

Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria

Directriz de supervisión para el tratamiento de bancos débiles

Reporte del grupo de trabajo en el tratamiento de bancos débiles

Marzo 2002

BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo	1
Parte I. Temas generales, condiciones previas, identificación	3
1. Introducción y antecedentes	3
1.1 Mandato	3
1.2 Trabajo relacionado en otros lugares	4
1.3 Estructura de este reporte	4
2. Temas y conceptos generales	6
2.1 Definición de un “banco débil”	6
2.2 Principios para el tratamiento de bancos débiles	6
2.2.1 Impacto	7
2.3 Síntomas y causas de problemas bancarios	8
3. Condiciones previas	9
4. Identificación de bancos débiles	11
4.1 Métodos que emplean principalmente información financiera cuantitativa	11
4.1.1 Análisis de estados financieros	11
4.1.2 Sistemas de alerta temprana	12
4.2 Evaluaciones de supervisión	12
4.2.1 Sistemas supervisores de calificación	12
4.2.2 Supervisión basada en el riesgo	13
4.2.3 Vigilancia del sistema bancario	13
4.3 Canales para información sobre debilidades	14
4.3.1 Comunicación con la administración del banco	14
4.3.2 Reporte regulatorio y revisión de gabinete	15
4.3.3 Inspecciones in situ	15
4.3.4 Auditores externos	16
4.3.5 Información del control interno y auditores internos del banco	17
4.3.6 Contactos con otras autoridades de supervisión y relacionadas	17
4.3.7 Otras fuentes externas	18
4.4 Planeación de contingencia	18

Parte II. Acción correctiva, resolución y salida	20
5. 5.1 Principios generales para acción correctiva	20
5.2 Implementación de acción correctiva	20
5.2.1 Determinación de naturaleza y seriedad de la debilidad	20
5.2.2 Rango de acciones correctivas	21
5.2.3 Acción correctiva oportuna	22
5.2.4 Grados de acción correctiva	23
5.2.5 Plan de acción	24
5.2.6 Cumplimiento de acciones correctivas	25
5.2.7 Consulta con otras agencias	26
5.3 Tratamiento con diferentes tipos de debilidades	27
5.3.1 Adecuación de capital	27
5.3.2 Calidad de activos	28
5.3.3 Administración	30
5.3.4 Ingresos	30
5.3.5 Liquidez	31
5.3.6 Procesos de administración de riesgo	32
6. Temas de resolución y salida	33
6.1 Principios directriz para la política de resolución de bancos	33
6.2 Técnicas de resolución	34
6.2.1 Planes de reestructuración	34
6.2.2 Fusiones y adquisiciones	35
6.2.3 Transacción de compra y apropiación	36
6.2.4 Banco puente	38
6.3 Uso de dineros del sector público en una resolución	38
6.4 Cierre del banco: Liquidación de los depositantes	39
6.5 Administración de activos deteriorados	39
6.6 Divulgación pública de problemas	41
7. Temas institucionales seleccionados	42
7.1 Temas de conglomerado	42
7.1.1 Herramientas disponibles	42
7.1.2 Conglomerados internacionales	43

7.2	Asuntos transfronterizos	43
7.3	Bancos del sector público	44
8.	Conclusiones	46

Resumen Ejecutivo

i. Los bancos son un fenómeno mundial. Los supervisores deben ser dinámicos en su tratamiento. Este reporte proporciona un juego de herramientas que ofrezcan una directriz práctica en las áreas de identificación de problemas, acción correctiva, técnicas de resolución y estrategias de salida. La audiencia objetiva que pretende este reporte es la comunidad de supervisión bancaria alrededor del mundo, incluyendo instituciones financieras internacionales de asesoría a supervisores.

ii. Un banco débil puede ser definido de varias formas. En este reporte, es “uno cuya liquidez o solvencia está o estará deteriorada a menos que exista una mejora importante en sus recursos financieros, perfil de riesgo, dirección estratégica de negocio, capacidades de administración de riesgo y/o calidad de administración”. En tales casos, y dado a la necesidad de mantener la confianza en el sistema financiero, un supervisor debe tratar de preservar el valor de los activos del banco con mínima ruptura de sus operaciones, sujeto a minimizar los costos de resolución. Podría bien ser que el banco como una entidad legal deje de existir.

iii. Para que la supervisión opere en forma efectiva, debe estar establecido un marco regulatorio, contable y legal apropiado, como se establece en los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva. Un supervisor debe distinguir claramente entre los síntomas y las causas de los problemas del banco. El reporte los analiza. Un supervisor debe también identificar y rastrear los problemas en una etapa temprana antes de que lleguen a ser agudos. El reporte considera las fuentes relevantes de información y las avenidas disponibles para los supervisores.

iv. Mientras los supervisores tengan un rango de herramientas de acción correctiva a su disposición, la responsabilidad primaria de dirigir las debilidades y problemas descansa con el Consejo y la administración del banco. Las medidas de supervisión deben ser proporcionadas. La acción correctiva debe ajustarse a la escala del problema y ser establecida dentro de un marco de tiempo claro. Debe haber un balance entre los regímenes rígidos de acción correctiva pronta y marcos de referencia generales menos restrictivos. Una combinación efectiva incluiría reglas “automáticas” para acciones aceptables de supervisión previamente convenidas más el espacio de flexibilidad en circunstancias particulares. Debe también haber un balance entre los métodos informales, normalmente donde los problemas del banco son menos serios y la administración del banco brinda cooperación, y acciones más formales que limiten al banco, con sanciones por incumplimiento. El cierre del banco y revocación de la licencia permanecen como última sanción.

v. Los planes de acción correctiva deben ser detallados y específicos, mostrando cómo la posición financiera del banco será restaurada. Un supervisor debe ser capaz de evaluar si existe un progreso satisfactorio o si se necesitan acciones adicionales. Un supervisor debe también convenir, bajo mecanismos establecidos, sobre la consulta o información al gobierno, banco central y otras agencias regulatorias, nacionales y extranjeras. En particular, el supervisor y el banco central usualmente tienen intereses comunes que requieren consulta antes de tomar acciones contra un banco débil. La divulgación es otra área crítica. La consideración primordial debe ser si la divulgación contribuye al objetivo del supervisor en resolver el banco débil.

vi. Si el prospecto de insolvencia es inminente, son necesarias las alternativas. Incluyen un fusión o adquisición por un banco saludable; una transacción de compra o apropiación; y técnicas de ayuda de banca abierto y banco puente. Estas se describen en el reporte. Si ningún

inversionista está dispuesto a avanzar o si el reembolso de depósitos es menos costoso que otras opciones, el reembolso (parcial o total) y liquidación de los depositantes son inevitables.

vii. Los fondos públicos pueden ser usados para proporcionar un apoyo de liquidez, o en circunstancias excepcionales, apoyo de solvencia. En una base de caso por caso, el banco central puede considerar la provisión discrecional de asistencia de emergencia de liquidez, además de sus servicios normales, a bancos ilíquidos pero de presunta solvencia. El apoyo de solvencia, por otra parte, involucrara el dinero de los contribuyentes fiscales y la decisión debe siempre ser tomada y financiada por el gobierno y el organismo legislativo, y no el banco central. Sin embargo, la cooperación cercana e intercambio de información entre el banco central y el gobierno son necesarios. El apoyo de liquidez y solvencia debe siempre estar vinculado a otras medidas correctivas más permanentes.

viii. En algunos casos, un supervisor tendrá que considerar temas adicionales donde el banco sea parte de un grupo más grande o sea un banco extranjero. Los factores relevantes y posibles opciones, como el establecimiento de una barrera de protección (ring-fencing), son examinados. Pueden aplicar también consideraciones especiales, políticas y financieras a los bancos de propiedad estatal donde la escala de tiempo para la resolución de problemas puede necesitar ser más grande.

Parte I. Temas generales, condiciones previas, identificación

1. Introducción y antecedentes

1. Los bancos débiles son un fenómeno mundial.¹ Estos establecen un desafío continuo para los supervisores bancarios en todos los países, independiente de la estructura política, sistema financiero y nivel de desarrollo económico y técnico. Todos los supervisores bancarios tienen que estar preparados para minimizar su incidencia y tratarlos cuando ocurran.

2. Los bancos débiles tienen problemas comunes y existen lecciones a ser delineados agrupando la experiencia de los supervisores, especialmente las acciones específicas que han o no trabajado en circunstancias dadas. En el pasado, la falta de convenios de contingencia y entendimiento de las herramientas disponibles para el tratamiento de los bancos débiles algunas veces han resultado en retrasos innecesarios en las acciones de supervisión. Ellos han sido factores clave en los altos costos de resolución de problemas bancarios. La directriz apropiada puede reducir los costos y prolongar los efectos de estos problemas.

3. En su reunión en abril de 2001, el Foro de Estabilidad Financiera (FSF, por sus siglas en Inglés) discutió la factibilidad de desarrollar una directriz para el tratamiento de los bancos débiles y las crisis bancarias sistémicas. En la discusión, los miembros enfatizaron la importancia del desarrollo de una directriz para el tratamiento de los bancos débiles en una base individual, que fue considerado ser principalmente un tema de supervisión. El Comité de Basilea en Supervisión Bancaria acordó que el desarrollo de la directriz de supervisión internacional sobre el tratamiento con los bancos débiles sería útil. Para este fin, el Comité de Basilea, en cooperación con su Grupo de Coordinación de los Principios Básicos (CPLG, por sus siglas en Inglés), estableció un Grupo de Trabajo en julio de 2001 para reportar el tratamiento de los bancos débiles, con base en las experiencias de diferentes países y en diferentes circunstancias.²

4. El Grupo de Trabajo sostuvo cuatro reuniones entre julio del 2001 a enero de 2002.

1.1 Mandato

5. El mandato del Grupo de Trabajo (Anexo 2) fue producir un “juego de herramientas” que contengan una directriz para los supervisores cuando traten con bancos débiles. El reporte examina una amplia variedad de problemas bancarios, sus antecedentes y causas, y evalúa los pros y contras de varios métodos para tratar con ellos. Estos incluyen medidas preventivas, identificación temprana, acciones correctivas, temas de resolución y estrategias de salida. El reporte no pretende ser de carácter prescrito – sino identificar la buena práctica que ya ha sido tratada. La intención es ofrecer una directriz practica que pueda ser adaptada a circunstancias específicas de cada caso.

6. La audiencia objetiva de este reporte es la comunidad de supervisión bancaria a nivel mundial, incluyendo las instituciones financieras internacionales que asesoran a los supervisores.

¹ En más de 50 países, uno o más bancos se cerraron formalmente en los pasados cinco años. Fuente: Banco Mundial.

² Los 16 países estuvieron representados en el Grupo de Trabajo. Además, el Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea y el Instituto de Estabilidad Financiera BIS participaron. Por favor ver Anexo 1 para una lista de miembros.

Por esta razón, el Grupo de Trabajo no se ha enfocado en ninguna categoría específica de países o sistemas bancarios. El juego de herramientas debe ser independiente de si la institución es un banco local pequeño o un grupo bancario internacional grande; si es un banco de propiedad pública o privada; o si un banco universal o grupo financiero. Los supervisores pueden usar el juego de herramientas ya sea como una referencia en un caso particular de problema, o como una guía para la preparación de las autoridades en un país particular para tratar con los problemas causados por los bancos débiles.

1.2 Trabajo relacionado en otros lugares

7. Este reporte se enfoca en el tratamiento con los bancos individuales débiles. Ha habido mucho trabajo en temas relacionados. Ejemplos son los del Banco Mundial/FMI (aspectos legales de insolvencia y liquidación de bancos), FMI (marco para la administración de crisis bancarias sistémicas), APEC (lecciones de política sobre la administración de un fracaso bancario), El Grupo de Contacto (causas de las dificultades bancarias) y la OECD (experiencias con la resolución de las instituciones financieras débiles). El grupo de trabajo ha tratado de minimizar las coincidencias. Donde es relevante, el reporte hace referencia a otras publicaciones. Los estándares internacionales existentes, como los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria efectiva del Comité de Basilea³, también son relevantes y han sido referenciados cuando es apropiado. En el Anexo 3 se encuentra una lista de referencia.

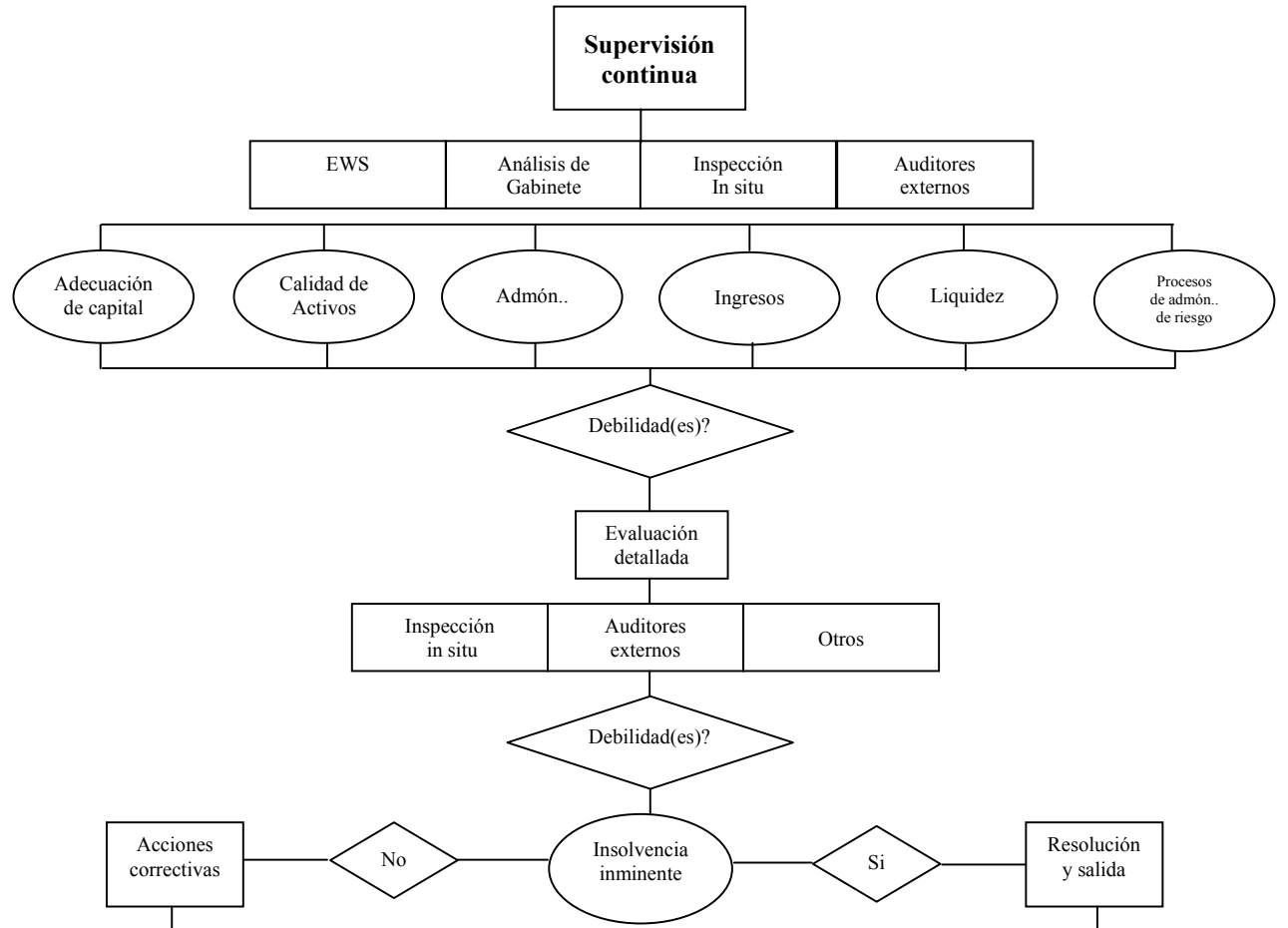
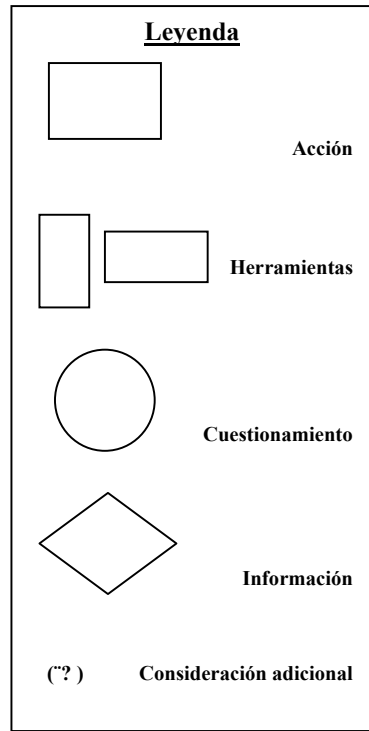
1.3 Estructura de este reporte

8. Las debilidades en un banco puede ocurrir en varios momentos. El banco, junto con el supervisor, debe trabajar en forma continua en medidas para prevenir problemas y, si las debilidades se desarrollan, en identificarlas y remediarlas rápidamente. La estructura del reporte refleja estas diferentes etapas. La Parte I discute temas generales, las condiciones previas de supervisión subyacentes para el tratamiento de los bancos débiles y las técnicas de supervisión que permitirán al supervisor identificar problemas. La Parte II trata con las medidas correctivas para revertir un banco débil y las estrategias de resolución y de salida para bancos fracasados o en vías del fracaso.

9. Se proporciona una revisión ilustrada de la estructura de este reporte en la Gráfica 1.

³ Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (1997), Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva, Basilea, septiembre.

Gráfica 1: Revisión de la estructura del reporte



Inyección de efectivo (capital) por los accionistas
Suspensión de derechos de accionistas, incluyendo de voto
Prohibición de distribución de utilidades u otros retiros por parte de los accionistas.
Remoción de directores y gerentes
Limitaciones sobre compensación.
Requerimientos para mejorar el gobierno, controles internos y sistemas de administración de riesgo.
Mantener una adecuación de capital y coeficientes de liquidez más altos.
Establecer restricciones o condiciones en el negocio realizado por el banco.
Disminución de operaciones y ventas de activos.
Restricciones sobre la expansión de sucursales y cierre de sucursales.
Aprovisionamiento inmediato y/o mejorado.
Suspensión de pagos de principal o interés sobre deuda subordinada.
Suspensión de actividades riesgosas incluyendo las que podrían infringir leyes o regulaciones.
Prohibiciones o límites a particulares líneas de negocios, productos o clientes.
Aprobación supervisora previa de gastos de capital importantes, nuevos compromisos o emisión de contingencia
Designación de un administrador.

Reestructuración radical.
Fusiones y adquisiciones.
Transacciones de compra y apropiación.
Banco puente.
Asistencia de banco abierto.
Cierre del banco: liquidación de depositantes.

2. Temas y conceptos generales

2.1 Definición de un “banco débil”

10. Este reporte usa la siguiente definición:

Un banco débil es uno cuya liquidez o solvencia está o estará deteriorada a menos que exista una mejora importante en sus recursos financieros, perfil de riesgo, dirección estratégica de negocio, capacidades de administración de riesgo y/o calidad de administración.

11. La definición se enfoca a un banco donde existan amenazas potenciales o inmediatas para la liquidez y solvencia, en lugar de uno con debilidades observables que sean aisladas o temporales y que normalmente pueden corregirse por medio de una acción de solución apropiada. Por supuesto, todas las debilidades, cualquiera que sea su magnitud y carácter, deben dirigirse por el banco. Los problemas en un banco débil son más fundamentales. Incluyen, pero no se limitan a, una pobre administración, recursos financieros inadecuados, ausencia de estrategia de negocios sostenible a largo plazo; calidad débil de activos; y sistemas y controles pobres. Los bancos débiles no se hacen de la noche a la mañana. Los problemas que se consideran emergen rápidamente son a menudo una señal de debilidades financieras o gerenciales que se les ha permitido persistir por algún tiempo. Estos problemas pueden rápidamente llegar a ser una preocupación importante para un supervisor si los requerimientos prudenciales mínimos no se cumplen y la viabilidad está amenazada. La tarea del supervisor es identificar estos problemas tempranamente, asegurar que las medidas preventivas o correctivas son adoptadas, y tener una estrategia de resolución establecida que debe prevenir que la acción falle.

2.2 Principios para el tratamiento de los bancos débiles

12. Como parte de los antecedentes del trabajo, el grupo de trabajo consideró por qué es necesario y deseable tratar a los bancos débiles. La respuesta se relaciona a objetivos fundamentales de supervisión bancaria. Estos, por supuesto, varían de alguna forma de país en país – y en algunos casos, están expresamente establecidos en la ley. Como una proposición general, sin embargo, un objetivo central de supervisión es mantener estabilidad y confianza en el sistema financiero, por consiguiente reducir el riesgo de pérdida a los depositantes y otros acreedores. El tratamiento efectivo de los bancos débiles encaja admirablemente dentro de este objetivo más amplio.

13. En el tratamiento de los bancos débiles, su objetivo traslada dentro de las acciones de supervisión enfocadas en la previsión el valor de los activos del banco con una mínima ruptura en sus operaciones (es decir, mantener la entidad económica), sujeto a minimizar cualesquiera costos de resolución. En ciertos casos, podría bien ser que el banco como entidad legal deba dejar de existir.

14. Los principios guía para un supervisor cuando trata con bancos débiles incluyen:

- *Velocidad.* Los supervisores deben actuar rápidamente. La experiencia de muchos países muestra que la prohibición regulatoria y supervisora ha exacerbado los problemas de un banco débil. Si no se tratan los problemas rápidamente, crecerían rápidamente haciendo los esfuerzos de resolución eventual más difíciles y más costosos, con la posibilidad de llegar a ser más extensos y sistémicos.

- *Costo-eficiencia.* Un criterio de menor costo debe guiar al supervisor cuando hace elecciones entre las acciones alternativas consistentes con el logro de los objetivos de supervisión. Es importante que el supervisor considere todos los costos, incluyendo costos de origen externo como la inestabilidad del sistema financiero, en la decisión de un curso de acción.
- *Flexibilidad.* La legislación frecuentemente adopta un enfoque con base en las reglas. Sin embargo, también es útil si la legislación permite al supervisor ejercer discreción en el desarrollo y programa de las herramientas de supervisión. Esta fuera del alcance del grupo de trabajo prescribir la naturaleza de cualquier marco legislativo de un país – es suficiente decir que los supervisores deben estar preparados para actuar en forma flexible considerando el rango completo de facultades disponibles cuando se afronta con un banco débil.
- *Consistencia.* Las acciones de supervisión consistentes y bien comprendidas no distorsionan el ambiente competitivo. Dicho enfoque también minimiza la confusión e incertidumbre en tiempos de crisis. Los problemas similares en diferentes bancos, grandes o pequeños, privados o estatales,⁴ deben recibir un tratamiento similar.
- *Evasión de riesgo moral.* La acción de supervisión no debe crear incentivos para que los bancos actúen en una forma que incurren en costos que no tienen que llevar en forma total. Los accionistas no deben ser compensados por pérdidas cuando un banco está en dificultad; de otra manera animará a otros bancos a comportarse en forma menos prudente sobre la expectativa de que recibirán una ayuda económica para salir del apuro si los problemas ocurren. Igualmente, la acción de supervisión no debe proteger el interés de los funcionarios corporativos del banco. Como Bagehot escribió: “Alguna ayuda Banco malo presente es el modo más seguro de prevenir el establecimiento de un Banco bueno futuro”⁵
- *Transparencia y cooperación.* La inadecuada o incorrecta información del banco incrementa la incertidumbre para cada uno involucrado. Esto puede llevar a descuidar la acción de supervisión y aumentar los costos de solución de problemas. El banco y las autoridades relevantes deben enfocar un alto grado de intercambio de información y transparencia sobre la intención de sus acciones. Las decisiones sobre divulgar - o no - a una comunidad financiera más amplia y al público en general son más difíciles y deben depender de la situación específica. Estos generalmente necesitará ser cuidadosamente evaluado en cada caso particular. La consideración primordial debe ser si la divulgación contribuye al objetivo del supervisor de resolver el banco débil y mantener más amplia la estabilidad sistémica.

2.2.1 Impacto

15. A fin de evitar distorsionar la competencia en el sector financiero, los bancos pequeños y grandes deben estar sujetos al mismo marco supervisor y regulatorio. Esto aplica en momentos normales como también en momentos de problemas. Podrían, sin embargo, ser buenas razones para el tratamiento de los bancos grandes en forma diferente en algunas situaciones explícitamente definidas. Los bancos grandes tienen vínculos interbancarios más grandes y realizan un rango más amplio de actividades, a menudo incluyen operaciones transfronterizas, y por eso la falla de un

⁴ El tratamiento de los bancos del sector público se discute con más detalle en la sección 7.3.

⁵ Bagehot, W (1873), *Lombard Street*, Henry S. King and Co.

banco grande crearía efectos desbordantes mayores. Pero los problemas sistémicos potencialmente no surgen solamente de los bancos grandes. Pueden surgir cuando un número de pequeños bancos fallan en forma simultánea o donde un banco pequeño tiene una posición crítica en un segmento particular del mercado. Igualmente la falla de un gran banco puede no ser sistémica si el respaldo económico es muy fuerte.

16. En casos potencialmente sistémicos, existen a disposición algunas veces medidas de resolución adicionales, como liquidez de prestamista de último recurso del banco central y asistencia de solvencia del gobierno. No obstante, no existe razón de por qué los bancos de preocupación deben ser inmunes a una reorganización drástica o reducción de su actividad, si están garantizados.

2.3 Síntomas y causas de los problemas bancarios

17. Es importante distinguir entre los síntomas y las causas de los problemas bancarios. Los síntomas de los bancos débiles son usualmente de calidad pobre de activos, falta de rentabilidad, pérdidas de capital, problemas de reputación y/o problemas de liquidez.

18. Los diversos síntomas a menudo emergen juntos. Las experiencias de varios países indican que los problemas de liquidez raramente han ocurrido solos y su surgimiento generalmente ha sido un aspecto de dificultades más amplias.

19. Mientras que las dificultades bancarias usualmente resultan de una combinación de factores, han llegado a ser evidentes como en los problemas de crédito en la mayoría de los casos.⁶ Esto no debe ser sorpresivo dado a que la concesión de préstamos ha sido y aún es el soporte principal del negocio bancario. Más a menudo que no, las pérdidas de crédito provienen de debilidades en el control administrativo y los sistemas de administración de riesgo de crédito.

20. En particular, a menudo es cierto que los procesos de administración y control no han sido suficientemente robustos para prevenir:

- *Prácticas pobres de concesión de préstamos*, como las habilidades pobres de suscripción o un programa demasiado agresivo de expansión de préstamo, junto con una ausencia de incentivos para identificar préstamos problemáticos en una etapa temprana y la toma de acciones correctivas.
- *Concentraciones excesivas de préstamo*. La concentración de préstamos a un área geográfica o sector industrial ha sido la causa de problemas para muchos bancos. A menos que un banco mantenga una cartera de préstamo diversificada, está expuesta al riesgo de que los préstamos a alguna área particular, o grupo vinculado de compañías, debe llegar a estar deteriorado al mismo tiempo.
- *Toma excesiva de riesgo*. Una razón para esto es que la administración del banco pueda tener incentivos para sumir un perfil de riesgo más alto en las actividades de concesión de

⁶ Ver por ejemplo el documento del Grupo de Contacto, Las causas de las dificultades bancarias en la EEA 1988-1998. El análisis del grupo “reveló que mientras que las dificultades bancarias usualmente resultaron de una combinación de factores contribuyentes, la mayoría de los casos se manifestaron por sí mismos como problemas de crédito. El riesgo de mercado no fue un contribuyente significativo en la gran mayoría de los casos examinados, aunque el riesgo operacional sí emerge como un factor notable en un número de casos”. (página 1).

préstamo para beneficiarse de los incrementos a corto plazo en los ingresos o precio de acciones.

- *Omisión de políticas y procedimientos existentes*, como los límites sobre concentración o concesión de préstamos vinculados. Los individuos poderosos dentro del banco, por personalidad fuerte, propiedad dominante o posición ejecutiva, pueden hacer caso omiso de políticas y procedimientos. En los bancos estatales, esto puede llegar a través de interferencia política.
- *Actividades de fraude o criminales y auto-tratamiento* por uno o más individuos.

21. Aparte del riesgo de crédito, la debilidad de un banco puede también provenir de otros riesgos, incluyendo el riesgo de tasa de interés, riesgo de mercado, riesgo operacional y riesgo estratégico. Estos riesgos no son nuevos, aunque históricamente han sido menos importantes en la consideración de las fallas bancarias que en el riesgo de crédito. Algunos de estos riesgos pueden llegar a ser más importantes para los bancos. Por ejemplo, el riesgo operacional llegará a ser un enfoque más amplio a medida que los bancos hagan uso de sistemas más sofisticados, nuevos canales de entrega y convenios de outsourcing que incrementen la confianza y exposición del banco a terceras partes. Al mismo tiempo, el incremento en un tipo de riesgo a menudo es compensado por una reducción en otro tipo de riesgo – la titularización de activos, por ejemplo, incrementa los riesgos operacional y legal pero reduce el riesgo de crédito. Los bancos deben también beneficiarse de técnicas e instrumentos mejorados para la reducción del riesgo. El balance tiene que ser cuidadosamente administrado en todos los bancos.

3. Condiciones previas

23. Los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Efectiva y su Metodología⁷ establecen los fundamentos necesarios de un sistema sólido de supervisión. También son cruciales en la previsión y tratamiento de los bancos débiles. En esencia y para ser efectivas, las leyes deben estipular o debe dársele facultades a los supervisores para establecer y/o requerir:

- reglas comprensivas para la autorización de bancos, para permitir nuevas actividades importantes, adquisiciones o inversiones por los bancos y para cambios en la propiedad en los bancos.
- Reglas o directrices prudenciales para bancos, como normas y límites en el capital, liquidez, préstamos conectados o concentraciones de préstamos, y facultades para poner en vigencia un rango de penalidades cuando no se cumplan los requerimientos prudenciales.
- Requerimientos para controles internos y sistemas de administración de riesgos en los bancos consistentes con la estrategia, complejidad y escala del negocio. Esto incluye políticas y procedimientos para la identificación, reporte, monitoreo y administración de la variedad de riesgos inherentes en las actividades bancarias.
- Requerimientos para un efectivo gobierno corporativo en los bancos. Un buen gobierno puede mejorar más por medio de incentivos apropiados a los gerentes el mantenimiento del

⁷ El Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (1999), Metodología de los Principios Básicos, Basilea, octubre.

buen crédito y las prácticas de administración de riesgo y procedimientos y sistemas de control interno, y por medio de la disciplina de mercado, facilitada por una mayor divulgación.

- Requerimientos para un reporte periódico por los bancos y los medios para realizar inspecciones in situ, para que los problemas pueden detectarse en una forma oportuna.,
- Medidas correctivas oportunas para superar las dificultades. Debe haber disponibilidad de un amplio rango de instrumentos para el supervisor para permitir una respuesta graduada y flexible a los diferentes problemas. En casos extremos, el supervisor debe ser capaz de revocar la licencia.
- Estándares contables con base en convenciones y reglas que sean internacionalmente aceptadas y relevantes para los bancos. En particular, deben existir reglas o directriz que requiera sea reconocido el deterioro de activos en una base oportuna para que los valores no realizables no permanezcan en los libros de un banco.⁸
- El alcance y estándares a ser logrados en las auditorías de los bancos. Deben existir penalidades para auditores en el caso de incumplimiento, incluyendo facultad supervisora para despedir a auditores que hayan violado reglas o de otra forma haber demostrado ser inexpertos. Debe existir una base legal para que el auditor reporte sus hallazgos directamente al supervisor.⁹

24. Las otras condiciones previas institucionales principales para el tratamiento efectivo de los bancos débiles son:

- Leyes que estipulen que la autoridad de supervisión bancaria tiene independencia operacional y acceso para adecuar recursos para realizar una supervisión efectiva.
- Leyes que estipulen una protección legal apropiada para las autoridades de supervisión y supervisores individuales por acciones tomadas de buena fe en el curso del desempeño de sus obligaciones de supervisión.

⁸ La directriz para la clasificación y aprovisionamiento de préstamos a menudo es establecida por los supervisores. Algunos ejemplos son: (i) el reconocimiento de pérdida por préstamo debe ser realista y estar apoyado a través de la evaluación de los riesgos inherentes en los créditos individuales y la cartera de préstamos; (ii) los préstamos deteriorados no deben clasificarse como préstamos productivos si dinero adicional está siendo concedido en préstamo al prestatario (conocido como evergreening – que es aquel crédito permanente y no confirmado cuyo plazo es por lo general de un año y que es renovable tácitamente sin solicitud expresa de una de las dos partes –); (iii) la clasificación de préstamos debe depender únicamente de la situación del pago, pero también en una evaluación de la solvencia crediticia del prestatario; (iv) la valuación de los activos no negociables debe ser conservadora; y (v) los préstamos incobrables deben ser amortizados.

⁹ El papel de los auditores en los bancos y la supervisión bancaria difiere de alguna forma en los diferentes países. En algunos, el supervisor requiere a los auditores externos que (i) confirmen la adecuación de las provisiones o concesiones hechas por los bancos para deudas malas o deterioradas y la disminución en el valor de los activos; (ii) verifiquen el cumplimiento de requerimientos regulatorios sobre normas prudenciales (por ejl, requerimientos de liquidez, límites de concentración) y la evaluación del coeficiente de adecuación de capital de los bancos; (iii) rendir un informe sobre la calidad del control interno y los procedimientos de administración de riesgo; y (iv) informar al supervisor inmediatamente de violaciones serias de regulaciones bancarias y cualquier otra, delitos criminales que involucren fraude o deshonestidad, temas que perjudiquen el interés de los depositantes, o cualquier hecho que pueda resultar en debilidades materiales en un banco.

- Un ambiente legal y judicial, que incluya un régimen adecuado de insolvencia¹⁰, que permita una eficiente resolución de bancos, liquidación expedita de activos y un tratamiento justo y equitativo de acreedores.¹¹
- Reglas impositivas neutrales que permitan la transferencia de activos y otras transacciones en la resolución de un banco sin distorsionar o compensar la naturaleza correctiva de dichas medidas.
- Un sistema de cooperación interagencia y de intercambio de información entre agencias oficiales, nacionales y extranjeras, responsables de la seguridad y solidez del sistema financiero.
- Una buena red de seguridad funcional que mejore la confianza del público en general en el sistema bancario. Características importantes de la red de seguridad son el servicio de un prestamista de último recurso con el banco central y convenios de protección de depósito.

4. Identificación de bancos débiles

25. Si no son detectadas, las debilidades en los bancos tienen a crecer a través del tiempo. El desafío del supervisor es identificar debilidades antes de que lleguen a ser irreparables.

26. La identificación exitosa de los bancos débiles depende de la información recopilada por el supervisor de una amplia variedad de fuentes. Un rango de canales y métodos es usado normalmente. Es importante que la información sea oportuna, relevante y de buena calidad. Teniendo buenas fuentes de información, sin embargo, raramente será suficiente por sí misma; el juicio del supervisor siempre será solicitado en la interpretación de la información y evaluación de la salud financiera de un banco.

4.1 Métodos que emplean principalmente información financiera cuantitativa

4.1.1 Análisis de los estados financieros

27. El supervisor puede usar la información financiera de un banco para producir una serie amplia de coeficientes financieros para evaluar el desempeño y condición financiera del banco. El análisis involucra:

- comparación de los indicadores financieros de un banco individual a una por grupo; y
- examen de la tendencia en un indicador.

28. Los vacíos y limitaciones potenciales en esta herramienta de monitoreo son que:

¹⁰ Además, allí también es necesario un régimen eficiente de insolvencia para corporaciones e individuos.

¹¹ Los detalles de una régimen inadecuado de insolvencia para instituciones bancarias será discutido en documentos a ser producidos por la Iniciativa de Insolvencia Bancaria del Banco Mundial y el FMI.

- la relevancia del análisis es críticamente dependiente de la calidad de la información recibida del banco. Esto es porque muchos supervisores buscan una prueba independiente de la precisión de las ganancias del banco.
- los coeficientes únicamente retratan la posición en un punto particular en el tiempo;
- los indicadores financieros tienen a ser indicadores en intervalo de debilidad; y
- no deben ser usados en forma aislada sin considerar los aspectos cualitativos. El gobierno corporativo y las prácticas de administración de riesgo del banco tienen una carga en la precisión de los datos y la probabilidad de que los problemas de hecho se materializarán.

4.1.2 Sistemas de alerta temprana

29. Con base en gran parte de los reportes regulatorios presentados por los bancos, algunos supervisores han desarrollado o están desarrollando sistemas de alerta temprana (EWS, por sus siglas en Inglés) estadísticamente basados. Estos modelos pretenden estimar la probabilidad de falla o de aprietos financieros en un tiempo fijo en el horizonte. En forma alternativa, algunos EWS se enfocan en la predicción de insolvencia futura estimando las pérdidas futuras potenciales.

30. Las entradas dentro de los modelos estadísticos son principalmente indicadores financieros – estos pueden ser medidos en forma objetiva. Los esfuerzos por capturar factores cualitativos en los modelos, como la calidad de la administración, controles internos, y las prácticas administrativas de riesgo global son dificultosas ya que pueden únicamente ser representados, aunque imperfectamente, por algunos indicadores proxy. También no es fácil incorporar factores competitivos y ambientales. Estos son los inconvenientes de EWS.

31. Los EWS normalmente no proporcionaran una firme evidencia de debilidades pero darán indicadores para una investigación adicional por el banco y por el supervisor. El uso de los EWS es particularmente importante para ayudar a los supervisores a dirigir los recursos limitados de supervisión hacia los bancos y actividades donde las debilidades se encuentran más comúnmente.

4.2 Evaluaciones de supervisión

4.2.1 Sistemas supervisores de calificación

32. Muchos supervisores usan un sistema de calificación para delinear junto a las evaluaciones de varios componentes de la condición de un banco. Aunque los supervisores pueden tomar en cuenta diferentes componentes y nombrar sus sistemas en forma diferentes, existen muchos factores comunes en el proceso de calificación. Ellos incluyen el capital, calidad de activos, administración, ingresos, liquidez, sensibilidad al riesgo de mercado y al riesgo operacional.

33. Un beneficio importante del sistema supervisor de calificación (SRS) es que proporciona un marco estructurado y comprensivo. La información cuantitativa y cualitativa se recopila y analiza en una base consistente y la supervisión se enfoca en desviaciones de lo “normal”. La aplicación del marco debe llevar a una cooperación más estrecha entre la supervisión in situ y la de gabinete. Los inspectores in situ deben informarse rápidamente de las indicaciones de

debilidades en bancos específicos; los inspectores in situ deben alertar a los de gabinete para buscar en áreas/bancos/actividades específicos donde sospechen que puedan existir debilidades. Un SRS no evita por supuesto las decisiones para recopilar y analizar datos específicos – fuera del marco usual – en una base *ad hoc*.

34. En muchos países, los bancos bajo cierta calificación automáticamente recibirían atención especial de supervisión. El SRS indica cuáles bancos son más susceptibles a problemas futuros, para que los recursos de supervisión adicionales puedan enfocarse en estos bancos.

4.2.2 Supervisión con base en el riesgo

35. Un número creciente de supervisores se está cambiando a la supervisión con base en el riesgo. Es un enfoque previsor donde el supervisor evalúa varias áreas del negocio del banco y la calidad asociada de administración y controles internos para identificar las áreas de mayor riesgo y preocupación. El enfoque de supervisión está dirigido a esas áreas para permitir al supervisor identificar problemas en una etapa temprana. Muchos bancos han visto las ventajas de un enfoque con base en el riesgo y han adoptado la metodología de su propio trabajo de auditoría interna.

36. En la práctica esto significa identificar, a menudo a través de las cuentas administrativas y la función de auditoría interna propia de la firma, las unidades de negocio significativas y aquellas áreas de riesgo de negocio inherentemente alto, como una división del banco que apunta a prestatarios más riesgosos. El supervisor puede concentrar sus esfuerzos en examinar la solidez de los controles en estas áreas. Alternativamente este enfoque puede identificar y enfocar se en controles relativamente débiles, como una función de auditoría interna escasa de personal en relación con los análogos del banco. Los recursos del supervisor serán apuntados a hacer más descubrimientos, y probablemente a la implementación de un plan de acción de solución para el área de debilidad.

4.2.3 Vigilancia del sistema bancario

37. La vigilancia de los bancos para propósitos de supervisión se enfoca principalmente en los riesgos de falla de un banco individual. La vigilancia del sistema bancario (y el sistema financiero) en su totalidad puede también proporcionar indicadores de alerta temprana de problemas del sistema financiero que, a la vez, pueden afectar a los bancos individuales. Un análisis de la situación de las condiciones económicas y crediticias puede ayudar a informar al enfoque supervisor sobre los bancos individuales. Por ejemplo, si la vigilancia económica sugiere que existe un riesgo significativo de un declive de valores de bienes raíces, el supervisor tendría la precaución de monitorear más estrechamente esos bancos con exposición particular para el sector.

38. La vigilancia del sistema bancario vincula la identificación de choques externos potenciales al ambiente nacional e internacional y una evaluación de cómo el sistema bancario será afectado por ellos. Algunos cuestionamiento pertinentes incluyen ¿Qué tan robusto estará el sector bancario para absorber estos choques? ¿Pueden las pérdidas extenderse a través de los inter-vínculos de crédito y/o alguna otra forma de contagio? ¿Qué tan líquidos están los mercados financieros?

39. Un enfoque en la medición del riesgo de crédito¹² es diseñar, a través del uso de un modelo macroeconómico cuantitativo o un análisis más cualitativo, los efectos de un evento adverso exógeno, como un incremento en las tasas de interés o un retraso marcado en la demanda agregada, y así rendir crecimiento. El impacto en las familias y clientes corporativos del banco dependería de su propia vulnerabilidad en el momento. Esto, a la vez, probablemente depende de factores como el nivel y reciente tendencia en el ingreso y capital engranado de la familia y los sectores corporativos en promedio y a través de la distribución. La posición de las firmas y familias en la cima final de la distribución de indicadores de fragilidad sería de importancia particular ya que estos serían los más probables en incumplir sus pagos de préstamo.

40. A la vez, el impacto de deterioro en la posición de la corporación y familia (y en el extranjero) en los bancos dependería de la composición de exposiciones de los bancos y el colchón de capital disponible para resistir dichas pérdidas.

41. La evidencia de episodios pasados de debilidades o fallas bancarias puede también ser indicativo de qué factores macroeconómicos podría proporcionar una indicación temprana de riesgo bancario. Ahora existe una abundancia de estudios empíricos sobre los indicadores principales de recientes crisis bancarias. Los factores macroeconómicos frecuentemente citados en estos estudios son un retraso marcado en el rendimiento real, especulación deshonesto de precio de activos (por ej. en activos financieros o bienes raíces), incrementos en las tasas de interés real y depreciación del tipo de cambio, particularmente cuando estos choques negativos ocurren después de un período de rápido crecimiento crediticio y/o desregulación financiera.¹³

42. Muchos bancos centrales y autoridades de supervisión publican análisis de vigilancia del sistema bancario en sus reportes anuales mientras que pocos publican reportes de estabilidad financiera autosuficientes en una base más frecuente.

4.3 Canales para información sobre debilidades

4.3.1 Comunicación con la administración bancaria

43. La calidad de administración es probablemente el único elemento más importante en la operación exitosa de una institución financiero. El contacto y dialogo frecuente con la administración y el Consejo de Directores del banco¹⁴ son componentes importantes de la supervisión efectiva.¹⁵ Al alcance práctico, el supervisor debe tener contacto regular con la

¹² En forma similar alguna directriz sobre la vulnerabilidad del sistema bancario al riesgo de mercado podría ser evaluada simulando el impacto de una depreciación de tipo de cambio dado o incremento en las tasas de interés en la posición del balance general de un banco. Sin embargo, que tan precisa sería una guía para que el riesgo subyacente de un banco dependiera del tamaño y calidad de cualesquiera posiciones cubiertas compensatorias fuera de balance.

¹³ Ver el artículo de Bell, J y Pain, D L (2000), “Modelos de indicador principal de crisis bancarias: una revisión crítica”, Bank of England, Revisión de la Estabilidad Financiera, diciembre , pp 113-129, para una resumen reciente de la literatura sobre los principales indicadores de crisis bancarias.

¹⁴ Las intenciones del Consejo de Directores y alta dirección se usan en este documento para determinar dos funciones de toma de decisión dentro de un banco. En algunos países, el consejo tiene la función principal de supervisar al cuerpo ejecutivo, y es conocido como un Consejo de Supervisión. En otros países, el consejo tiene competencia más amplia, incluyendo funciones ejecutivas.

¹⁵ Principio Básico 17.

administración de todos los bancos y no solamente de aquellos con una condición financiera pobre. Las discusión de estrategias, planes, desviaciones de planes de negocio existentes o cambios en la administración con la administración ejecutiva del banco permitirá a los supervisores actualizar y revisar el marco de supervisión existente cuando sea necesario. El supervisor debe también revisar con la administración sus esfuerzos para corregir debilidades identificadas en las inspecciones in situ previas.

44. Una reunión oficial con la administración y el Consejo de Directores del banco debe llevarse a cabo al final de cada inspección in situ. Dependiendo del tipo de sistema de supervisión como también las circunstancias y condición del banco, otras reuniones pueden ser útiles por lo menos una vez antes de la próxima inspección in situ. Pueden ser útiles reuniones frecuentes para bancos de más riesgo o de mayor problema.

45. Puede haber o no una obligación estatutaria para que el Consejo de Directores reporte la debilidad material en el banco al supervisor. En algunos países, existe un comité de auditoría dentro del Consejo de Directores, a quien se le requiere reportar, sin retraso, al supervisor cualquier irregularidad en la administración del banco, o cualquier violación de regulación bancaria. Aún en ausencia de la obligación estatutaria, una cultura o comprensión entre la administración y supervisor bancarios deben ser establecidos para que la administración conozca que es mejor ir ante el supervisor con un problema más temprano que tarde.

46. Los contactos entre el supervisor y la administración bancaria no deben únicamente ser formales y de alto nivel, sino debe existir un dialogo regular a diferentes niveles de jerarquía. Una buena práctica es reunirse con los bancos sobre temas no relacionados a la situación de un banco individual, por ejemplo sobre regulaciones futuras o desarrollos macroeconómicos. Creando esta dialogo regular, los gerentes y directores bancarios deben estar en disposición de informar al supervisor de cuestiones o problemas emergentes.

4.3.2 Reporte regulatorio y revisión de gabinete¹⁶

47. Normalmente se requiere a los bancos presentar estados financieros en forma oportuna al supervisor en la forma de resultados regulatorios y otros reportes financieros *ad hoc*. La frecuencia del reporte depende de la naturaleza de los datos. Mientras que los datos llegan a ser obsoletos más rápidamente, como los datos con base en el mercado, más frecuente será el reporte. Los reportes trimestrales como mínimo, serían apropiados para varios tipos de datos prudenciales como el aprovisionamiento y clasificación de préstamos, concentración de riesgo, concesión de préstamos internos y adecuación de capital. Los intervalos más largos podrían ser aceptados para el cambio de datos más lento. Los supervisores deben tener la facultad legal para exigir a los bancos reportar todos los datos que sean relevantes para la supervisión con sanciones disponibles para penalizar la presentación de resultados deficiente, incorrecta o atrasada.

4.3.3 Inspecciones in situ

48. La supervisión bancaria efectiva debe consistir en alguna forma de supervisión in situ y de gabinete. Si el deterioro de la condición del banco es detectada en la revisión de gabinete, la

¹⁶ Ver Metodología de los Principios Básicos, en particular los principios 16 a 18, para más sobre las inspecciones in situ y las revisiones de gabinete.

inspección in situ podría ser usada para evaluar en forma más precisa la naturaleza, amplitud y profundidad del problema.

49. La inspección in situ proporciona análisis cuantitativo y cualitativo de la condición financiera, administración, administración de riesgo y procesos de control interno establecidos del banco. El propósito es para que el supervisor determine si la administración tiene la habilidad de identificar, medir, monitorear y controlar los riesgos enfrentados por el banco.

50. La amplitud, profundidad y frecuencia de la inspección in situ serán conducidos por el perfil de riesgo global del banco. Ver sección 4.2.2 sobre vigilancia basada en el riesgo. Esto puede ser determinado por una evaluación del nivel y tendencia de los riesgos en el banco, la adecuación de los sistemas de administración de riesgo que están establecidos (incluyendo el reporte sobre estructura) y la fortaleza financiera del banco en términos de ingresos y capital. Pueden haber inspecciones generales de alcance total o inspecciones específicas que se enfoquen en los segmentos de operaciones o tipos de riesgo.

51. En muchos países, las inspecciones normalmente se realizan cada 12 meses. Las excepciones en el ciclo de inspección dependerán del perfil de riesgo de la institución. El ciclo para bancos pequeños en bajo riesgo y una posición financiera estable pueden extenderse mientras que aquellos con finanzas débiles o deterioradas deben examinarse más frecuentemente. Los reportes de inspección serán preparados en una forma oportuna, por ejemplo, la práctica de muchos supervisores es finalizar el reporte dentro de un mes desde la finalización de la inspección. Cuando existen debilidades significativas que requieran atención inmediata, la acción de supervisora debe comenzarse antes de esperar la finalización del reporte formal. Todo o partes de una inspección (ej. donde son necesarias habilidades especiales) podría ser comisionados por los supervisores pero realizados por auditores externos o “personas experimentadas”. Las agencias de supervisión deben poseer la facultad legal para ordenar inspecciones especiales en bancos individuales o grupos de bancos en cualquier momento para dar seguimiento a debilidades sospechosas.

4.3.4 Auditores externos

52. La cooperación entre los auditores externos y los supervisores es de suma importancia para identificar a los bancos débiles.¹⁷ Los auditores externos pueden identificar debilidades antes que un supervisor. Esto puede suceder durante la auditoría financiera estatutaria o en el curso de la ejecución de una inspección in situ o a nombre de los supervisores. La cooperación puede estar basada en reuniones periódicas entre los auditores externos y los supervisores.

53. El supervisor debe regularmente dar seguimiento a los reportes y a las cartas al banco y su consejo de directores del auditor, las cuales están siempre disponibles para el supervisor en el banco. El supervisor puede desear acordar con el banco que los auditores estén instruidos para enviar una copia de los reportes directamente al supervisor. El seguimiento de los reportes y cartas del auditor apoyarán la identificación de debilidades de control del supervisor o las áreas de alto riesgo en el banco. En los países donde los supervisores tienen acceso a los papeles de trabajo

¹⁷ Ver Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (2002), La relación entre supervisores bancarios y auditores externos del banco, Basilea, Enero.

del auditor, es útil una revisión de éstos para enfocar mejor los recursos del supervisor y evitar una duplicación innecesaria.

54. Los conflictos de interés pueden limitar el papel que el auditor externo de un banco puede jugar en la identificación de debilidades. Los conflictos de interés pueden por ejemplo surgir cuando la firma de auditoría externa está proveyendo servicios de consultoría al banco que audita. La firma de auditoría externa puede tener que revisar el modelo de valuación de activos del banco desarrollado por los mismos consultores de la firma. En dichos casos, el auditor externo puede no tener los incentivos correctos para reportar cualquier cosa equivocada. Es importante que los supervisores estén conscientes de estos temas cuando dependen del el trabajo de los auditores externos. Algunos supervisores pueden tener la posibilidad de contratar auditores u otros expertos para realizar el trabajo de campo. Escoger la firma de auditoría externa del banco para tal asignación podría ser útil ya que la firma está familiarizada con las operaciones, controles del banco, etc., pero la firma de auditoría puede sin embargo, no obstante carecer de distancia crítica del banco y puede arriesgarse en repetir los errores hechos en la auditoría.

4.3.5 Información del control interno y los auditores externos del banco

55. Los supervisores deben tener acceso ilimitado a reportes y otros documentos emitidos por las funciones de control interno y auditoría. Deben examinarlos en una base regular, como mínimo durante cada inspección in situ pero preferiblemente con más frecuencia.

56. Normalmente, los auditores internos reportan al Consejo de Directores o a un comité del consejo. Puede no haber algún canal formal de reporte de los auditores internos directamente al supervisor, si atraviesan por una debilidad en el banco o en los controles internos. Sin embargo, se espera ambos y automáticamente que los directores y administración del banco retrasen para el supervisor cualquier información sobre debilidades materiales que sea recibida de los auditores internos.

4.3.6. Contactos con otras autoridades de supervisión y otras relacionadas.

57. Los supervisores bancarios deben mantener comunicación estrecha en temas relevantes con otras agencias nacionales que tienen interés en la condición financiera del banco. Las partes interesadas normalmente incluyen los supervisores de valores y de seguros, el banco central, el asegurador del depósito, el inspector de los sistemas del pago, el Ministerio de Finanzas y el gobierno. En países donde la autoridad de supervisión bancaria está fuera del banco central, el supervisor debe sin embargo comunicar la información relevante con las funciones del banco central, como aquellas funciones responsables de la política monetaria y cambiaria, sistemas de pago y estabilidad financiera. En el caso de los bancos que tienen operaciones transfronterizas, podría haber comunicación con supervisores extranjeros.

58. En algunos países, sería una práctica normal que el Memorando de Entendimiento, (MOUs, por sus siglas en Inglés) sea firmado entre los supervisores y estas agencias, cubriendo los tipos de información a ser intercambiada y la protección de información que es compartida. Esto es especialmente importante si existen agencias fuera del círculo de supervisión usual, como una agencia privada de seguro de depósito, donde la confidencialidad de la información puede ser un asunto de interés. La ejecución de un MOU no debe considerarse como la única solución, provisto a que existen formas aplicables de intercambiar información oportunamente.

59. Donde un MOUs no es una condición previa para intercambiar o compartir información entre supervisores bancarios en dos países, existen diferentes opiniones en la comunidad de supervisión sobre si un MOUs es el mejor canal. El MOUs toma tiempo para negociar, y puede terminar siendo ampliamente legalista, impidiendo en lugar de facilitar el intercambio de información. Esto es, que en muchos países lo han encontrado útil para ejecutar un MOUs para establecer el marco para cooperación mutua. Cualquiera que sea la forma de convenio escogida, debe ser sólida. Debe asegurar que el intercambio de información pueda tener lugar bajo circunstancias difíciles, como en el momento de severos problemas bancarios.

4.3.7 Otras Fuentes Externas

60. Los indicadores en el mercado, a través de información en la prensa, las calificaciones crediticias externas, u otros medios, son una fuente valiosa de información sobre la condición de un banco y su posible dirección. El supervisor debe tratar la información de estas fuentes cuidadosamente ya que pueden ser no confiables. No obstante, este puede ser a menudo un indicador que garantice una investigación adicional.

4.4 Planeación de Contingencia

61. Los supervisores tienen una gama amplia de herramientas que pueden usar para identificar y tratar a los bancos débiles y es importante que los supervisores tengan una buena comprensión de las mismas. Estas herramientas incluyen las facultades estatutarias del supervisor y su habilidad para ejercer “persuasión moral”. Los límites de estas facultades y su capacidad a ser desafiadas deben ser cuidadosamente comprendidas. El supervisor necesita preparar planes de contingencia detallados y comprensivos para tratar con bancos débiles para responder rápidamente a una crisis.

62. Un supervisor debe preparar un plan de contingencia documentado que abarcará un rango de escenarios. Esto podría abarcar desde un banco grande, potencialmente importante en forma sistémica, que colapse “de la noche a la mañana”, hasta un banco pequeño, relativamente sin importancia, que está en declive pero que puede ser manejado fuera de la industria con poca interrupción. A un alto nivel, los planes deben considerar:

- mecanismos por los cuales el supervisor se enterará sobre la existencia de un banco débil;
- la autoridad para tomar decisiones relacionadas a la identificación y evaluación de un banco débil (es decir ¿a qué punto el banco se mueve de una vigilancia de supervisión normal a una vigilancia de supervisión diaria más intensiva?);
- convenios para discutir los problemas en el banco con su Consejo y administración sin retraso;
- convenios para realizar una evaluación a profundidad, incluso el uso de expertos independientes si fuese necesario;
- convenios para informar los hallazgos de la evaluación y a quienes se informarán, dentro y fuera de la agencia de supervisión;
- responsabilidades para determinar el curso de acción detallado del supervisor, incluyendo toma de control físico de los servicios bancarios, y transferencia y reembolso de depósitos;
- medios para comunicar y coordinar las acciones de supervisión con otras partes relevantes;
- convenios para cualquier anuncio público cuando sea apropiado y administración subsiguiente de información pública;

- conflictos potenciales con los objetivos de Gobierno u otras agencias relevantes, y cómo éstos podrían resolverse; y
- mecanismos para monitorear el éxito o de otra forma de las acciones de supervisión, y ajustarlas si fuera necesario.

63. Además de la información financiera, el supervisor debe tener acceso rápido a un rango de información no-financiera relevante sobre el banco. Esto incluye la estructura organizacional y legal, participación en sistemas del pago, etc. (En algunos países, es conocido como “*fact book*”). Alguna de esta información debe ser guardada por el supervisor y otros (principalmente datos operacionales que frecuentemente se cambian) deben ser guardados en el banco.

64. El supervisor también debe asegurarse que los bancos tengan planes de contingencia establecidos para permitirles manejar los períodos de debilidad financiera inesperada. Esto ha de incluir un plan de liquidez y financiamiento y un plan de restauración de capital. Como un subproducto del Y2000, muchos bancos ahora han tratado y probado los planes de continuidad del negocio establecidos para los problemas IT. Es importante que los supervisores fomenten a los bancos a idear los medios por los cuales dificultades financieras más amplias podrían manejarse.

65. De mayor importancia, cualquier clase de dificultades financieras (particularmente si éstas son conocidas o sospechosas en el mercado) requerirán al banco tener liquidez adecuada para permitirle cumplir sus obligaciones mientras las debilidades están siendo corregidas o se tome otra acción. De allí que, alguna forma de planeación para una crisis de liquidez se hace necesaria. Dicha planeación puede (y probablemente debe) ser más amplia, pero por lo mínimo debe abarcar cómo resolver una crisis de liquidez activada por una pérdida de confianza en el banco mismo. El plan debe demostrar, en caso que el banco esté experimentando dificultades en la renovación de su pasivo, cómo sería capaz de continuar cumpliendo con sus obligaciones por un periodo razonable de tiempo. Los planes de contingencia proporcionan o activan nuevas fuentes de financiamiento, y permiten que surja capital en un período corto de tiempo, o para los activos a ser vendidos o titularizados, debe también ser solicitado y regularmente examinado por el supervisor.

Parte II. Acción correctiva, resolución y salida

5. Acciones Correctivas

66. Las acciones correctivas son todas aquellas acciones requeridas para tratar las deficiencias y corregir el comportamiento de un banco débil. Estas pueden ser implementadas voluntariamente por el banco, bajo la vigilancia informal del supervisor, o si fuera necesario, a través de una vía formal de intervención supervisora. Las técnicas de resolución discutidas en la sección 6, son las empleadas cuando la falla es inminente y principalmente involucrarán una intervención supervisora más fuerte y algunos cambios en la estructura y propiedad legales del banco. Se presenta un organigrama en Anexo 4, para ayuda al supervisor.

67. Bajo circunstancias normales, es responsabilidad del Consejo de Directores y alta dirección del banco y no del supervisor, determinar la manera en la que el banco debe solucionar sus problemas. Sin embargo, debe el banco involucrarse en prácticas bancarias no sólidas o violar requerimientos de supervisión estatutarios o de otro tipo, por ejemplo, adecuación de capital y requerimientos de liquidez, el supervisor debe tener facultades para obligar al banco a tomar las acciones necesarias – y una responsabilidad estatutaria para asegurar que la acción tomada sea apropiada. El papel del supervisor es guiar y dirigir al banco en su rehabilitación. Esto es consistente con la amplitud de objetivos de supervisión compartidos de estabilidad financiera, interrupción mínima a los depositantes y otras contrapartes bancarias y en muchos países la promoción de actividad económica. En casos extremos, los supervisores deben tener facultades para cerrar el banco.

5.1 Principios generales para acción correctiva

68. Los principios generales para tratar a los bancos débiles se establecen en la sección 2.2. En esencia, lo siguiente debe guiar a los supervisores en la implementación de la acción correctiva:

- *Cumplimiento de los objetivos de supervisión*, incluyendo estabilidad financiera y protección al depositante.
- *Acción correctiva deben ser oportuna*. El banco y el supervisor deben tomar acciones prontas para prevenir que los problemas se incrementen e intensifiquen la debilidad del banco.
- *Compromiso de administración*. La administración del banco debe estar comprometida con el plan de acción de la acción correctiva. De no ser así, deberá considerarse el reemplazo de la administración.
- *Proporcionalidad*. Las acciones correctivas deben ser apropiadas a las circunstancias y escala del problema.
- *Comprensibilidad*. Las causas y síntomas de debilidad deben ser manejados por el programa de corrección.

5.2 Implementación de Acción Correctiva

5.2.1 Determinación de la naturaleza y seriedad de la debilidad

69. Con el propósito de formular un plan de acción correctiva, debe haber una evaluación de la naturaleza y seriedad de la debilidad. Después de que la debilidad es detectada, el supervisor debe

decidir sobre lo siguiente: ¿Quién será el encargado de realizar la evaluación a profundidad, y cómo debe hacerse? ¿Cuáles son las causas? ¿Cuál es el tamaño y carácter del problema; y serán una inmediata preocupación la liquidez y solvencia?

70. El Consejo de Directores del banco, su administración y el supervisor pueden tener varios puntos de vista acerca de la naturaleza y la gravedad de las debilidades del banco. Una evaluación in situ generalmente es la forma más eficiente de identificar el alcance total y naturaleza de los problemas afrontados por el banco. Los bancos con problemas pueden ocultar sus problemas más importantes en una forma que únicamente podría ser detectado por un trabajo in-situ. La inspección in-situ también ayuda a descubrir las causas subyacentes de una debilidad en lugar de solamente los síntomas. Dependiendo de las circunstancias, el supervisor puede solicitar la ayuda de auditores externos y otros asesores expertos independientes.

71. Una parte esencial de la valuación, es determinar la posición de actual y esperada de liquidez y capital del banco y evaluar los planes de contingencia del banco.

72. Al evaluar los prospectos de insolvencia, debe haber una evaluación del valor justo de los activos netos del banco. En este respecto, es esencial medir correctamente la calidad de los préstamos, qué tanto están deteriorados y si el colateral puede ser reforzado; determinar el reconocimiento apropiado y aprovisionamientos de los préstamos improductivos; y evaluar el alcance de la concesión de préstamo interno y vinculado. En el lado del pasivo, existe una necesidad de verificar si sus valores registrados son adecuados; que todas las contingencias estén registrados; y que todos los items fuera de balance sean conocidos y estén bajo control. En la evaluación, el banco debe tomar en cuenta los efectos del neteo (cierre) y posibles procesos de compensación.

73. Aún si el valor de los activos netos sea positivo, los problemas de solvencia pueden surgir en un término cercado derivado a las pérdidas. De la misma manera, la rentabilidad adecuada puede compensar un valor bajo de activos netos.

74. Una valuación precisa del valor justo de los activos netos del banco, deberá indicar si es posible una solución interna o si se necesita ver una solución externa, dependiendo de los recursos financieros disponibles para los accionistas y administración.

75. En la evaluación de la posición de liquidez, debe existir un análisis del flujo de efectivo del banco, para un período significativo futuro, para identificar el flujo de entrada y salida de los fondos.

76. Donde el supervisor tiene la opinión de que existe una amenaza inmediata y significativa de iliquidez o insolvencia, es esencial una acción correctiva inmediata. Por otra parte, donde el banco esté expuesto a algún aprieto financiero u otra forma de debilidad, pero la evaluación indique que estas amenazas son reales pero no inmediatas, el rango de acciones posibles del supervisor se amplía. Los supervisores pueden ejercer un “monitoreo cercano” para evaluar y agilizar que el banco reaccione efectivamente y aplicar medidas correctivas.

5.2.2 Rango de acciones correctivas

77. Los supervisores generalmente están facultados con una serie de herramientas para tratar a los bancos débiles. Estos abarcan desde requerimientos para que el banco tome acciones

específicas para mitigar la debilidad, para prohibir actividades que agravan la debilidad. Los supervisores tendrán autorización efectiva para tratar los problemas administrativos, incluyendo la facultad para reemplazar a los propietarios, directores y gerentes o restringir sus facultades. A continuación se presentan algunos ejemplos de las principales medidas de corrección necesarias para los supervisores. En la sección 5.3 se presenta su aplicación a problemas particulares.

Impacto en los accionistas

- Requerimiento de inyección de efectivo (capital) por parte de los accionistas
- Suspensión de todos los derechos o de algunos en particular de los accionistas, incluyendo los derechos de voto
- Prohibición de la distribución de utilidades u otros retiros por parte de los accionistas

Impacto en los directores y gerentes

- Remoción de directores y gerentes
- Limitaciones en la compensación (incluyendo horarios y bonos administrativos) a directores y funcionarios ejecutivos

Impacto en el banco

- Requerimiento al banco para mejorar el gobierno, los controles internos y los sistemas de administración de riesgo,
- Mantenimiento de adecuación de capital y coeficientes de liquidez más altos
- Establecimiento de restricciones o condiciones en el negocio realizado por el banco
- Disminución de operaciones y ventas de activos
- Restricción de expansión de sucursales o cierre de sucursales a nivel nacional o extranjero
- Aprovisionamiento inmediato o mejorado para aquellos activos de calidad dudosa y para aquellos que no están representados en las cuentas con un valor justo
- Prohibición de pagos de principal o interés en deuda subordinada
- Suspensión de algunas prácticas que ponen en peligro la institución, como irregularidades y violación de leyes o regulaciones que rigen la actividad del banco
- Prohibición o limitación de líneas particulares del negocio, productos o clientes (incluyendo límites de concentración)
- La aprobación previa del supervisor de cualquier gasto de capital, compromiso material u obligaciones contingentes importantes
- Designación de un administrador o conservador

5.2.3 Acción correctiva oportuna

78. Al tratar con bancos débiles, una acción correctiva oportuna es crítica. La experiencia internacional ha mostrado que los problemas bancarios pueden complicarse rápidamente si no son tratados oportunamente. En muchos casos, el Consejo de Directores, administración y accionistas del banco como también supervisores han tendido a posponer la toma de acción correctiva oportuna y adecuada.

79. La causa más básica para la falta de acción es que estas mismas partes pueden estar reacias - en buena fe- de tomar las medidas necesarias para remediar la situación con la esperanza que los problemas se rectificarán por sí mismos. Además, la legislación puede no ser muy explícita y el supervisor puede querer evitar el riesgo de que su decisión se refute en la corte o tribunal. Finalmente, pueden existir presiones implícitas o explícitas sobre el supervisor que vengan de

políticos o de grupos políticos para posponer las medidas. Para prevenir una tolerancia indebida, las normas internacionales (como los Principios Básicos de Basilea) incluyen las recomendaciones de que los países deben tener leyes y regulaciones para asegurar que supervisores actúen rápida y adecuadamente en relación con los problemas bancarios encontrados.¹⁸

80. En la mayoría de los países, a menos que se abran límites inferiores específicos de supervisión, no existen provisiones estatutarias que requieran de una acción correctiva obligatoria para los bancos débiles, es decir, obligar al supervisor tomar las acciones específicas de acuerdo a alguna medida objetiva dentro de cierto tiempo. Generalmente, los supervisores tienen la discreción de actuar vagamente, sin esperar que se arranque un activador. Las medidas de supervisión tienen que ser flexibles y ajustadas a la situación específica. Usualmente no existe un límite de tiempo pre-especificado dentro del cual el supervisor deba actuar después de la identificación del problema. La ausencia de un requerimiento legislativo claro, sin embargo, no proporciona una razón para la falta de acción; la mejor práctica normalmente es actuar tan rápido como sea posible para prevenir un avance del problema.

81. En muchos países, la propia ley provee contra la tolerancia. Donde la legislación que establecer las reglas generales para la autoridad de supervisión prescribe que el supervisor debe actuar con debida prontitud en todas las situaciones, la falla de hacerlo así lo haría responsable del criticismo formal o aún de responsabilidades financieras ante las partes dañadas, como los depositantes.

82. Debe haber un balance entre los regímenes rígidos de “pronta acción correctiva” y marcos generales menos limitantes. Una combinación efectiva incluiría reglas “automáticas” para acciones de supervisión aceptables preacordadas – que protegen al supervisor de interferencia indebida en el proceso de decisión – más el espacio de flexibilidad en circunstancias particulares.

5.2.4 Grados de acción correctiva

83. Las medidas correctivas difieren en el nivel de intromisión dentro de la administración de los asuntos de un banco. La medida(s) específica usada por un supervisor dependerá de la naturaleza y la seriedad de las dificultades encontradas por un banco y qué tan cooperativa es su administración.

84. Normalmente, los supervisores están dispuestos a usar métodos informales y acción correctiva menos indiscreta en casos donde los problemas bancarios son menos serios. Esto ayuda también si la administración bancaria es cooperativa y reacciona rápida y vigorosamente para tratar los problemas.

85. Si el banco enfrenta problemas más serios, o en ausencia de cooperación por parte del banco, el supervisor puede tener que tomar acciones formales para asegurar el cumplimiento con sus recomendaciones. Las acciones formales son limitantes en el banco, con penalidades por incumplimiento. Dependiendo de las regulaciones nacionales, esto involucrará la emisión de alguna forma de aviso de supervisión o de aplicación que describa las acciones que el banco y la administración deben tomar, y el marco de tiempo para actuar. Esto podría también involucrar “la orden de suspensión y desistimiento” que requieran que el banco y/o la administración suspendan el involucrarse en una práctica o violación específica. En algunos países, dichas órdenes pueden

¹⁸ Principio Básico 22

también ser emitidas para partes afiliadas al banco, como los contadores o auditores del banco, para prevenir o detener violaciones o prácticas no sanas y no sólidas.¹⁹

86. Deben considerarse acciones correctivas más severas si existe un peligro aumentado de insolvencia. En tales casos, el supervisor puede imponer una prohibición de venta y reembolso sobre el banco para prevenir o limitar la dispersión de activos. Para prevenir que nuevo clientes sean perjudicados, podría prohibírsele al banco de aceptar pagos que no pretendan la redención de deudas al banco, a menos que exista un esquema de seguro de depósito establecido que intente satisfacer por completo a las partes autorizadas. El nombramiento de un administrador puede también considerarse. Dichas medidas drásticas, principalmente usadas para resolución, pueden llevar a más reducción en la confianza del público y deben ser consideradas e implementadas en una forma cuidadosa.

87. El aumento en la acción correctiva significaría un incremento en la intensidad de la supervisión. Existe los recursos es implicaciones de costo para el supervisor, que deben ser conocidas y manejadas. Sin embargo, la falta de recursos no puede ser usada como una justificación para la falta de acción. Un supervisor debe asegurar, consistente con los Principios Básicos de Basilea, que su presupuesto operacional permite costos adicionales asociados con la acción correctiva, por ej. Honorarios legales y de asesoría), financieros y de personal, se obtendrían si fuera necesario.

5.2.5 Plan de Acción

88. En la formulación de un “plan de acción” de acción correctiva, tiene sentido dar prioridad a las debilidades más serias. Un plan coordinado que pretenda tratar concurrentemente con las diversas áreas débiles puede, sin embargo, ser necesario debido a varios temas están interrelacionados.

89. Cualquier plan de acción, por consiguiente, debe comprender un paquete de medidas correctivas que en conjunto no sólo resuelvan “síntomas” si no también las “causas”. Dado a que la pobre administración es usualmente un factor contribuyente, una evaluación de la habilidad de la administración debe incluirse en el plan de acción.

90. Como parte de su plan de acción, debe requerirse al banco desarrollar un plan operativo y de capital detallado, que muestre cómo la salud financiera del banco se restaurará. El plan debe mostrar las proyecciones del banco para sus ingresos, dividendos, activos, pasivos, capital, activos improductivos y pagos de préstamos, evaluados de una manera conservadora.

91. Un factor clave en determinar si el plan de acción tendrá éxito, es el compromiso del Consejo de Directores y finalmente, de los mayores accionistas del banco. Es importante para el supervisor establecer un diálogo abierto y franco con el Consejo, particularmente con los mayores

¹⁹ El marco de pronta acción correctiva (PCA, por sus siglas en Ingles) como se usa en los U.S. es una herramienta específica usada para dirigir situaciones críticas. Como base para la PCA, las instituciones depositarias aseguradas se dividen en cinco categorías de capitalización, que abarcan desde bien capitalizadas hasta críticamente descapitalizadas. Las acciones de supervisión son requeridas para aquellas que no están adecuadamente capitalizadas. Debe reconocerse que la PCA no es una herramienta temprana de intervención; normalmente los supervisores usan en forma activa cualquier número de herramientas de supervisión formales e informales antes que la PCA sea activada. De hecho, la PCA es una de las últimas herramientas de supervisión usadas cuando otras medidas han sido agotadas.

accionistas, para afianzar su compromiso con el banco, incluyendo la posibilidad de una pronta inyección de nuevo capital y el descubrimiento de nuevos accionistas.

92. Claramente, si la administración está enfocada en revertir el banco, debe tener las menos distracciones innecesarias como sea posible, así debe posponer cualesquiera planes de nuevas sucursales, adquisiciones o iniciativas de nuevos negocios mayores en el ínterin. Una tarea voluntaria de esta naturaleza puede incorporarse en el plan de acción.

93. El plan de acción preparado por el banco debe ser aprobado por el Consejo de Directores y debe dar al supervisor una seguridad razonable de que las debilidades serán satisfactoriamente manejadas dentro de una escala de tiempo aceptable. En algunos casos, por ejemplo, donde han habido vacíos de requerimientos estatutarios, o donde se ha tomado contra el banco una acción formal de supervisión, podrían haber requerimientos estatutarios que requieran un plan de acción ha ser aprobado formalmente por el supervisor.

94. En algunos países, el compromiso del Consejo de Directores con el plan de acción y el marco de tiempo se formaliza por medio de un convenio escrito firmado entre el supervisor y el banco, y el banco se colocará bajo una supervisión intensa.

95. El Consejo de Directores y Administración, como también el supervisor deben cuidadosamente monitorear la implementación del plan de acción. Se les debe solicitar a los bancos proporcionar al supervisor actualizaciones regulares sobre el progreso de programa de solución contra el plan de acción. A la vez, el supervisor debe ser capaz de evaluar si existe un progreso satisfactorio, o si son necesarias acciones correctivas adicionales. Usualmente este enfoque puede resolver un gran número de bancos débiles.

5.2.6 Cumplimiento de Acciones Correctivas

96. El supervisor puede tener que considerar el uso de todas las penalidades y sanciones a fin de reforzar el cumplimiento de regulaciones y recomendaciones de supervisión. Éstos pueden abarcar desde alertas y multas fijas para violaciones menores hasta multas substanciales a funcionarios corporativos por violaciones mayores. Las acciones correctivas, como la remoción de gerentes, directores o accionistas pueden ser usadas para reforzar las órdenes previas de supervisión que no han sido cumplidas. Es importante que las penalidades y sanciones puedan ser aplicadas al mismo banco o a la persona individual pertinente. La última sanción es la amenaza del cierre del banco o revocación de la licencia del banco.²⁰

97. La decisión de cerrar un banco o revocar su licencia debe realizarse únicamente cuando está claro que el banco no está en posición de pagar a sus actuales o futuros depositantes u otros acreedores, o cuando los asuntos de la compañía estén siendo manejados en una forma perjudicial para el interés de los depositantes o al interés público. La sanción de revocar la licencia es absoluta y debe ejercerse con sumo cuidado para evitar incrementar los problemas para los “tenedores de acciones” del banco y para el sistema financiero. Esto no significa que la herramienta de revocación no deba usarse, únicamente que las consecuencias de la acción deben

²⁰ Podrían existir marcos legales que permiten otras opciones para la adquisición del banco y eliminación de sus accionistas, suspensión de sus operaciones completa o parcialmente sin necesidad de revocar su licencia.

ser cuidadosamente consideradas y preparadas²¹. En general, la revocación de una licencia bancaria debe estar acompañada por otras estrategias de resolución (sección 6).

98. Los supervisores deben estipular un marco de tiempo dentro del cual los bancos deben cumplir con el recurso de acción. Este marco de tiempo debe estar relacionado a la urgencia y seriedad de la debilidad, incluso el riesgo de contagio. Como está previsto en la legislación bancaria, los supervisores pueden ir a la corte aplicar sus acciones.²²

99. Los bancos que se enfrentan con órdenes del supervisor pueden, dependiendo de la ley nacional, apelar contra la orden. Dado la importancia del pronto cumplimiento con la acción correctiva, es importante que esto no se retrase en las cortes. Algunos países han establecido convenios por medio de los cuales algunas decisiones del supervisor son inmediatamente efectivas, aun cuando el banco los demande en corte.

5.2.7. Consulta con otras agencias

100. Esto es deseable para los supervisores (incluyendo al asegurador del depósito) para ser capaz de actuar en forma independiente de otras autoridades de gobierno o judiciales para determinar las acciones necesitada para superar las dificultades de los bancos e imponer en los bancos las medidas correctivas requeridas.²³

101. Así como el intercambio y compartimiento de información con otras agencias son importantes en la identificación de debilidades bancarias, la comunicación es aún más importante cuando viene a ocuparse de un banco débil. Al aplicar la acción correctiva, el supervisor bancario necesita considerar consultar o informar al Gobierno, al banco central, u otras agencias reguladoras sobre la evaluación y el curso propuesto de acción. El supervisor por lo general tiene un interés en a consulta recíproca con el banco central, ya que su acción puede tener un impacto sobre las transacciones del banco central con el banco débil, y viceversa. Por ejemplo, el banco central puede querer excluir a un banco débil elegibles para operaciones de política monetaria. Recíprocamente, una decisión tomada por el banco central para excluir a un banco de la lista de contrapartes elegibles para operaciones de política monetaria o de los sistemas de pago y liquidación delimitarán las opciones disponibles al supervisor. El supervisor debe también comprender las circunstancias en las cuales puede involucrar al Gobierno y otras agencias dentro del plan de acción de supervisión. Esto se aplica en particular a aquellos que tienen un interés directo en la solidez del banco. Los convenios bilaterales, como los MOUs, con varias agencias (sección 4.3.6) pueden ser útiles en situaciones de bancos con problemas, especialmente cuando existe la necesidad de una rápida acción.

101. En algunos países, los supervisores pueden necesitar consultar con el Ministerio de Finanzas o aplicar ante la corte órdenes para revocar licencias. También pueden haber procedimientos especiales que involucren al Ministerio y al banco central cuando se trata de

²¹ El tema de revocación de una licencia y el cierre de un banco se analizará en detalle en el trabajo del Banco Mundial y FMI en los Aspectos Legales de Insolvencia bancaria

²² En muchos casos, el incumplimiento de órdenes de supervisión podría resultar en sanciones monetarias civiles o multas delictivas. Los supervisores deben ser capaces de poder trabajar en forma cooperativa con los funcionarios de aplicación de la ley en el desarrollo de los casos que podrían resultar en una prosecución delictiva

²³ Los Principios Básicos 1 y 22 establecen estándares internacionales para dichas facultades.

situaciones de crisis sistémicas. El asunto esencial es que cada supervisor conozca los procedimientos relevantes y que puedan activarlos de manera urgente.

5.3 Tratamiento de diferentes tipos de debilidades

102. Esta sección discute cómo tratar con distintos tipos de debilidades, pero en la práctica desde luego las debilidades individuales no aparecen aisladas. Un banco y su supervisor tendrán que tratar con un rango de problemas diferentes simultáneamente. Como se indica anteriormente, la clave para revertir a un banco débil es identificar y cuantificar los problemas e implementar un plan de acción correctivo, comprensivo y creíble. Según las circunstancias, la divulgación del hecho o situación de que el banco ha emprendido tal plan puede ayudar a mantener o restaurar la confianza en el banco.

5.3.1 Adecuación de capital

103. La disminuciones en los coeficientes de capital tienen diferentes explicaciones. Las más comunes incluyen:

- Un rápido incremento en los activos ponderados de riesgo;
- Una reducción en el monto absoluto de capital, por ejemplo la redención de préstamos subordinados;
- Pérdidas globales en las operaciones bancarias; y
- Movimientos adversos en el tipo de cambio, donde existe una desigualdad de moneda entre activos ponderados de riesgo y el capital regulatorio.

104. El mejoramiento de la posición de capital abarca al síntoma. El supervisor también debe procurar entender en cada ejemplo por qué el coeficiente de capital cae para determinar si se necesitan otras medidas. En el primer caso de los ejemplos citados anteriormente, el supervisor debe evaluar si el banco tiene la fortaleza financiera y la capacidad gerencial y organizacional para manejar los nuevos riesgos. En el segundo caso, el supervisor debe determinar si la reducción de capital es voluntaria o involuntaria por parte del banco. En el tercer caso, las causas subyacentes de las pérdidas deben ser identificadas. Una pérdida temporal, por ejemplo, que surge de desarrollos de mercado inesperado, requiere un tratamiento diferente de aquel de un banco que consistentemente crea una pérdida. En el cuarto caso, el supervisor debe evaluar la administración del banco de su exposición de las divisas.²⁴

105. Cuando el coeficiente de adecuación de capital del bancos haya caído bajo el mínimo estatutario y/o del supervisor, las facultades del supervisor para tomar una acción formal contra el banco para restablecer el coeficiente deben ser activadas.

²⁴ Si el capital regulatorio de un banco está totalmente denominado en moneda nacional y si existen activos en moneda extranjera, el coeficiente de adecuación de capital cambiará con los movimientos en el valor externo de la moneda nacional. Como un requerimiento prudencial, y como parte de su administración de riesgo de divisas, se espera que los bancos equiparen ampliamente sus activos en moneda extranjera con sus pasivos de moneda extranjera, para proteger el valor de su capital de los movimientos de moneda. Con una posición equiparada, el coeficiente de adecuación de capital caerá cuando la moneda nacional se deprecie. Los bancos deben tomar en cuenta el riesgo, pero claramente, en el caso de una depreciación severa de la moneda nacional, habrán casos donde incluso los bancos prudentes podrían ver caer su coeficiente de adecuación de capital por debajo del mínimo estatutario.

106. La consideración principal de los supervisores es si y qué tan pronto, el banco puede restaurar su capital a un nivel aceptable. El banco debe, por consiguiente; ser requerido de proveer al supervisor con un compromiso claro de cómo se propone restaurar el coeficiente y la escala de tiempo, con las indicaciones relevantes para hacerlo así.

107. Sería prudente para el supervisor asegurarse de que los mayores accionistas del banco continúan apoyando al banco y que están preparados para contribuir en el restableciendo de la posición del capital por medio de una inyección de capital si la posición del banco se deteriora más.

108. Si los accionistas existentes no son capaces de proporcionar la inyección de capital necesaria, varias opciones pueden ser consideradas, tales como:

- Venta o titularización de activos, por consiguiente la reducción del capital necesario para apoyar los negocios;
- Cambio de la cartera desde activos ponderados de riesgo más alto hacia más bajo;
- Recorte de costos de operación y gastos de capital, incluyendo bonos a los gerentes y directores;
- Limitación y restricción del pago de dividendos;
- Restricción de redención de deuda subordinada u otros instrumentos; y la
- Introducción de un nuevo accionista quien puede contribuir al nuevo capital.

109. Un problema menos obvio es donde el coeficiente de adecuación de capital de un banco cae significativamente, por ejemplo, porque el banco incurre en una pérdida, a un nivel bajo de lo que el mercado espera para el banco en cuestión, pero que permanece sobre el mínimo estatutorio y/o del supervisor. Esto puede afectar la confianza en el banco, en particular si existe la esperanza o expectativa que puede caer más en el futuro.

110. En tales circunstancias una inyección de capital (quizás restablezca el coeficiente de capital al nivel antes de que se incurriera en la pérdida) puede también ser apropiada, para reasegurar a los depositantes y al mercado en general que la posición del banco permanece segura. En tales casos, el supervisor necesitará cooperar estrechamente con la administración bancaria.

5.3.2 Calidad de activos

111. Los problemas en la calidad de activos pueden llegar a ser “serios” en diferentes maneras. Las provisiones y cancelaciones pueden resultar en que el banco incurra en pérdidas, llevando a una reducción en su coeficiente de adecuación de capital. Aun si el banco continúa obteniendo ganancias, una calidad pobre de activos podría resultar en problemas, por tres razones principales:

- si el problema no es tratado con una administración apropiada de préstamos en problema, las cancelaciones del préstamo probablemente serán con mucho tiempo de retraso;
- los préstamos con problemas pueden indicar no solamente estándares pobres de suscripción de crédito, sino, con toda probabilidad una administración pobre que sería una advertencia de problemas incipientes en cualquier lugar; y

- el conocimiento público y del mercado del desempeño relativamente pobre del banco en la calidad de los activos puede afectar la confianza en el banco, llevando a un retiro de depósitos o a un incremento en el costo del financiamiento.

112. Para los problemas de la calidad de activos, las inspecciones in-situ usualmente son la forma más útil de evaluar el alcance del problema. En la inspección deben enfocarse en si los préstamos con problemas están siendo identificados oportunamente; si el banco tiene una administración/unidad de recuperación dedicada a los préstamos con problema, y si ésta está operando de forma efectiva, si estos préstamos están siendo clasificados oportunamente, y si están establecidas las provisiones adecuadas. Ya que el mantenimiento de las provisiones adecuadas es en primera instancia, principalmente un asunto para el banco y sus auditores, el supervisor tiene un papel más importante que desempeñar en la determinación de si la política de aprovisionamiento es prudente y está siendo aplicada de forma efectiva. Si las provisiones no son adecuadas, el coeficiente de adecuación de capital del banco será sobreestimado.

113. El supervisor probablemente es capaz de hacer uso de (1) una comparación por grupo (por ejemplo la experiencia de otras inspecciones in-situ) y (2) las pruebas de tensión para medir la escala del problema y las áreas particulares de interés. Los supervisores cada vez más están requiriendo a los bancos realizar pruebas de tensión como práctica de administración rutinaria.

114. Se espera que un banco con problemas en la calidad de activos forme un plan de acción apropiado. Este puede incluir:

- Negociación de nuevos convenios con sus deudores viables pero débiles (a través de la extensión del vencimiento de los préstamos, reducciones de la tasa de interés, redención parcial de la deuda, deuda de swaps de capital, etc.);
- Toma de posesión del colateral del préstamo u otros activos del deudor;
- Cancelación de préstamos a largo plazo con problemas; y
- Venta o transferencia de activos a un vehículo de propósito especial de deuda (aunque el supervisor deba determinar que dichas transacciones no están diseñadas únicamente como forma de arbitraje regulatorio).

115. En la práctica, sin embargo, cualquier enfoque que el banco tome, existen ciertos principios que se aplican. Primero, el banco necesita tratar de llegar a una evaluación realista de su calidad de activos actual, y no intentar esconder el problema, realizando reestructuras cosméticas con los deudores insolventes. Segundo, se necesita establecer recursos dentro del fortalecimiento de su unidad de administración de préstamos con problema para que ésta pueda ayudar en la recuperación. Tercero, necesita estar preparado para “tragarse el cuento” sobre el aprovisionamiento. Los problemas en la calidad del activo que arrastran el molde una sombra sobre el banco para muchos años

Para ser efectivas las provisiones deben estar determinadas en una base de valor realizable a corto plazo de colateral, o una estimación conservadora de valor actual de los posibles reembolsos del prestatario, proyecciones de valor futuro no a largo plazo, potencialmente optimistas. Si el banco tiene los recursos o puede asegurar recursos adicionales, por ejemplo, por medio de una inyección

de capital, es preferible tratar de “limpiar el balance general” tan rápidamente como sea posible. Esto sin embargo puede resultar en que el banco tenga un gran éxito en la rentabilidad y capital.

116. El supervisor ciertamente espera que el banco establezca objetivos en términos de reducción de préstamos con problema a cierto nivel por un tiempo particular y querrá que el monitoreo del progreso del banco se realice por medio de visitas in-situ o reportes de los auditores internos o externos del banco. Esto debe asegurar que toda la deuda reestructurada esté clasificada como improductiva y aprovisionada hasta que el banco demuestre que el deudor ha recuperado su capacidad para pagar su préstamo por completo.

117. Más allá de tratar con el problema inmediato, el supervisor debe también asegurar que el banco revise por completo sus procesos de evaluación, aprobación y monitoreo de créditos. Las debilidades en estos casos casi siempre han sido gran parte del problema general en la calidad del activo.

5.3.3 Administración

118. Una administración pobre tiende a ser probablemente un problema en la mayoría de los bancos débiles. Mientras que no es el rol del supervisor seleccionar la alta dirección de los bancos, los supervisores tienen la responsabilidad de evaluar a los directores y alta dirección propuestos en lo referido a especialización e integridad (prueba de adecuación y propiedad) e impedir o discordar con nombramientos que se consideren perjudiciales a los intereses de los depositantes. Los supervisores deben también evaluar a los directores y alta dirección como parte de la supervisión regular del banco.

119. A menos que exista evidencia de fraude o incompetencia masiva - por ejemplo, si el supervisor considera que un individuo no depende solamente del trabajo, como es indicado por el desempeño del banco – puede ser difícil solicitar formalmente la remoción de personas inadecuadas. En algunas situaciones puede ser más efectivo para el supervisor discutir el futuro de la administración con el Consejo de Directores o los accionistas mayores del banco y buscar su compromiso, voluntariamente, para fortalecer la administración. El énfasis debe estar en traer a los individuos sólidos con habilidades que el banco necesite, por ejemplo el Funcionario Ejecutivo (CEO, por sus siglas en inglés), Contralor Financiero, Jefe de Crédito o “consultores” para ayudar al equipo existente.

120. Como un último recurso, si la ley lo permite, un supervisor puede designar a un individuo para realizar los asuntos del banco temporalmente con el propósito de buscar soluciones a las dificultades encontradas. La designación debe ser realizada de tal manera que no de la impresión de que la responsabilidad de la administración del banco ha cambiado al supervisor.

5.3.4 Ingresos

121. La disminución de los ingresos del banco puede tener diferentes causas. Estas incluyen:

- inversiones improductivas en nuevas actividades o sucursales, subsidiarias u operaciones extranjeras;
- diversificación insuficiente y fuentes de ingreso insostenibles;
- ingresos no reales

- control pobre de costo; y
- competencia incrementada en actividades básicas, llevando a una compresión de margen de interés neto.

122. El deterioro de ingresos llevará directamente a una liquidez reducida y a una solvencia más débil, así que estos problemas deben ser manejados. Se debe requerir a los bancos reducir o reestructurar actividades no rentables (por ejemplo, cierre de sucursales) y reducir costos (por ejemplo recortar bonos, salarios y/o el número de empleados). Si los problemas son severos, podría ser necesaria una reorganización significativa del banco. De manera semejante, las mediciones relevantes tales como el cambio de las direcciones de negocios estratégicos del banco y los planes de operaciones que revierten sus ingresos deben ser tomados.

5.3.5 *Liquidez*

123. La liquidez puede ser un problema cuando las tenencias de efectivo y los activos negociables del banco proporcionan poco margen de comodidad sobre el nivel necesario para el negocio, y de esta manera el poco enfoque para maniobrar en tiempos de tensión.

124. Es posible que la liquidez pueda ser un problema por sí misma en el escenario donde el banco expande su cartera de préstamos más rápidamente que como pueda asegurarla el financiamiento adecuada y confiablemente. Sin embargo los problemas de liquidez son más comunes que no un síntoma de otros problemas. Una falta de confianza en el banco es, por ejemplo, demostrada por clientes que retiran depósitos y otras bancos que cortan las líneas interbancarias. Los bancos con problemas normalmente llegan a estar insolventes antes de que lleguen a estar ilíquidos.

125. Los supervisores tienen requerimientos diferentes sobre cómo los niveles mínimos de liquidez son expresados. Si la liquidez de un banco cae bajo el mínimo requerido, esto normalmente provocará una serie de acciones por parte del supervisor, tales como requerimiento al banco de que indique cómo y qué tan pronto planea restaurar su liquidez a un nivel aceptable.

126. Si el banco es incapaz de restaurar su posición de liquidez, o la posición muestra señales de más debilidad, la acción pronta es esencial. Para facilitar esto, el supervisor debe requerir que el banco prepare proyecciones detalladas de flujo de efectivo, por ejemplo, para los cinco siguientes días laborables. El período de cinco días permitirá al banco al menos seguir al final de la semana laboral y el supervisor entonces puede decidir si el banco debería volver a abrir en la semana siguiente. Las pruebas de tensión deben ser realizadas en base a estas proyecciones, para dar una mejor idea de cuánto tiempo la liquidez del banco puede durar si la situación se empeora (es decir si no hay ninguna disminución, o una aceleración, en la pérdida de liquidez). Las proyecciones de flujo de efectivo del banco deben tener en cuenta entre otras cosas, los retiros prematuros y compensaciones de las colocaciones contra los pasivos adeudados por el banco sobre una base global.

127. Existe un número de acciones que el banco puede tomar para mejorar la posición. Primero, en cuanto a los retiros, puede emitir declaraciones para tranquilizar al público y puede desear hablar a los grandes depositantes directamente. Esto por supuesto depende de que la posición subyacente del banco esté sana. Segundo, en cuanto a su reserva de liquidez, este puede intentar asegurar líneas de bancos amigos, o vender o volver a comprar activos para aumentar la liquidez. Este también puede buscar apoyo de liquidez de sus accionistas principales.

128. La pregunta sobre el apoyo de liquidez del banco central también probablemente surgirá. El banco central puede ser capaz de asistir a un banco solvente en la adquisición de la liquidez, dentro de sus servicios de préstamo normales, tal como una ventanilla de descuento, sobre condiciones del mercado y contra el colateral aceptable. Esto podría ser más rápido y más discreto que el banco vaya al mercado.

129. Sobre una base de caso por caso, el banco central puede considerar la provisión discrecional de ayuda emergente de liquidez además de sus servicios normales permanentes, a bancos ilíquidos pero que se presumen solventes. Los mecanismos del sector privado por lo general deberían haber sido agotados antes de que la asistencia de liquidez de emergencia sea considerada, en parte para reducir el riesgo moral y en parte para minimizar el riesgo de pérdidas posibles de dineros públicos. Donde sea posible, el colateral debe ser requerido para reducir el riesgo de las pérdidas. Dependiendo de las circunstancias, el banco central puede desear restaurar la confianza emitiendo una declaración que aclare la posición y quizás confirme que se encuentra lista para proveer apoyo de liquidez en el caso actual y a cualquier otro banco ilíquido pero solvente.

5.3.6 *Procesos de administración de riesgo*

130. Los procesos de administración de riesgo pueden ser inadecuados para el tamaño y naturaleza de las actividades del banco y su perfil de riesgo. Es importante que estos procesos manejen adecuadamente todos los riesgos que el banco está afrontando. Los siguientes párrafos abarcan dos ejemplos.

131. Como intermediarios financieros, los bancos no pueden evitar el riesgo de mercado. La administración del banco es principalmente responsable de monitorear y controlar el riesgo de mercado. Esto tiene el deber de establecer límites prudentes de riesgo en relación con su fortaleza financiera y capacidad de administración de riesgo. Estos límites deben ser cuidadosa y rutinariamente monitoreados por la administración y si el riesgo llega a ser excesivo y amenaza la condición financiera del banco, se debe tomar una pronta acción para corregir esta condición. Sin embargo, la administración es incapaz de reducir el riesgo de mercado excesivo, la acción de supervisión debe ser requerida. Esto puede estar dirigido no solamente a exposiciones excesivas pero la administración débil de riesgo y los controles flojos que permitieron a la toma de riesgo excesiva desarrollarse.

132. Existe un crecimiento de conocimiento del riesgo operacional, especialmente dado a la confianza creciente de los bancos en la tecnología. Por ejemplo, averías en los reportes de sistemas IT que pueden conducir a grandes pérdidas y a una pérdida de confianza pública. Otros sistemas relacionados y deficiencias operaciones en los bancos pueden trasladarse a pérdidas, posiblemente conduciendo a la insolvencia. El supervisor tiene que requerir al banco manejar la deficiencia explícita sistémica/operacional rápidamente, y en muchos casos en forma urgente debido a que (por ej, los sistemas IT no funcionales) pueden amenazar las operaciones continuas del banco. Sin embargo, una solución permanente requiere que el banco trate las deficiencias subyacentes, por ej., la inadecuación de sistemas de respaldo (back-up).

6. Temas de resolución y salida

133. Esta sección establece principios generales para tratar con los bancos que enfrentan mayores dificultades, varias técnicas de resolución cuando la falla es eminente, y el cierre del banco en caso de falla. Las técnicas de resolución requieren de habilidades especializadas y legales. Los supervisores que no poseen las habilidades requeridas pueden necesitar contratar a los expertos para ayudarlos.

6.1 Principios directrices para la política de resolución de bancos

134. Los principios que tratan con bancos débiles, como se establece en la sección 2.2., están elaborados para guiar a los supervisores en la política de resolución de bancos y en la opción de la técnica apropiada. Se reconoce que en algunas circunstancias, no todos estos principios pueden ser alcanzados simultáneamente.

- *Los fracasos bancarios son una parte de toma de riesgo en un ambiente competitivo.* La supervisión no puede, y no debe, proporcionar una seguridad absoluta de que los bancos no fallarán. Los objetivos de proteger al sistema financiero y los intereses de los depositantes no son incompatibles con los fracasos bancarios individuales. La salida bancaria ocasional puede ayudar a proporcionar el balance de incentivo correcto. Para tratar con estos, deben haber criterios bien definidos para determinar cuando un banco requiera intervención o cierre (legal o económico). Cuando dichos criterios se cumplen, el supervisor debe tomar medidas rápidamente.
- *Las soluciones del sector privado son mejores.* Una solución del sector privado – una que no imponga un costo sobre los contribuyentes e introduzca las menores distorsiones en el sector bancario – está en línea con el criterio de menor costo. Esto por lo general implica la adquisición por una institución sana que encuentre la propiedad del banco atractiva. El supervisor tiene un importante papel que desempeñar, si es necesario, en animar a una solución del sector privado. Los fondos públicos son solamente para circunstancias excepcionales.
- *Proceso conveniente de resolución.* Los bancos débiles deben ser rehabilitados o resueltos rápidamente y los activos bancarios de las instituciones fracasadas deben ser retornarse al mercado prontamente, para minimizar los costos eventuales a los depositantes, acreedores y contribuyentes tributarios. Cuando un banco o los activos bancarios sean sostenidos por un administrador sean grandes, mayor valor perderá. La experiencia ha mostrado que si descuida, la resolución de los bancos débiles pueden prolongarse durante mucho tiempo.
- *Conservación de la competitividad.* En caso de la resolución por medio de una fusión, adquisición o la transacción de compra y apropiación, la selección de un banco adquiriente se debe hacer sobre una base competitiva. Un factor adicional a considerar de si la competencia para los servicios bancarios sería afectada en forma adversa. Cualquier medida que se tome para facilitar este tratamiento, no debe distorsionar la competencia y penalizar a los bancos más eficientes.
- *Interrupción mínima a los participantes del mercado.* El cierre de un banco puede interrumpir la intermediación de fondos entre prestamistas y prestatarios, con efectos

negativos potenciales en la economía. Los prestatarios pueden encontrar difícil establecer una relación con el nuevo banco y a los proyectos existentes amenazados si se espera que los créditos de los bancos no son próximos. Podría tomarse al asegurador del depósito en algún momento para determinar quienes son los depositantes asegurados, para cerrar sus cuentas y liquidarlas.²⁵ En la ausencia de un asegurador de depósito, el retraso a los depositantes - si ellos son los indicados para recibir cualesquiera dineros de vuelta - será aún más largo ya que los procedimientos de liquidación podrían ser prolongados. En cualquier caso, la elección de medidas de resolución, y la elección entre resolución y cierre, deben ser hechas con el objetivo de minimizar la interrupción de mercado.

6.2 Técnicas de resolución

135. La distinción entre el cierre legal y el económico del banco es importante. En un cierre legal, la licencia del banco es retirada y la entidad legal deja de existir. En un cierre económico, existe una interrupción o suspensión de operaciones del banco que a menudo conduce a una interrupción severa y a posibles pérdidas para los clientes del banco. El arte de resolver los problemas del banco, a menudo conllevan el logro de un “cierre legal” mientras se evita un “cierre económico”.

6.2.1 Planes de Reestructuración

136. Mientras que un banco débil puede ser requerido de reorganizar sus operaciones como una acción correctiva, si la insolvencia es eminente, puede requerirse al banco realizar una reestructuración radical. Dicha estrategia únicamente es de adopción valedera si existe una oportunidad real de retomar al negocio en una posición sólida a corto plazo. La reestructuración de largo alcance puede ser la única solución para instituciones grandes y complejas que probablemente encontrarán socios con recursos financieros para involucrarse en una fusión o adquisición.

137. En la cima de una estructura operacional y organizacional, podría haber reestructuración financiera. Donde el banco ha emitido instrumentos de capital bajo las reglas del Comité de Basilea que cuente como capital regulatorio, los tenedores de estos instrumentos deben estar disponibles para absorber las pérdidas. La absorción de las pérdidas, por medio de una reducción del valor o conversión a capital (después de eliminar los reclamos de los accionistas existentes) debe ser activada previamente al fracaso del banco. Además, el supervisor u otras autoridades relevantes deben perseguir que exista una conversión de deuda subordinada a capital preferencial nuevos donde el supervisor u otras autoridades tengan los medios legales requeridos.

138. Cuando el Consejo de directores, administración o accionistas de control estén renuentes de tomar una acción oportuna, los supervisores deben considerar el nombramiento de un administrador para diseñar un plan de reestructuración e implementar sus fases iniciales. En dichos casos, el administrador debe reemplazar a la administración y manejar a la compañía y tener todas las funciones y facultades de los directores anteriores. Alguna restricción de facultades de los accionistas podría también ser necesaria.

²⁵ La ley o las regulaciones deben asegurar que el asegurador del depósito tenga acceso a la información bancaria en la etapa temprana del proceso y que dicha información sea adecuada y completa. El personal del asegurador del depósito debe también tener la especialización adecuada para responder en forma rápida y colocar dinero en las manos de los depositantes.

6.2.2 Fusiones y adquisiciones

139. Cuando un banco no puede resolver por sí mismo sus debilidades, debe considerar con una fusión, o adquisición por parte de un banco sano. Esta es una técnica de resolución del sector privado. Los bancos (incluso aquellos que fracasan) son objetivos atractivos para los inversionistas, especialmente para las instituciones financieras, debido a su valor de franquicia intrínseco.²⁶

140. Los convenios para una fusión o adquisición (M&A, por sus siglas en inglés) deben realizarse antes de que los activos disminuyan su valor. En algunos casos, los propietarios y ciertos acreedores pueden tener que hacer concesiones para atraer adquirientes. Estos deben tener suficiente capital para pagar los nuevos costos del nuevo banco y una administración capaz de proyectar e implementar un programa de reorganización. Donde el adquirente es un banco extranjero, el supervisor necesita prestar atención a aspectos adicionales tales como leyes y regulaciones de jurisdicciones extranjeras relevantes. El supervisor también necesita enlazarse estrechamente con supervisores extranjeros para informarse sobre el adquirente y sus actividades relacionadas.

141. Los supervisores deben tener presente, incluso en tiempos buenos, que las M&As no son tarea fácil para las instituciones. Esto proviene de diferentes culturas corporativas, incompatibilidad de sistemas IT, necesidad de despidos de personal, etc. La integración del personal y los sistemas de información tienen que estar muy bien ingenierados mediante algún plan de fusión.

142. El banco interesado debe tener un claro entendimiento de las causas subyacentes y los problemas de un banco débil. El banco debe proporcionar información completa y precisa a todos los adquirentes potenciales, aunque esta tenga que proveerse en forma secuencial y bajo estrictos convenios de confidencialidad. En países donde la ley lo permite, esto puede hacerse en cooperación con los supervisores. La restricción del acceso a información desanimará a los adquirentes potenciales, llevándolos a solicitar más concesiones desde los reguladores o banco adquirido. Es posible que la información completa pueda resultar en que el banco interesado decida abortar la fusión y adquisición planeada. Esto es mejor que una adquisición considerada complicada que pueda resultar en serias dificultades subsiguientes para el mismo banco adquirente. El supervisor debe tener cuidado en asegurar que en la solución de un problema la estrategia no crea un problema (más grande), en alguna etapa en el futuro.

143. Cuando los accionistas de control de un banco débil están renuentes a vender sus tenencias y rinden control del banco y de esta manera retrasan la M&A, las autoridades pueden considerar designar un administrador que tenga todas las facultades de la anterior administración, puede ser necesaria alguna presión para persuadir a los accionistas del banco débil de aceptar la M&A – aún hasta la expropiación de las acciones mayoritarias. Todo lo anterior estará sujeto a la legislación apropiada, la cual debe también estipular un tratamiento justo de los accionistas privados de derechos. Un tema clave es cómo, cuándo y con qué autoridad el supervisor puede reducir el valor de las acciones.

²⁶ Los beneficios intangibles pueden incluir un acceso instantáneo a un segmento particular del mercado, adquisición de un grupo de depósito deseables y un sistema de distribución financiera vasto con un mínimo de inversión.

144. Existen otras consideraciones. Los propietarios de un banco débil que están tratando de vender sus acciones para reducir sus propias pérdidas personales generalmente no le dan mayor importancia a la identidad de los posibles compradores. En estas circunstancias, existe el riesgo de que algunos posibles compradores estarán menos interesados en las operaciones del banco que en su nombre y registro legales. Los accionistas que no son adecuados podrían desear hacer un mal uso del banco para propósitos dudosos, (por ejemplo, lavado de dinero) u otros intereses de negocio que pueden perjudicar la existencia continua del banco. De acuerdo con los principios básicos los supervisores están obligados a chequear la confiabilidad de cualquier accionista y facultad de poder rechazar solicitantes. Los supervisores deben usar estas facultades inflexiblemente.

145. Las ventajas de una solución de tipo M&A son que:

- mantiene al banco fracasado como un negocio continuo y preserva el valor de los activos (por consiguiente reduce el costo al gobierno o al asegurador del depósito);
- minimiza el impacto en los mercados ya que no existen interrupciones en los servicios bancarios a los clientes del banco fracasado; y
- todos los activos son transferidos en una M&A y todos los depositantes y acreedores están completamente protegidos.

146. En una resolución por medio de una M&A, el supervisor no debe continuar activamente monitoreando los problemas en el banco adquirido y tomando medidas para asegurar que serán adecuadamente manejados por la administración del banco resultante.

6.2.3 Transacciones de compra y apropiación

147. Si una M&A no está próxima o no puede ser convenida, una transacción de compra y apropiación (P&A, por sus siglas en Inglés) puede considerarse. Una transacción P&A es una donde una institución saludable o inversionista(s) privado compra algunos y otros de los activos y asume algunos y otras de los pasivos del banco fracasado. Las transacciones P&A en la mayoría de los países requieren el retiro de la licencia bancaria y el inicio de los procedimientos de resolución por el liquidador. El banco adquiriendo compra activos del banco fracasado pero no su escritura.

148. Una transacciones P&A pueden estar estructuradas en muchas formas diferentes, dependiendo de los objetivos y requerimientos del asegurador del depósito²⁷ o el gobierno, como también del adquirente. La transacción puede estar estructurada para que el adquirente compre todos los activos y asuma todos los depósitos. Como con una M&A, este tipo de transacción P&A puede ser atractivo para un adquirente – debido a los intangibles – aún cuando el banco esté insolvente. Sin embargo, dichas situaciones son raras. Más a menudo que no, para hacer al banco atractivo para los adquirentes potenciales, sería necesario un incentivo financiero. Los incentivos pueden tomar la forma de inyecciones de capital por parte del asegurador del depósito²⁸, o en

²⁷ El papel del asegurador del depósito en una resolución se menciona aquí en un contexto estrecho. En algunos países, el asegurador del depósito juega un papel mucho mayor, incluyendo la provisión de apoyo financiero, asesorando la reestructuración de capital y facilitando fusiones con otras instituciones.

²⁸ En algunos países, la agencia del seguro de depósito no está autorizada para liquidar a los depositantes únicamente. Esta técnica de resolución aún esta considerada como una solución del sector privado si el incentivo financiero es provisto por un esquema garantizado financiado en forma privada.

casos excepcionales, por el gobierno. Esta forma de asistencia puede ser justificada como la alternativa de menor costo.

149. Una transacción P&A puede ser acordada para que el adquirente compre únicamente una parte de activos y asuma una parte de los depósitos. Por ejemplo, el liquidador puede asignar al adquirente préstamos productivos y otros activos de buena calidad para una cantidad correspondiente a los depósitos asegurados que asumirá.²⁹ Una transacción P&A de un banco limpio ocurre cuando la institución adquirente asume los pasivos de depósito y compra el efectivo y hace efectivo los activos equivalentes, los préstamos “buenos” y otros activos de alta calidad del banco.³⁰ Los activos no vendidos al adquirente en la resolución se trasladan a disposición del liquidador.

150. Si los préstamos improductivos y otras inversiones riesgosas se asignarán al adquirente, algún convenio será necesario para mitigar el riesgo subsiguiente. Esto podría tomar la forma de un convenio de compartimiento de pérdida o una provisión pospuesta que permita al adquirente retornar los activos que lleguen a estar deteriorados dentro de períodos especificados. En la venta de dichos activos, el adquirente no deben ser compensados por todas las pérdidas, por otra parte no existe ningún incentivo para que el adquirente administre los préstamos malos para minimizar las pérdidas, llevando un costo de resolución mayor. Alternativamente, el adquirente podría ser contratado, con incentivos apropiados, para administrar los préstamos improductivos pero no tomarlos dentro de su propio balance general.

151. Una transacción P&A debería ser completada tan pronto como sea posible. Esto evitará la interrupción del negocio como también preservará el valor del banco y reducirá el costo de la resolución.

152. Como con M&A, el adquirente debe tener la capacidad financiera y organizacional para combinar con la empresa fallada. Si existe más de un adquirente elegible, podría decidirse a un ganador por medio de una licitación competitiva para que se obtenga el mejor precio para los activos netos del banco fracasado.

153. El cierre del banco como entidad legal implica que los accionistas pierdan su inversión y la administración sea removida. Desde este punto de vista una transacción P&A es compatible con la disminución del riesgo moral.

154. La solución de tipo P&A tiene los siguientes beneficios:

- guarda el valor de los activos del banco fracasado (por consiguiente reduce el costo de la resolución);
- minimiza el impacto en el mercado retornando activos y depósitos a operaciones bancarias normales con el banco adquirente en forma rápida. Esto puede normalmente ser completado durante un fin de semana; y

²⁹ El asegurador del depósito debe dar al liquidador efectivo por una cantidad equivalente a los depósitos asegurados, cuya protección esté asegurada a través de la asignación. Los depositantes no asegurados compartirán conjuntamente con el asegurador del depósito la parte que el liquidador distribuirá usando el efectivo dado por el asegurador del depósito y las recuperaciones obtenidas de la disposición de activos de calidad pobre.

³⁰ Esta es una manera de implementar una separación de banco bueno y banco malo (sección 6.5).

- los clientes con los depósitos asegurados no sufren de pérdida y tiene acceso inmediato a sus fondos en el banco adquiriente si la transacción P&A puede ser completada durante el fin de semana.

6.4 Banco Puente

155. Un banco puente es una técnica de resolución que permite a un banco continuar sus operaciones hasta que pueda encontrarse una resolución permanente. El banco débil es cerrado por la autoridad que proporciona la licencia y es colocado en liquidación. Un banco nuevo, llamado banco puente, está autorizado y controlado por el liquidador. El liquidador tiene la discreción en la determinación de cuales activos y pasivos son transferidos al banco puente. Aquellos activos y pasivos que no son transferidos al banco puente permanecen con el liquidador. Un banco puente es diseñado para "pontear" el vacío entre el fracaso de un banco y el tiempo en el cual el liquidador puede evaluar y comercializar al banco de tal manera que permita una adquisición satisfactoria por una tercera parte. Esto también permite a compradores potenciales el tiempo necesario para evaluar la condición del banco para someter sus ofertas mientras que al mismo tiempo permiten un servicio sin interrupción a los clientes del banco.

156. Una transacción del banco puente comúnmente es más usada cuando la institución fracasada es extraordinariamente grande o compleja o cuando el asegurador de depósito o el gobierno creen que existe valor a ser realizado o costos minimizados, pero no tiene una solución inmediata mas que una liquidación. Tiene la ventaja de ganar tiempo en encontrar otro banco dispuesto a tomar las medidas y preparar los términos de la operación. Sin embargo, no debe usarse para posponer una solución permanente, ni deben dejarse establecidos convenios para cualquier duración de tiempo ya que el banco perderá valor si los clientes se retiran.

6.3 Uso de dineros del sector público en una resolución

157. Los fondos públicos son únicamente para circunstancias excepcionales. Los fondos públicos para la resolución de los bancos débiles pueden ser considerados en situaciones potencialmente sistémicas, incluyendo el riesgo de pérdida o interrupción de los servicios de crédito y de pagos a un gran número de clientes. Una intervención de esta naturaleza debería estar precedida por una evaluación de costo de las alternativas, incluyendo el costo indirecto de la economía.

158. El apoyo del gobierno puede tomar la forma de incentivos financieros para facilitar la medida de resolución discutida en la sección 6.2.

159. Alternativamente, el gobierno puede ofrecer el apoyo de solvencia a un banco débil para permitirle permanecer abierto para el mercado. La "Asistencia de banco abierto" puede tomar la forma de una inyección de capital directa; préstamos proporcionados por el gobierno al banco; o la compra de activos deteriorados por empresas de administración de activos creadas expresamente por este propósito u otras instituciones y cuyas pérdidas estén cubiertas por el gobierno.

160. Como la provisión de apoyo de solvencia pone el dinero de los contribuyentes tributarios claramente en peligro, la decisión de hacerlo así siempre debe ser tomada y financiada por el gobierno y el organismo legislativo, y no por el banco central. A menudo se requiere al banco central adelantar los fondos hasta que los cambios legales hayan sido efectuados o apropiaciones

presupuestarias hayan sido aprobadas. La estrecha cooperación y el intercambio de información entre el banco central y el gobierno son necesarios.

161. La provisión de apoyo de solvencia no es una medida de resolución en el sentido de proporcionar una solución durable a las debilidades subyacentes del banco. El desembolso de dinero público debería depender de la implementación de un plan de acción, aprobado por el supervisor, incluyendo medidas para restaurar la rentabilidad y administración sana y prudente. El gobierno siempre debe conservar la opción de obtener el reembolso de su dinero si la resolución del banco lo permite.

162. Si el dinero público es usado, los accionistas del banco débil deberían llevar el costo de la resolución por vía de una dilución o aún eliminación de sus intereses de tenedores de acciones. Una dificultad principal de convenir dichas transacciones es el tiempo requerido para obtener la aprobación del accionista para una reducción significativa de sus intereses. Cuando los accionistas comprenden que la ayuda del gobierno puede estar próxima, las negociaciones pueden ser complejas y extensas.

163. Para rescatar a un banco con problemas, el gobierno puede encontrarse como el único o mayor propietario, es decir, el banco en la práctica está nacionalizado. Esto debería ser una solución temporal, y el gobierno debe activamente buscar compradores interesados a fin de despojarse de su tenencia. Mientras tanto, el gobierno debe operar al banco en términos orientados por el mercado y con personal profesional. El gobierno también debería mostrar sus intenciones muy claramente a otros participantes de mercado y al público en general.

6.4 Cierre del banco: liquidación de depositantes

164. Si ningún inversionista está dispuesto a intervenir para rescatar al banco, el reembolso de los depositantes y la liquidación de los activos del banco son inevitables. En países con un esquema de seguro de depósito, el cierre del banco y la liquidación de depositantes son también la decisión correcta donde una liquidación de depositantes es menos costosa que otras medidas de resolución. Los costos de una liquidación de depositantes caerá en primera instancia sobre otros bancos si el esquema de seguro está financiado en forma privada o sobre el gobierno si lo es de otra manera.

165. Los liquidadores procederán con la realización directa de los activos para pagar a los acreedores bajo las reglas que rigen los procedimientos de insolvencia general o procedimientos de insolvencia bancaria específica, dependiendo de l marco institucional establecido. Donde los depositantes están protegidos por esquemas de garantía de depósito, los esquemas por lo general adquieren el estado de acreedor después de efectuar el pago y participar en el reparto de liquidación establecido de los depositantes.

6.5 Administración de activos deteriorados

166. En todas las técnicas de resolución, a menos que todos los activos de un banco débil sean adquiridos por otra institución, existe una gran cantidad de préstamos deteriorados y otros activos malos que necesitan ser manejados. Esto ocurre para la asistencia de banco abierto como también las técnicas de resolución que resultan en un banco cerrado. La recuperación del activo debe apuntar en ser económica, justa y expedita, con vista a maximizar las recuperaciones sobre una base de valor actual neto. La recuperación de los activos deteriorados puede hacerse a través del

cobro directo (exclusión de activos de deudores, sobre todo de los grandes deudores) o ventas de activos a terceras partes, o manejo de activos (por ej. a través de descuento de la deuda) para prepararlos para ventas posteriores.

167. Donde la cartera de activos es disgregada y vendida individualmente a diferentes adquirentes en diferentes momentos, una estrategia que equilibre el riesgo y ventajas de la tenencia y administración de activos en lugar de venderlos rápidamente debe ser definida. Los efectos económicos adversos de una estrategia de rápida recuperación de préstamos improductivos deben considerarse. La elección depende también de la capacidad y habilidad disponibles para la administración activa de los activos.

168. Distintos métodos están disponibles para la venta de activos, tales como ventas en bloque, ventas de "cartera", ventas de activo por activo, titularización o ventas a una agencia de reestructuración. La elección del método depende de la calidad de los activos, condiciones globales del mercado económico y financiero, inversionistas interesados nacionales y extranjeros, y los recursos disponibles.

169. La experiencia ha mostrado que existen varias razones para separar el manejo de los activos malos del resto del banco:

- Una vez removidos, el balance general se mejora, haciendo de esta manera más atractivo al banco.
- La administración del banco se enfoca en conducir al banco a través de sus problemas presentes y en su desarrollo estratégico en lugar de tener que gastar una gran parte de su escaso tiempo en activos con problemas.
- Los especialistas pueden ser contratados con el objetivo de maximizar la recuperación de activos deteriorados, por ejemplo adaptando los activos para hacerlos más atractivos para los inversionistas.

170. La separación de los activos puede tomar diferente formas. Estos Incluyen una división en el banco, una subsidiaria, o una compañía de administración de activos separada, fundada y administrada por inversionistas privados o por el gobierno.

171. Donde todos los activos improductivos y otros de menos calidad sean vendidos a valores del mercado a una compañía separada especialmente establecida para este propósito, la técnica de resolución es llamada separación de "banco bueno – banco malo". La compañía de administración de activos – conocida como "banco malo" necesitará ser capitalizado por el gobierno o asegurador del depósito desde puesto que ningún inversionista privado está disponible o interesado, por lo menos inicialmente, en adquirir los activos de menos calidad. La compañía tiene el objetivo de manejar los activos para maximizar los flujos de entrada de efectivo. La transparencia, especialización, sana administración e incentivos apropiados son esenciales para la maximización de las recuperaciones de esta compañía. La parte restante del banco es conocida como el "banco bueno." La recapitalización será necesaria si no permanecen acciones de capital. El banco bueno debe ahora enfocarse en corregir la debilidad operacional y sus actividades bancarias recurrentes. Alternativamente, el banco bueno puede ofrecerse para la venta. Una solución de "banco bueno - banco malo" debe ser considerada únicamente si existe un valor de franquicia en el "banco bueno".

6.6 Divulgación pública de problemas

172. Un tema importante es si, y a que punto, el banco, el supervisor, el banco central o quizás el gobierno, debe comentar públicamente sobre los problemas afrontados por un banco débil.³¹ Como regla general, la divulgación debe ser favorecida a un alcance legalmente permitido y requerido. La oportunidad y contenido de cualquier divulgación son importantes, teniendo en cuenta que la demora de la divulgación podría resultar en ganadores y perdedores (en particular nuevos depositantes) dependiendo de si tienen acceso a la información privilegiada. La principal consideración en la opción de la oportunidad y contenido de la divulgación deben ser cómo contribuyen para resolver al banco débil, mientras que mantienen la confianza global y estabilidad sistémica.

173. Si existen rumores persistentes sobre los problemas del banco, dar publicidad a la acción de solución que es tomada por el banco puede ayudar a mantener o aumentar la confianza en el banco. Se debe animar al banco para declarar la situación y las perspectivas de retornar a una actividad normal antes de el anuncia del supervisor. Si la alta administración del banco debe ser removida como resultado de una decisión de supervisión, el supervisor debe ser el primero en diseminar la información y establecerse en el contexto correcto. La información, al menos el conjunto inicial presentado por el supervisor, debe ser breve y claro, y debe tener únicamente el contenido de la decisión tomada, una breve descripción de las razones y los objetivos a ser perseguidos por el supervisor. Los comentarios como "los depositantes no tienen causa porque alarmarse " o similares pueden ser interpretados como implicación de autorización de, o apoyo para que el banco y el supervisor puedan sentirse moralmente obligados a auxiliar financieramente al banco como consecuencia.

174. Si los problemas del banco no son aún de dominio público, el supervisor debe considerar si esto es menos costoso y disociador divulgar los problemas de un banco después de que hayan iniciado las acciones. Si los problemas del banco son severos, la divulgación prematura puede resultar en una corrida bancaria.

175. En todos los casos, el banco tiene que estar atento a cualesquiera obligaciones regulatorias o estatutarias para hacer divulgaciones. Por ejemplo, si las acciones del banco están cotizadas en la bolsa de valores, ciertas divulgaciones pueden ser requeridas por las reglas de cotización. El supervisor puede también tener obligaciones, formales o informales, para mantener otras partes informadas como otros supervisores nacionales y extranjeros si el banco tiene presencia extranjera.

176. Un tema relacionado es si la acción formal de supervisión tomada contra el banco debe siempre ser divulgada. Se aplican las mismas consideraciones. En algunos países, todas las acciones de aplicación de la ley tomadas se hacen públicas con el interés de transparencia.

177. En cualquier caso, siempre que exista una decisión sobre la divulgación, es esencial que exista una coordinación cercana entre el banco, la autoridad supervisora y otras partes interesadas como el banco central, el asegurador de depósito y el gobierno. La coordinación aplica a la oportunidad y contenido de las divulgaciones. La experiencia ha demostrado que cuando los

³¹ La discusión sobre divulgación pública se refiere a todos los bancos débiles, o bajo acciones correctivas (sección 5) o bajo medidas de resolución (sección 6).

bancos y autoridades han realizado divulgaciones inconsistentes o discordantes, esto ha llevado a confusión y ha hecho más difíciles los esfuerzos de resolución.

7. Temas institucionales seleccionados

7.1 Asuntos de Conglomerado

178. Pueden aplicarse factores adicionales a un banco que es parte de un grupo de conglomerado. Esto se debe a los eventos y debilidades en un grupo más amplio, incluyendo la propiedad y estructura organizacional, podrían tener un impacto adverso sobre el banco, aún si este último se encuentra en buena salud. Un riesgo particular es que los activos o liquidez del banco sean usados para apoyar a las entidades débiles en el grupo, particularmente aquellos que se involucran en las actividades no reguladas.

179. Los conglomerados pueden incluir exclusivamente entidades financieras o ser una mezcla de firmas financieras y no financieras. Más a menudo que nunca, la situación puede ser complicada por una dimensión internacional - por ejemplo, si el banco es parte de un grupo multinacional. El enfoque prudencial ha ser tomado en cada caso es similar: esto es obtener toda la información relevante y proteger al banco tanto como sea posible del contagio en el grupo.

7.1.1 Herramientas disponibles

180. El supervisor puede usar una combinación de los herramientas siguientes:

- Empezar una evaluación de grupo. Reuniendo la información de todos los supervisores del grupo, un panorama más claro de los riesgos a nivel de grupo que pueden emerger, facilitando la identificación y resolución de problemas. Es útil sostener reuniones regulares con los otros supervisores del sector pertinente, aún cuando el grupo esté libre de problemas. Esto ayuda a construir la confianza entre los supervisores, haciendo los flujos de información más fáciles cuando surgen las dificultades.
- Obtener información desde y sobre otras entidades de grupo. Esto es más honesto cuando otras entidades son financieras y sus supervisores están preparados para compartir la información. Si un grupo tiene una entidad importante no supervisada, los supervisores tendrán que buscar la información por otras rutas, por ejemplo, de datos públicamente disponibles o aplicando presión vía la entidad autorizada.
- Designar a un coordinador. Especialmente en una crisis que afecta al grupo completo, es importante que un supervisor actúe como "el guía". Esto no significa tomar decisiones por parte de todos los supervisores individuales sino actuar (i) comparar la información de los supervisores únicos; y (ii) actuar como un punto de contacto y enlace para el grupo en temas a nivel de grupo.
- Proteger al banco. Las opciones aquí incluyen: la limitación de exposiciones al resto del grupo; limitación del financiamiento desde entidades del grupo (en caso sea retirado con un aviso inmediato); e imposición de requerimientos de capital más fuertes y rígidos.

- Garantizar que el gobierno del banco sea relativamente independiente del grupo completo. Esto puede ser alcanzado, por ejemplo, insistiendo en que algunos o todos los directores del banco son independientes del grupo.

7.1.2 Conglomerados internacionales

181. Los mismos temas y opciones básicas se aplican a los conglomerados internacionales. El intercambio de información en una base transfronteriza puede presentar dificultades culturales o legales adicionales (por ej., protección de datos). Si acaso, esto hace aún más importante establecer y probar un marco sólido para la reunir información como parte de las actividades normales de supervisión. Existen muchos ejemplos de diálogo regular entre supervisores transfronterizos.³² En ocasiones, las visitas conjuntas de inspección en el país de origen pueden ser valiosas.

182. Una lección de las resoluciones de bancos con operaciones transfronterizas es que diferentes estructuras legales en diferentes países pueden limitar el alcance de las herramientas disponibles para resolver problemas. De esta manera es importante que los supervisores de dichos bancos se informen en "momentos normales" de la situación legal y estén preparados para una posible resolución futura del banco.

7.2 Asuntos transfronterizos

183. Existen cuatro permutaciones: Un banco extranjero tiene una (i) subsidiaria o (ii) una sucursal en el país anfitrión, o un banco del país de origen tiene una (iii) subsidiaria o (iv) sucursal en un país extranjero. Las diferentes estructuras requieren diferentes papeles y respuestas de supervisión.

184. Una subsidiaria de un banco extranjero está legalmente incorporada en el país anfitrión y está sujeta a las mismas medidas supervisoras y reguladoras como un banco nacional. Sin embargo, el hecho es que parte del grupo del banco extranjero conduce algunas complejidades adicionales, pero también canales adicionales para información y puede incrementar el alcance de una acción de solución. Los riesgos principales son que las subsidiarias sean afectadas no solo por los eventos en el país anfitrión, sino también en el país de origen de su oficina principal. Es importante que el supervisor del país anfitrión se mantenga al frente de dichos desarrollos, por ejemplo, solicitando información de los supervisores del país origen. En caso de un problema en la subsidiaria, el supervisor anfitrión debe, a una etapa temprana y si es posible antes de que sea tomada la acción, informar y consultar con las autoridades nacionales acerca de las decisiones de supervisión planeadas.

185. En caso de problemas significativos en el banco principal o padre, o en otra parte del grupo, el supervisor del país anfitrión puede, en la medida en que la legislación le permita, tratar de proteger a la subsidiaria. Esto puede ocasionar la limitación de las exposiciones de la subsidiaria a otras partes del grupo bancario, deteniendo al banco principal de registrar exposiciones en la subsidiaria, o cierre del banco si no cumple con los requerimientos de autorización.

³² Un ejemplo son las reuniones bilaterales entre los reguladores bancarios de Estados Unidos.

186. El esfuerzo por proteger a la subsidiaria se hará más difícil si gran parte de las operaciones de la subsidiaria están subcontratadas al país de origen.

187. Una sucursal de banco extranjero no está legalmente incorporada en el país anfitrión y la autoridad supervisora del país de origen lleva la responsabilidad de su solvencia. No obstante, el supervisor anfitrión puede aplicar medidas correctivas similares a las de una subsidiaria que reconoce que la protección no sería tan efectiva como en el caso de las subsidiarias. El supervisor puede también requerir que una sucursal mantenga ciertos activos para cumplir sus obligaciones. Finalmente, el supervisor del país anfitrión tiene la facultad, para una subsidiaria y una sucursal, de revocar la licencia bancaria o de requerir el cierre de la sucursal a las autoridades nacionales. Esto podría aplicarse cuando el banco viola reglas o límites prudenciales o cuando otras condiciones para el banco no están sostenidas, como si el banco principal o padre niegue el acceso a información vital.

188. Las subsidiarias de los bancos del país de origen como también las sucursales en el extranjero deben ser tratadas igualmente (a la inversa) en las situaciones correspondientes antes mencionadas. Es importante para el supervisor del país de origen para:

- obtener una clara visión de la situación legal y financiera en el país anfitrión, incluyendo la competencia de su autoridad supervisora;
- obtener convenios con las autoridades anfitriones sobre el intercambio de información, particularmente en una crisis;
- asegurar que el banco principal o padre tiene toda la información de los riesgos y también total conocimiento y control de las actividades de la entidad extranjera;
- tener acceso a toda la información relevante sobre la entidad en el extranjero, a través de la propia entidad, su principal o padre, el supervisor extranjero y las inspecciones in situ.

189. Los asuntos transfronterizos también surgen cuando un banco nacional es controlado por un gran accionista extranjero. El banco puede llegar a estar debilitado si el controlador sufre de daño de reputación. A algún alcance, las acciones similares de anteriores y también las descritas en 7.1 pueden aplicarse, como el intercambio intenso de información con las autoridades del “país anfitrión” (del controlador).

7.3 Bancos del sector público

190. Los Principios Básicos de Basilea establecen que, en principio, todos los bancos deben estar sujetos a los mismos estándares operacionales y de supervisión, sin tener en cuenta su propiedad. En la práctica e históricamente, por razones institucionales e ideológicas, algunos países tienen un legado de bancos del sector público muy grandes. Algunos de estos bancos no operan en términos del mercado; en lugar de que ellos sean utilizados como instituciones casi públicas para proporcionar servicios especiales para el público y la economía en el transcurso del tiempo. Algunos ejemplos de factores no comerciales incluyen:

- ofrecimiento de préstamos a sectores específicos por orden del gobierno sin requerir que el cliente cumpla con criterios de suscripción de crédito normales o valuación del préstamo a un nivel que no corresponde con el nivel del riesgo inherente.
- otorgamiento de créditos a empresas públicas basadas en garantías públicas en lugar de prácticas prudentes de suscripción de crédito y de evaluación de riesgo crediticio;
- realizar varios "servicios sociales" que normalmente no son realizados por bancos;
- subsidiar ciertos servicios y productos bancarios .

191. Un problema mayor surge de la mala aplicación frecuente de la prueba de adecuación y propiedad cuando se contrata a los directores y administración en los bancos del sector público. A menudo se retienen funcionarios quienes no tienen experiencia suficiente en la administración y operación de bancos comerciales, para obtener ganancias. Finalmente, cuando se compara con los bancos de propiedad privada, existe una mayor resistencia por parte de los empleados y el público con el tiempo por la reestructuración de operaciones y reducciones de personal.

192. Contra estos aspectos de fondo no es sorprendente que en muchos países exista a la larga, aún dominantes, bancos del sector público con debilidades financieras y operacionales significativas. En algunos casos estas debilidades no son inmediatamente evidentes desde los estados financieros del banco. Por ejemplo, los pagos de préstamos morosos "cubiertos" por garantías del gobierno u otros organismos públicos no pueden ser clasificados y aprovisionados, aunque en realidad sea improbable que el banco sea capaz de cobrar al garante las cantidades vencidas.

193. Los efectos de las prácticas mencionadas anteriormente incluyen: niveles altos de préstamos improductivos y niveles bajos de ingreso de interés resultantes; aprovisionamiento inadecuado; altos costos administrativos y operacionales; y en última instancia una disminución en la base de capital. Los problemas de liquidez normalmente se desvían debido al acceso especial a instalaciones públicas, como la ventanilla de descuento del banco central u otras disposiciones.³³

194. El trato de bancos débiles del sector público en muchos casos requiere un acercamiento diferente al utilizado cuando se trata de bancos privados. Esto no debe decir, sin embargo, que el tratamiento debería ser menos riguroso. Para bancos del sector público, como para todos los otros bancos, el objetivo debe restaurar al banco para el fortalecimiento y la rentabilidad financiera. Si esto no es posible, el banco debería ser vendido o cerrado y el activo liquidado. Es indispensable que, tratando bancos del sector público, las distracciones varias e interferencias orientadas al no-mercado sean terminadas. Si estas funciones todavía son necesarias, por ejemplo servicios financieros a personas de lugares distantes, las autoridades deberían considerar un método de costo-eficiencia y aerodinámico de suministro para ellos. Además, los gastos asociados con los servicios o productos deberían ser financiados del presupuesto del gobierno explícito y cuando sea posible, mediante otros canales de menos consumo de recursos.

195. La complicación del éxito de la implementación de la estrategia de resolución en muchos bancos del sector público es su tamaño simple. Esto puede ser imposible en la práctica encontrar socios suficientemente sólidos y dispuestos que sean capaces de absorber a una gran parte del sector público en una fusión o la adquisición. Algunos países han solucionado este problema

³³ En la Unión Europea, expresamente prohíben el acceso especial para bancos públicos a los servicios públicos, y particularmente, a los recursos financieros del banco central, de acuerdo con el artículo 101 del Tratado EC.

separando el banco en varias entidades más pequeñas y ocupándose de cada una separadamente. Esto debería ser notado, que dicho acercamiento también puede ser usado con eficacia resolviendo bancos del sector grande no públicos.

196. Para ser efectivo, las medidas correctivas y las estrategias de resolución para bancos del sector público se deberían dirigir simultáneamente a problemas financieros y políticos. Dirigir estrategias a problemas financieros debería tratar similarmente al banco que a cualquier otra entidad comercial. Las estrategias se enfocan en problemas políticos que requieren acción para liberar al banco de sus operaciones no-comerciales e influencias. Como consecuencia, implementando y llevando a cabo medidas correctivas y estrategias de resolución para bancos del sector público típicamente requerirá más tiempo; mientras tanto, el gobierno probablemente es llamado hasta proporcionar capital adicional.

197. En resumen, por motivos competitivos y para mantener la credibilidad en el sector financiero, es indispensable que la supervisión y la resolución de bancos débiles del sector público se lleven a cabo de una manera que no sea más favorable que la aplicada a los bancos privados.

8. Conclusiones

198. Este informe ha tratado de proyectar algunas lecciones de experiencia reciente sobre como ocuparse de los bancos débiles. Todos los supervisores tendrán que afrontar este problema de alguna forma. Aunque cada ocasión es diferente, son importantes, los estándares comunes. Los principales se resumen así:

(i) Los supervisores deberían estar preparados. En una crisis, el tiempo es corto y los problemas tienen que ser afrontados inmediatamente - a menudo varios a la vez. La tardanza hace las cosas peores y la solución es más costosa. Esto ayuda bastante si los supervisores entienden que los problemas y las opciones para el manejo de bancos débiles y además a que puedan dirigirse a otras organizaciones y países.

(ii) Para tratar con eficacia a los bancos débiles, los supervisores necesitan objetivos claros y transparencia en el marco operacional. Los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Efectiva proporcionan esto; y la adopción creciente de estas normas desde 1997 disminuye el riesgo de que acción de supervisión sea socavada por brechas legales y contables e interferencia política.

(iii) La prevención es normalmente mejor que la cura. Los supervisores deberían usar nuevas herramientas así como herramientas existentes para “conocer” a sus bancos. Esto no siempre es fácil, dado el recurso y la limitante de tiempo; pero una combinación del informe financiero y monitoreo, inspección in-situ y regular con auditores y administración bancaria proporcionan inmediatamente una buena base, en muchos casos, para la pronta detección de problemas. Si es así, estos muchas veces pueden ser corregidos antes de que la solvencia de un banco sea amenazada.

(iv) Los supervisores no deben discriminar. Ellos tienen que distinguir entre los signos y las causas fundamentales de la debilidad, que influirá en su elección de una acción correctiva. Ellos tienen que permitirlo por factores “especiales” de bancos estatales y conglomerados internacionales, pero esto no implica tolerancia o tratamiento suave. Deben de usar las

herramientas en forma proporcionada y flexible, juzgando que un programa de solución es más apropiado que las penalidades y cuando (y cuando no) hacerlas de conocimiento público.

(v) Los bancos pueden y fallan, y debe estarse conciente de esto. Los fiadores públicos son el último recurso. La liquidación es a menudo la solución correcta, en particular donde el seguro de depósito está bien establecido. Entonces, ahora existe un número de resoluciones bien probadas y las técnicas de salida que pueden ajustarse a ciertas circunstancias para minimizar la interrupción en el sistema financiero y los costos de resolución.

(vi) En un mundo cada vez más interdependiente, la cercana cooperación internacional entre supervisores en esta área es una necesidad. Los problemas de los bancos débiles, sobre todo los grandes, traspasan las fronteras nacionales muy rápidamente. Este informe contribuye, de un modo práctico, al objetivo de la cooperación.

Anexo 1

Miembros del Grupo de Trabajo para el tratamiento de los Bancos Débiles

(ver página 43 del documento original)

Anexo 2

Tratamiento de Bancos Débiles – Mandato

El siguiente mandato fue aprobado por el Comité de Basilea en Julio de 2001:

“ El objetivo principal de los grupos de trabajo es proporcionar guías para tratar los bancos débiles, incluyendo medidas preventivas, identificación temprana, acciones de solución, resolución de problemas y estrategias existentes. La guía podría tomar la forma para identificar y convenir buenas prácticas, principalmente aquellas que han sido usados en situaciones actuales. El trabajo, y la guía, del Grupo de Trabajo no se enfocará en una categoría específica de países o sistemas bancarios.

El Grupo de Trabajo debe enfocarse en problemas y resoluciones que corresponden a bancos individuales. Los asuntos y métodos enfocados a restablecer la estabilidad financiera global, por ejemplo, la ayuda emergente de liquidez, y apoyo gubernamental de solvencia a los bancos, se mencionaran en forma indirecta únicamente y al alcance a que se refieren a la situación específica de un banco individual.

Lo mismo se aplica a temas que corresponden a aspectos legales de insolvencia y liquidación de bancos. El trabajo sobre estos temas se está realizando actualmente Banco Mundial y conjuntamente en el Fondo Monetario Internacional (IMF por sus siglas en inglés) y no será duplicado por el Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo presentará un reporte de progreso de la junta de Septiembre de 2001 del Foro de Estabilidad Financiera (FSF por sus siglas en inglés), describiendo el contenido y el proceso de trabajo. El objetivo es presentar un reporte final para la junta de la primavera del año 2002 del FSF. Sin embargo, alcanzaría a presentar el proyecto para requerir deliberaciones adicionales, un

reporte provisional será presentado en la junta de la primavera y el reporte final en la junta de otoño del FSF.

Desde que el FSF ha delegado la ejecución del trabajo al Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria y a los Principios Básicos del Grupo de Alianza, esto dará la oportunidad de comentar y para respaldar el reporte del Grupo de Trabajo antes de enviarlo al FSF.”

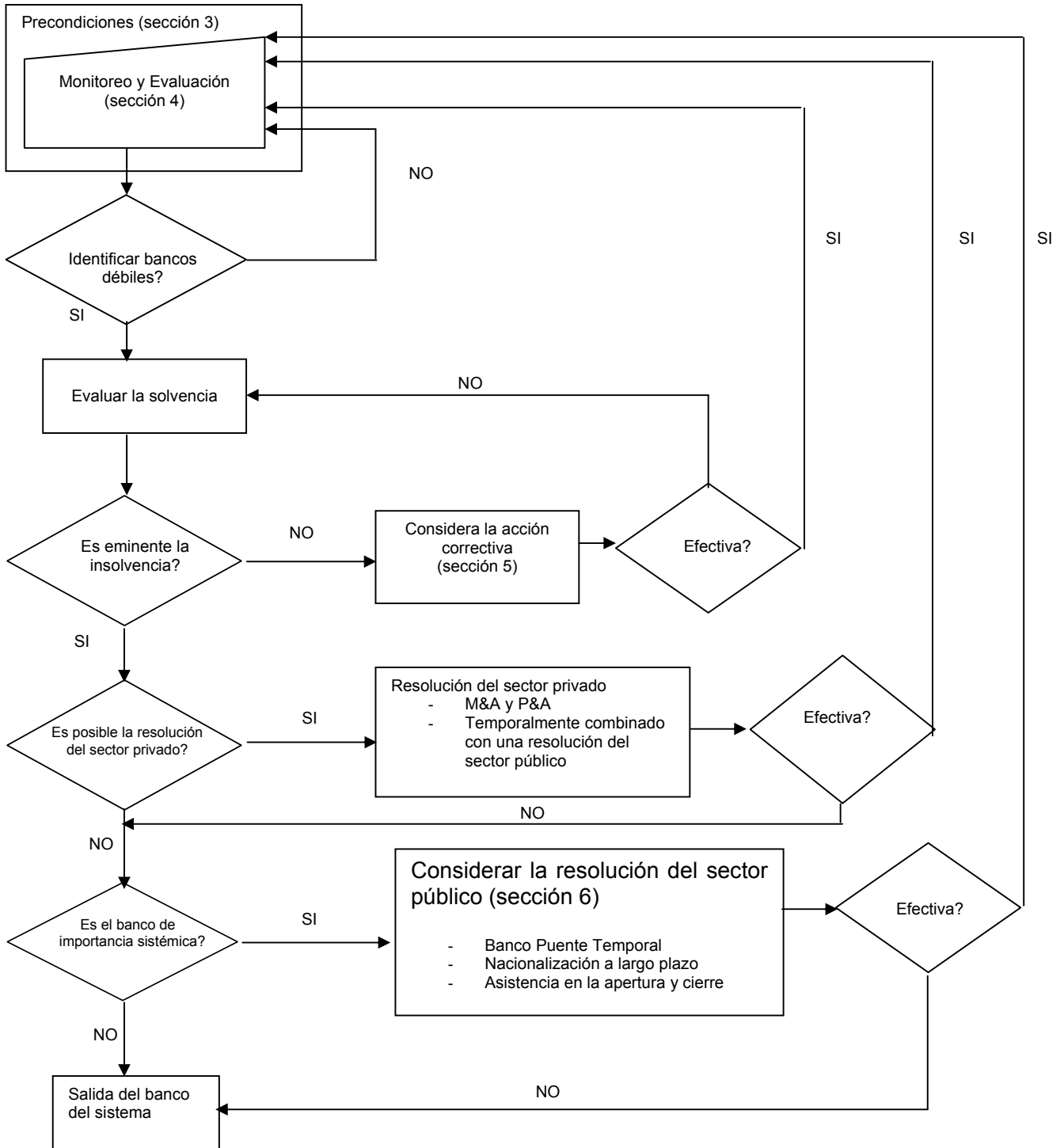
Anexo 3

Lista de Referencia

(Ver página 45 del documento original)

Anexo 4

Diagrama de Flujo para Ayudar a la Resolución de Bancos Débiles Enfoque sobre solvencia y problemas sistémicos



Anexo 5

Glosario

Este glosario contiene una definición de términos como los usados en este Reporte. En diferentes países, el mismo término puede tener un significado levemente diferente, o pueden usarse diferentes términos para describir el mismo asunto.

<u>Artículo de glosario</u>	<u>Localización en el Texto</u>
<i>Compañía de administración de activos</i> – Una compañía de propósito especial establecida por un gobierno, un banco, o por inversionistas privados para adquirir préstamos y otros activos, una mayoría de la cual usualmente está deteriorada, para administración subsiguiente (incluyendo reestructuración) y en muchos casos, venta de inversiones.	6.5
<i>Administrador</i> – Una persona o entidad, incluyendo una agencia gubernamental, designada por la corte o autoridad relevante, para operar un banco débil en un esfuerzo por conservar, administrar y proteger los activos del banco hasta que el banco haya se haya estabilizado o haya sido cerrado. Conocido también como “Conservador” en algunas jurisdicciones.	5.22, 5.24 6.21 , 6.22
<i>Banco puente</i> - Una técnica de resolución que permita a un banco débil continuar sus operaciones hasta que una solución permanente sea encontrada. El banco débil es cerrado por la autoridad autorizada y puesto bajo liquidación. Un nuevo banco, conocido como un banco puente, es autorizado y controlado por el liquidador de acuerdo a provisiones estatutarias o legislativas. Se diseña para “pontear” el vacío entre la falla de un banco y el tiempo cuando el liquidador puede evaluar y comercializar al banco de tal forma que permita una adquisición satisfactoria por una tercer aparte.	6.2.4
<i>Orden de suspensión y desistimiento</i> – Una directiva escrita – usualmente de aplicación legal – emitida por un supervisor a un banco y su administración que requiera al primero detener el involucramiento en prácticas no sanas o no sólidas o violaciones de ley y regulaciones.	5.2.4
<i>Conservador</i> – ver Administrador.	5.2.2
<i>Contagio</i> – El riesgo de que eventos adversos afecten a un banco sean transmitidos rápidamente a otros bancos, por ej. corridas bancarias.	5.2.3, 5.2.6
<i>Plan de contingencia</i> – Un plan, desarrollado por la autoridad de supervisión que describa lo que debe hacerse para tratar con una	4.4 , 5.2.1, 5.2.2

variedad de problemas bancarios débiles. Entre otras cosas, el plan debe describir las opciones disponibles para el supervisor y las partes que deben ser informados.

Principios básicos sobre supervisión bancaria efectiva - Un juego de 25 principios establecidos por el Comité de Basilea en Supervisión Bancaria que representa requerimientos mínimos para un régimen de supervisión efectivo. 1.2, **3**, 4.3.1, 4.3.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.7, 6.2.2, 7.3, 8

Acción correctiva – La acción requerida para tratar las deficiencias y cambiar el comportamiento en un banco débil. Pueden ser implementados voluntariamente por el banco bajo vigilancia informal del supervisor o, si es necesario, vía formal intervención de supervisión. 7.2, 7.3

Compensación de depositantes – Una estrategia de salida por miedo de la cual un banco es cerrado y los liquidadores pagan a los acreedores, incluyendo depositantes, bajo leyes de insolvencia aplicables a los bancos de los procedimientos de liquidación de activos. Donde exista un seguro de depósito, el asegurador del depósito paga a todos los depositantes del banco fracasado la cantidad total de la parte asegurada de sus depósitos. El asegurador del depósito entonces participa en la repartición de liquidación como acreedor (los depositantes asegurados habiendo intercambiado su reclamo contra la recepción del pago bajo el esquema de protección del seguro de depósito) junto con los depositantes con fondos no asegurados y otros acreedores generales. 6.4

Sistemas de alerta temprana – Los modelos de base empírica que intentan estimar la probabilidad de falla o aprieto financiero del banco durante un tiempo fijo en el horizonte, con base en el perfil de riesgo actual del banco. 4.1.2

Asistencia de emergencia de liquidez – Ver prestamista de último recurso. 5.3.5

Salida – el cierre de un banco fracasado seguido por su liquidación y el involucramiento de la agencia de seguro de depósito cuando sea aplicable. 6

Propiedad – La evaluación de la competencia, integridad y calificaciones de los accionistas, directores y funcionarios administrativos más importantes a fin de evaluar sus habilidades bancarias, otra experiencia de negocios, integridad personal, otras destrezas relevantes, y finalmente determinar su adecuación para el puesto. 5.3.3, 6.2.2, 7.3

Separación de buen banco – mal banco. La técnica de resolución donde los activos improductivos y otros de sub-calidad de un banco débil se venden a valores de mercado a una compañía separada especialmente establecida para este propósito. La compañía – conocida como el “banco malo” – necesitara ser capitalizada por el gobierno o asegurador 6.2.3, **6.5**

de depósito, y tiene el objetivo de administrar los activos para maximizar los flujos de entrada de efectivo. La parte restante del banco es conocida como el “buen banco”. Será necesaria la recapitalización si ninguna acción de capital permanece. El buen banco debe ahora enfocarse en corregir las debilidades operacionales y sus actividades bancarias recurrentes. En forma alternativa, la buena banca puede ser ofrecida para la venta.

Prestamista de último recurso – El papel del banco central como prestamista a quien los bancos pueden solicitar liquidez cuando otras fuentes no están disponibles o cerca de términos y condiciones usuales. A su discreción, el banco central puede conceder préstamos ya sea a instituciones individuales o al mercado en su totalidad. Para minimizar el riesgo moral, el banco central mantendrá ambigüedad para circunstancias exactas donde dicha concesión de préstamo se realizará. Dicha concesión algunas veces es referida como asistencia de emergencia de liquidez. 2.2.1, 3

Liquidación - el cierre de los asuntos y operaciones de un negocio de un banco fracasado a través de la disposición ordenada de sus activos antes que haya sido puesta en quiebra. 3, 6.1, 6.2.4, 6.4

Liquidador – una persona o entidad, incluyendo una agencia gubernamental, designado por la corte o autoridad relevante para liquidar los activos y liquidar a los acreedores del banco fracasado. 6.2.3, 6.2.4, 6.4

Comportamiento de riesgo moral – El comportamiento donde un individuo no tiene que llevar todos los costos asociados con sus acciones. Por ejemplo, las personas pueden tomar riesgos excesivos a fin de obtener altas ganancias, en la confianza en que están asegurados por el apoyo del gobierno. 2.2, 5.3.5, 6.2.3

Asistencia de banco abierto – un método de resolución en el cual un banco en peligro de fracasar recibe asistencia financiera gubernamental en forma de un préstamo directo, inyección de capital, garantía o una compra de activos problemáticos por compañías de administración de activos cuyas pérdidas son cubiertas por el gobierno. El banco continúa ofreciendo todos sus servicios bancarios normales. La asistencia de banco abierto no proporciona una solución duradera a las debilidades del banco y debe estar vinculada a la implementación de otras medidas. 6.3

Banco del sector público - Un banco que es controlado, en forma directa o indirecta, por el gobierno, incluyendo los bancos que proporcionan servicios especiales o sociales en la dirección del gobierno. 7.3

Compra y apropiación (P&A) – A P&A es una transacción de resolución donde una institución saludable o inversionista(s) privado compra algún o todos los activos y asume algún o algunos pasivos del 6.2.3

banco fracasado.	
<i>Resolución</i> – El plan para resolver un banco cuando falla es inminente y normalmente involucrará algún cambio a la estructura y propiedad legal del banco. El arte de resolver problemas bancarios conlleva el logro de un cierre legal del banco ya que evita el cierre económico.	1.1-1.3, 2.1, 2.2, 2.2.1, 3, 5.2.4, 5.2.6, 6, 7.1.1, 7.1.2
<i>Revocación de licencia</i> – La cancelación de una licencia bancaria por la autoridad autorizada, y de allí el requerimiento de suspensión de todos los negocios bancarios.	5.2.6
<i>Establecimiento de barrera de protección (ring-fencing)</i> - El proceso de supervisión de protección de activos o liquidez de una sucursal o subsidiaria extranjera limitando sus exposiciones o pasivos al banco padre y grupo bancario. En el contexto de un conglomerado, el término es usado para describir el proceso de protección de un banco del impacto adverso de eventos que ocurren en un grupo corporativo más amplio, especialmente aquellos involucrados en actividades no supervisadas.	7.1 7.2
<i>Supervisión enfocada en el riesgo</i> – Supervisión con base en una evaluación de riesgos. El supervisor evalúa varias áreas de negocio del banco y la calidad asociada de administración y controles internos para identificar las áreas de mayor riesgo y preocupación. La intensidad de supervisión se dirige más en estas áreas.	4.2.2
<i>Prohibición de venta y pago</i> - El supervisor y alguna otra autoridad cubierta con esta facultad puede ordenar a un banco congelar los pagos y ventas de activos a fin de detener la salida de flujos del banco. Esto podría hacerse, por ej., para ganar tiempo para encontrar una resolución adecuada.	5.2.4
<i>Sanciones</i> – La penalidad por la infracción de una regla, una ley o una orden supervisora, o por involucramiento en prácticas no sólidas. Las sanciones pueden ser ordenadas por el supervisor o cuando sea apropiado una corte o tribunal. Esta puede ser una multa o en algunos países, cargos criminales. La penalidad puede estar dirigida hacia el banco mismo o hacia un individuo.	4.2.3, 5.2.5
<i>Titularización de activos</i> – Esto implica la transferencia legal o económica de activos u obligaciones a una tercera parte que emite títulos con respaldo de activos (ABS) que son reclamos contra grupos específicos de activos.	2.3, 4.4, 5.3.1, 6.5
<i>Sistemas supervisores de calificación</i> – Un sistema de calificación usado por los supervisores, el propósito del cual es reflejar en una forma comprensiva la condición financiera de un banco, cumplimiento con leyes y regulaciones y solidez global operativa. Como tal, el sistema ayuda a identificar aquellos bancos cuyas debilidades financieras, operativas y de cumplimiento requieren de atención especial del supervisor y/o garantizar un más alto que normal grado de preocupación	4.2.1

del supervisor. Muchos países usan variaciones del sistema supervisor de calificación CAMEL (Adecuación de Capital, Calidad de Activos, Calidad de la Administración, calidad de ingresos y liquidez) (Capital adequacy, Asset quality, Management quality, Earnings quality and Liquidity).

Vigilancia - Monitoreo por la autoridad de supervisión de la condición financiera de bancos individuales y condición general de mercados financieros en su totalidad. 4.2.3

Situaciones sistémicas - Una con serios efectos adversos en la salud o estructura general del sistema financiero y estabilidad financiera. Por ejemplo, la falla de un banco importante podría causar un número sustancial de fallas en otros bancos, llevando a una pérdida en la confianza, en la seguridad y solidez de un sector significativa del sistema bancario y la interrupción de los servicios de pago. 2.2.1, 5.2.7, 6.3

Acción correctiva oportuna - La acción rápida por el supervisor de tratar con problemas bancarios para prevenir que los problemas crezcan y lleguen a ser más difíciles y costosos de manejar. Algunos países tienen un marco legal formal que requiere que el supervisor tome un cierto curso de acción prescrito en el caso de ciertas debilidades o violaciones definidas. 5.2.3

Banco débil - Uno cuya liquidez o solvencia está o estará deteriorada a menos que exista una mejora importante en sus recursos financieros, perfil de riesgo, dirección estratégica de negocio, capacidades de administración de riesgo y/o calidad de administración. 1.1-1.3, 2.1-2.3, 3, 4.2.1, 4.3.4, 4.4, 5.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.5, 5.2.7, 5.3, 5.3.3, 6.1, 6.2.1-6.2.4, 6.3, 6.5, 6.6, 8

Traducción de la Superintendencia de Bancos de Guatemala.