas personales y empresariales.

<sup>24/</sup> Bank of International Settlements (2020), "[Covid-19: Boon and bane for digital payments and financial inclusion](#)".

<sup>25/</sup> *Idem*

En tanto, el aumento en el uso y dependencia de los canales digitales para los servicios financieros incrementó la exposición de las instituciones bancarias y usuarios a mayores riesgos cibernéticos y de fraude, lo cual podría impactar en la estabilidad financiera y en la confianza de los clientes.<sup>26</sup>

Ante este escenario, es necesario que las entidades financieras inviertan más recursos en tecnologías y la constante capacitación de los especialistas y del personal en general para solucionar y prevenir ataques cibernéticos como la suplantación de identidad —a través de autenticación de doble factor o respaldos para recuperar información sensible, por ejemplo—, así como también en aumentar el personal especializado en ciberseguridad, redefinir la metodología del trabajo remoto para mantener la eficiencia del personal, establecer protocolos y guías de comportamiento, entre otros.

## REPORTES REGULATORIOS

La amplia reacción regulatoria y supervisora ante el COVID-19 se está configurando como un rasgo distintivo de la gestión de la presente crisis, de la cual se destacan las medidas implementadas con respecto a la forma y la intensidad de los reportes regulatorios durante la etapa crítica de la pandemia.

### i. Características de las medidas

Para conservar la confianza en el sistema financiero es fundamental que exista transparencia en las medidas que las entidades implementan. Las autoridades financieras, con el objetivo de limitar el riesgo, solicitaron informes adicionales para facilitar el seguimiento de las medidas y evaluar sus impactos, lo que requirió de la recopilación de datos de manera más oportuna y frecuente con respecto a los informes regulatorios tradicionales.<sup>28</sup>

En términos de créditos otorgados, se solicitó a las entidades contar con sistemas de información y contabilidad que permitieran dar seguimiento a las operaciones con medidas de alivio financiero, reportar la cantidad de clientes que entraron en periodo de gracia y el desempeño de la cartera de reprogramados para monitorear y evaluar qué entidades tuvieron un mayor impacto en materia de créditos de consumo,

aplazamientos de hipotecas residenciales y préstamos comerciales. A su vez, se solicitó el número de líneas de crédito en mora y sus valores previos a la pandemia y, por otro lado, el detalle de los deudores agregados según niveles de segmentación y las operaciones para identificar cambios en la fecha de pago, el tipo de cuota, la tasa que se le aplica, etcétera.

A pesar de que se implementaron nuevas medidas para generar reportes que garanticen la operatividad de las entidades, algunos países decidieron ampliar los plazos para informar sobre ciertas normas de carácter internacional, siendo el caso particular del Pilar III de Basilea III —que exige la publicación de la información relacionada con el perfil de riesgo y la estructura de capital de una entidad— y de los ejercicios de pruebas de estrés —los cuales permiten evaluar debilidades ante escenarios extremos que puedan poner en riesgo la situación económica y financiera de los bancos—.

### ii. Impactos asociados

La exigencia de reportes adicionales requiere, por un lado, mayor gestión de la información para asegurar su disponibilidad, precisión y rapidez, y, por el otro, la adopción de herramientas tecnológicas destinadas a generar y organizar datos confiables y seguros. Además, puede implicar una mayor carga operativa en las entidades y un incremento de sus costos, los cuales no contaban con la infraestructura necesaria para hacer frente a los nuevos reclamos, siendo más propensos a cometer errores o descuidar otro tipo de tareas internas.

Asimismo, aplazar la implementación de normas bajo los estándares internacionales puede evidenciar un retraso en la región con respecto a las mejores prácticas del sector financiero a nivel internacional.

26/ Fondo Monetario Internacional (2020), "[El ciberriesgo es la nueva amenaza para la estabilidad financiera](#)".

27/ Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2020), "[COVID-19: The Regulatory and Supervisory Implications for the Banking Sector](#)".

28/ Financial Stability Board (2021), "[Lessons Learnt from the COVID-19 Pandemic from a Financial Stability Perspective](#)".

# V. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

En este apartado se analizan las principales lecciones derivadas de la implementación de las medidas destinadas a mitigar los efectos adversos de la pandemia por COVID-19 en el sistema financiero.

## CONTROL ADECUADO DEL RIESGO DE CRÉDITO

Las autoridades de cada país adoptaron sus propias normativas para flexibilizar la aplicación de los diferimientos de pago y, en su mayoría, otorgaron alivio a los deudores durante la crisis. Con el propósito de evitar que estas medidas tuvieran impactos negativos a largo plazo en la solvencia de las entidades, se consideró que la reprogramación de adeudos se acompañara de medidas de control adecuadas, así como de un seguimiento estrecho de las carteras de crédito beneficiadas por alguna facilidad regulatoria y un análisis de las concentraciones de créditos, por parte de diferentes entidades en los sectores económicos más afectados por la crisis.

En este sentido, es importante reconocer que, debido a la manera inusitada e intempestiva de cómo surgió y la velocidad con la que se propagó por todo el mundo, era imposible disponer de la información necesaria para evaluar oportunamente el impacto de la crisis del COVID-19 en el sistema financiero. También es importante tomar en cuenta que los mismos modelos que se pueden utilizar para el seguimiento de las carteras se han visto afectados por los periodos de gracia que han dificultado recoger información sobre el comportamiento de pago de los deudores.

Además, debe considerarse que no es factible dar seguimiento a cada uno de los segmentos de la cartera de crédito. Por ello, las entidades financieras deben identificar y priorizar aquellos segmentos que

consideran más importantes al incluir: clientes desempleados, clientes que han visto reducidos sus ingresos, clientes empleados en sectores que han sido designados “de alto riesgo”, entre otras categorías.

La dinámica y tendencias de la cartera serán a muy corto plazo y los cambios ocurrirán con mucha más frecuencia que antes de la pandemia, lo que requerirá de un constante seguimiento, así como de una previsión y una nueva predicción continua de las métricas clave.

Es fundamental que las entidades financieras documenten las acciones que toman y creen una cronología de la cartera para referencia futura cuando los clientes, juntas o reguladores pregunten ¿qué sucedió?, ¿qué hizo?, ¿por qué lo hizo? y ¿cuál fue el impacto para el cliente y la organización?

Adicionalmente, los supervisores deberán procurar que este tipo de medidas no afecten la vida crediticia a largo plazo de los prestatarios que se beneficiaron con las facilidades regulatorias.

## REDEFINICIÓN DEL APETITO AL RIESGO

La aparición del COVID-19 ha propiciado que las entidades financieras reconsideren su inclinación hacia el riesgo. En algunos casos, han optado por abandonar los segmentos considerados de mayor riesgo o vulnerabilidad ante los efectos de la pandemia; en otros, han evaluado la conveniencia de retomar segmentos considerados de mayor riesgo, pero con mayor rentabilidad.

Las actividades, procesos y procedimientos relacionados con el otorgamiento de crédito de las diferentes organizaciones también han tenido que cambiar en respuesta a la pandemia para adaptarse a la nueva realidad —como el cambio de restricciones sobre préstamos a desempleados o subempleados, los nuevos métodos para definir límites en los ingresos de ciertos segmentos de clientes que no sean relevantes y deban revisarse, entre otros—.

En el caso de las microfinanzas y las cooperativas, que se caracterizan por el contacto cercano con los clientes, será necesario el uso de modelos y tecnologías que faciliten un rebalanceo entre la evaluación remota y la presencial.

### **ESTRUCTURA DE GESTIÓN PARA MODELOS DE REESTRUCTURACIÓN MASIVA DE CRÉDITOS**

Las medidas de reestructuración masivas de créditos trajeron consigo consecuencias contables y operacionales que requieren de una preparación previa por parte de las entidades financieras. Por ello, los agentes supervisores deben incentivar a las entidades a definir condiciones que permitan reestructurar los préstamos afectados de forma óptima para volver a ser vigentes en el menor tiempo posible, de tal modo que la capacidad de otorgamiento de las entidades no se vea afectada a largo plazo por efectos de capital o liquidez.

Por otro lado, es recomendable que, luego de momentos de crisis y reestructuraciones masivas, las entidades financieras se planteen constituir un equipo interno de reestructuración —a partir de la reasignación de equipos existentes, tanto de crédito como de atención al cliente— o la creación de equipos experimentados para evitar confundir la gestión de las operaciones funcionales con las que se vieron afectadas por la pandemia.

Asimismo, es necesario reconsiderar la forma en cómo se administra el crédito a lo largo del ciclo de vida del cliente, priorizando el esfuerzo, particularmente, en la función de cobranza y la venta de cartera. El enfoque convencional de vender cartera a “compradores de deuda” se verá interrumpido por el COVID-19 y potencialmente conducirá a fluctuaciones de precios, por ello, el enfoque inmediato está en las cobranzas, ya que los prestamistas trabajan con sus clientes más vulnerables para brindarles acceso a mejores acuerdos de pago.

### **CORRECTA VALORACIÓN DE GARANTÍAS**

Otro punto a considerar es que las garantías, en condiciones normales, generan la cobertura necesaria para recuperar el crédito. Sin embargo, en una situación de crisis, los efectos económicos de la oferta y la demanda contaminan a las empresas y al mercado inmobiliario, disminuyendo su valor y aumentando la dificultad para hacerlas líquidas. Así surge la necesidad de evaluar detenidamente los efectos de la pandemia en el llamado “préstamo a valor” (*loan to value*), con el fin de evitar problemas futuros de riesgo de crédito.

### **MODELOS DE PRUEBAS DE ESTRÉS Y ANÁLISIS DE ESCENARIOS MACROECONÓMICOS**

La crisis ocasionada por el COVID-19 evidenció la importancia que tiene para el sistema financiero el desarrollo de pruebas de estrés integrales y de estrés reversible como herramientas de gestión que permitan identificar alertas tempranas sobre posibles riesgos que se acentúan en situaciones macroeconómicas adversas.

### **INFRAESTRUCTURA PARA HACER FRENTE A RESOLUCIONES BANCARIAS MASIVAS**

Las entidades deben contar con planes de resolución estructurados en los que detallen la estrategia, los procesos y procedimientos necesarios para hacer frente a escenarios de estrés o a su propia liquidación. La crisis demostró la importancia de que las entidades y los supervisores tengan claridad sobre dichos planes para que, en caso de ser necesario, se realicen procesos de liquidación controlados que no afecten al mercado en general, al tiempo que se fomente una estrecha colaboración entre países para hacer frente a eventos transfronterizos.

### **EJECUCIÓN TEMPRANA DE MEDIDAS DE LIQUIDEZ**

Si bien no todas las crisis se caracterizan por tener un impacto directo sobre la liquidez de las entidades financieras, la implementación rápida y eficiente de medidas en este ámbito al inicio de la pandemia arrojó resultados positivos en la gestión de riesgos de las entidades, más aún con los efectos de contagio que traen consigo los problemas de liquidez. En economías con restricciones de política monetaria, como las que dependen del dólar, estas medidas demostraron ser aún más necesarias.

Sin embargo, no hay que descartar que, como resultado del continuo deterioro de la actividad económica, es posible que el riesgo de liquidez aumente. En este sentido, algunas acciones que las autoridades pueden llevar a cabo para dar seguimiento a los temas de liquidez son: 1) monitoreo intensivo de los índices de liquidez, diaria y mensual, y flujos de efectivo; 2) solicitudes de información adicional sobre métricas de liquidez con información diaria; 3) estrecha comunicación con las instituciones financieras para revisar sus posiciones de liquidez y las funciones de gestión de riesgos de la alta dirección.

### **CAPACIDAD PARA BRINDAR SERVICIOS DIGITALES**

La pandemia por COVID-19 evidenció que no todas las entidades cuentan con la infraestructura necesaria para brindar servicios digitales. Por lo tanto, fue necesario identificar nuevos canales para ampliar la gama de estos servicios y, así, gestionar la concentración de personas en las sucursales.

La pandemia aceleró considerablemente los procesos de transformación digital de las entidades financieras, lo que evidenció la necesidad de aumentar los niveles de control de proveedores y terceras partes para las empresas relacionadas con servicios digitales. Hasta entonces, esto no se había tratado del todo dentro de los sistemas de gestión de riesgo de las entidades.

Adicionalmente, la digitalización ha permitido disminuir algunos procesos burocráticos e implementar algunas medidas que facilitan los procesos.

Otro punto a considerar es que la regulación debe adaptarse a las nuevas tecnologías, servicios y modelos de negocio en el sector financiero y responder, de forma transversal, a desafíos que van más allá de un sector específico, como la privacidad de datos o el papel de las plataformas digitales.

El regulador tendrá la responsabilidad de abrir la puerta a los beneficios que trae la digitalización, pero monitoreando de manera cercana sus riesgos y estableciendo reglas prudentes que ayuden a mitigarlos.

### **CONTAR CON UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CONTINUIDAD DE NEGOCIO EFECTIVO**

Un plan de continuidad de negocio resiliente debe ser coherente con los procesos de protección al consumidor financiero y cumplir con aspectos como:

1. Asignar recursos a crear, mantener y probar planes de continuidad, mediante simulacros que evalúen su efectividad e identifiquen áreas de mejora.
2. Disponer de herramientas de análisis y predicción para realizar cambios estratégicos y operativos que aseguren el crecimiento y la estabilidad de las entidades.
3. Contar con el análisis de impacto en el negocio (BIA por sus siglas en inglés) al ser una herramienta útil para estimar la afectación en las entidades por algún incidente y definir los recursos mínimos para mantener las operaciones.
4. Maximizar la digitalización de los procesos para reducir costos, mejorar la eficiencia y minimizar los impactos de las crisis.
5. Definir roles y responsabilidades del personal de emergencia, de acuerdo con el tamaño y complejidad de la entidad, e incluir un esquema claro de formación.
6. Establecer planes de comunicación para mantener informados a los empleados, equipos que ejecutan tareas de recuperación y las partes interesadas.

### **CAPACIDAD PARA BRINDAR SERVICIOS DIGITALES**

El incremento de la calidad y la demanda de los niveles de capital y liquidez más altos de las reformas, propuestas por estándares internacionales como Basilea III, han logrado su objetivo de fortalecer la capacidad de respuesta y recuperación bajo escenarios de crisis, lo que destaca la importancia de continuar implementando estas medidas en la región.

## GESTIÓN DE DATOS Y MODELOS

Las entidades financieras deben estar preparadas para la actualización de la información y comprender que la información de los clientes que hasta el momento se tenía disponible puede cambiar. Además, deben reconocer que estos datos pueden verse afectados por el COVID-19 e identificar el impacto de estos cambios para la administración del crédito de los clientes en el futuro, adecuando los modelos en caso de ser necesario.

## IMPORTANCIA DE LA EDUCACIÓN FINANCIERA

De igual forma, la crisis demostró la falta de educación financiera. Debido a la asimetría de información, fue necesario replantear la manera de relacionarse y atender al consumidor financiero. Esto evidenció la necesidad de fortalecer los esquemas de atención, de servicio al cliente y de formación financiera para brindar información y claridad acerca de las medidas con un lenguaje común para todo tipo de cliente financiero, así como sistemas más incluyentes para los consumidores.

## REASIGNACIÓN DE RECURSOS A ENTIDADES FINANCIERAS VIABLES

La pandemia favoreció la ampliación del nivel de apalancamiento y sobreendeudamiento del sector no financiero, a través del apoyo crediticio brindado por las entidades. En este sentido los generadores de políticas pueden diseñar mecanismos para facilitar la salida del mercado de las empresas endeudadas, calificadas como inviables para promover la redistribución eficiente de recursos.

De igual forma, es necesario considerar los problemas de estabilidad financiera que podrían surgir ante un aumento de la deuda corporativa. Para mitigar estos riesgos, se debe distinguir entre tres tipos de empresas: (i) empresas con modelos de negocio que en su mayoría no se ven afectados por la pandemia y que pueden recaudar fondos sin fricciones; (ii) empresas con modelos de negocio que son claramente inviables, y (iii) empresas con modelos de negocio fundamentalmente sólidos, pero que enfrentan fricciones al acceder a los mercados de financiamiento privados debido a una mayor incertidumbre. Dirigir las medidas fiscales hacia los dos últimos tipos requiere de mecanismos para la reestructuración anticipada de la deuda y un ajuste de las medidas fiscales para un mayor apoyo de solvencia específico para negocios viables.<sup>29</sup>

## IMPORTANCIA DE LA ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Al tratarse de una crisis con impacto mundial, han sido esenciales la comunicación y el intercambio de información entre instituciones locales e internacionales para respaldar la eficacia y coordinación de las medidas políticas, asegurando de este modo que se mantenga la estabilidad financiera global, los mercados abiertos y en funcionamiento y que se preserve la capacidad del sistema financiero para financiar el crecimiento.<sup>30</sup>

En el ámbito local, si las entidades reguladoras y los bancos centrales no están agrupados en un mismo órgano, debe existir un flujo constante de comunicación e información para evitar medidas con impactos adversos en alguna de las partes involucradas. Asimismo, la relación y coordinación con el Gobierno es importante para evitar la desinformación y la implementación de medidas populares que pudiesen tener un efecto negativo a largo plazo.

## EVITAR LA DEPENDENCIA DE LAS MEDIDAS

Las medidas tomadas durante el estado de emergencia no deben generar dependencia, ya que tienen carácter transitorio. No obstante, hay normas que surgen de la excepcionalidad y vale la pena mantenerlas en el tiempo, como el envío periódico de reportes y las medidas sobre identificación no presencial de los clientes (*onboarding* digital).

## CONTINUO SEGUIMIENTO DEL REGULADOR A LAS MEDIDAS DEFINIDAS

Se recomienda a los supervisores realizar un monitoreo continuo para prever si es necesario adecuar o emitir nuevas facilidades regulatorias según las circunstancias que vaya presentando la crisis. Asimismo, hacer especial énfasis en: (i) monitoreo intensivo de indicadores financieros y operativos, así como del gobierno corporativo de las entidades financieras; (ii) gestión y capacitación en torno a nuevos riesgos y sobre el incremento de los ya existentes, y (iii) comunicación constante con las entidades supervisadas para ser puente de comunicación con los consumidores.

29/ European Systemic Risk Board (2020), "[Monitoring the financial stability implication of COVID-19 support measures](#)".

30/ Financial Stability Board (2021), "[Lessons Learnt from the COVID-19 Pandemic from a Financial Stability Perspective](#)".

## VI. COMENTARIOS FINALES

Como se ha comentado, la crisis ha sido abordada por los distintos reguladores y las entidades financieras de América Latina y el Caribe mediante la implementación de medidas en el ámbito de riesgo de crédito, riesgo de liquidez, solvencia, riesgo de continuidad de negocio, digitalización y reportes, las cuales guardan similitudes, pero tienen diferencias significativas de acuerdo con los contextos y posibilidades individuales.

De manera general, las disposiciones fueron efectivas para asegurar la estabilidad del sistema financiero. No obstante, es esencial mantener y fortalecer los sistemas de control y monitoreo. Asimismo, con el objetivo de robustecer el sistema financiero para enfrentar futuras crisis, los reguladores deben continuar con el seguimiento y evaluación de la evolución del mercado financiero para actuar de manera rápida y eficiente en caso de que sea necesario.

## VI. ANEXOS

	MEDIDAS	IMPACTOS ASOCIADOS
MEDIDAS DE RIESGO DE CRÉDITO	Modificación en los contratos de crédito y facilidades de renegociación.	La reprogramación de créditos ha permitido que una gran cantidad de deudores no incurra en mora y, por lo tanto, mantenga su calificación crediticia. Sin embargo, esta medida no ha impedido que los índices de morosidad aumenten conforme vencen los periodos de gracia otorgados.
	Proporcionar alivio temporal a los deudores (personas físicas o empresas) y reconocer las limitaciones que podrían enfrentar para llevar a cabo sus operaciones normales, sobre todo en los países que habían implementado las cuarentenas más rígidas.	
	Constitución y uso de provisiones.	Al no modificar las calificaciones crediticias ni constituir nuevas provisiones, es posible que las entidades financieras no cuenten con los recursos suficientes para enfrentar futuras pérdidas en caso de que los deudores no puedan cumplir con sus obligaciones una vez finalizados los periodos de gracia y el plan de pagos.
	Algunas entidades constituyeron provisiones adicionales que permitan evidenciar este componente de incertidumbre dentro de sus balances.	
	Tratamiento de garantías.	En caso de que los clientes no recuperen los hábitos de pago luego del vencimiento de plazos, estas medidas pueden ocasionar el incremento de su exposición crediticia y la imposibilidad de las entidades financieras para mantener los niveles de cobertura definidos dentro de su gestión de riesgo de crédito.
Como parte de la modificación de los préstamos, se establecieron condiciones específicas para el tratamiento de las garantías, como considerar actualizado el valor real de la garantía hasta finalizar el estado de emergencia, sin importar si se requería realizar una nueva tasación.		
MEDIDAS DE RIESGO DE LIQUIDEZ	Financiamiento a instituciones financieras e inyectar liquidez al sistema.	La implementación de estas medidas puede disminuir la capacidad de reacción de las entidades financieras para afrontar corridas bancarias no esperadas, derivadas de la crisis sanitaria mundial.
	Para fomentar el financiamiento a las instituciones e inyectar liquidez al sistema, en algunos casos se redujeron las tasas de referencia y se flexibilizaron los encajes de los depósitos a plazos, con el objetivo de compensar la reducción de depósitos que hubieran tenido las instituciones bancarias.	
MEDIDAS DE RIESGO DE SOLVENCIA	Algunos países redujeron el porcentaje de los requisitos mínimos de capital exigidos para cubrir pérdidas inesperadas y mantener el nivel de solvencia en situaciones de crisis.	La reticencia de las entidades financieras a hacer uso de los colchones de capital acumulados, a pesar de mantener un margen superior a los requisitos mínimos
	Permitir el uso de los colchones de capital para contrarrestar los impactos negativos sobre los ingresos y el nivel de provisiones durante la pandemia e incrementar la colocación de recursos para préstamos.	

	<b>MEDIDAS</b>	<b>IMPACTOS ASOCIADOS</b>
<b>MEDIDAS DE CONTINUIDAD DE NEGOCIO</b>	Fortalecer los planes de contingencia y establecer un mayor número de controles para garantizar la continuidad operativa en el escenario actual	La crisis puso a prueba los planes de continuidad de negocio y demostró que algunas entidades no tenían identificados correctamente los riesgos que una pandemia representa tanto para las personas como para los sistemas de la organización.
<b>USO DE CANALES DIGITALES</b>	Al tratarse de una crisis sanitaria, las entidades financieras debieron adherirse a los protocolos emitidos por sus jurisdicciones para mantener abiertas o cerradas determinadas oficinas y manejar y procesar el efectivo.	Las medidas de confinamiento aumentaron la velocidad de transformación digital del sector financiero, a la vez que disminuyeron la burocracia de algunos de sus servicios. Si bien una gran parte de los bancos contaban con estrategias de digitalización, un número importante de servicios sólo se ofrecían de manera presencial en las oficinas.
	Algunas jurisdicciones ejecutaron reformas en sus regulaciones de identificación de clientes (incorporación digital) para lograr una mayor solidez, seguridad, flexibilidad e inclusión en los procesos digitales.	El aumento en el uso y dependencia de los canales digitales para los servicios financieros ha incrementado la exposición de las instituciones bancarias y usuarios a mayores riesgos cibernéticos y de fraude, lo cual podría impactar en la estabilidad financiera y en la confianza de los clientes.

# MIEMBROS ASBA

## Miembros Asociados

### Región Andina

*Superintendencia Financiera de Colombia*  
*Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero, Bolivia*  
*Superintendencia de Bancos del Ecuador*  
*Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, Perú*

### Región Caribe

*Central Bank of Belize*  
*Banco Central de Cuba*  
*Bank of Guyana*  
*Bank of Jamaica*  
*Banque de la République d' Haïti*  
*Cayman Islands, Monetary Authority*  
*Centrale Bank van Aruba*  
*Centrale Bank van Curaçao en Sint Maarten*  
*Eastern Caribbean Central Bank*  
*Financial Services Regulatory Commission, Antigua y Barbuda*  
*Turks & Caicos Islands Financial Services Commission*  
*Central Bank of Barbados*  
*Central Bank of the Bahamas*  
*Central Bank of Trinidad and Tobago*  
*Centrale Bank van Suriname*  
*Financial Services Commission, British Virgin Islands*

### Región Centroamérica

*Superintendencia de Bancos, Guatemala*  
*Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Honduras*  
*Superintendencia de Bancos y de Otras Instituciones Financieras de Nicaragua*  
*Superintendencia del Sistema Financiero, El Salvador*  
*Superintendencia General de Entidades Financieras, Costa Rica*  
*Superintendencia de Bancos de Panamá*  
*Superintendencia de Bancos de República Dominicana*

### Región Norte América

*Board of Governors of the Federal Reserve System, USA*  
*Office of the Comptroller of the Currency, USA*  
*Federal Deposit Insurance Corporation, USA*  
*Comisión Nacional Bancaria y de Valores, México*

### Región Cono Sur

*Comisión para el Mercado Financiero, Chile*  
*Banco Central do Brasil*  
*Banco Central de la República Argentina*  
*Banco Central del Paraguay*  
*Banco Central del Uruguay*

### No Regionales

*Banco de España*

### Miembros Colaboradores

*Banco Central de Reserva de El Salvador*  
*Comisión Nacional de Microfinanzas, Nicaragua*  
*Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, México*

## GRUPO DE TRABAJO

### CONSULTOR

Hernán Enríquez  
Management Solutions

### SECRETARÍA GENERAL ASBA

Pascual O'Dogherty  
Marcos Fabian  
Antonio Pineda  
María José Baqueiro

**LECCIONES SOBRE LAS MEDIDAS REGULATORIAS IMPLEMENTADAS  
PARA ENFRENTAR LA EMERGENCIA DEL COVID-19**

Marzo 2022

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

Información adicional: [asba@asbasupervision.org](mailto:asba@asbasupervision.org)

[www.asbasupervision.com](http://www.asbasupervision.com)

C. Picacho Ajusco #238, oficina 601

Col. Jardines en la Montaña, C.P. 14210

Ciudad de México, México

(+52) 55 5662 0085

