

Lineamientos Prácticos para una Resolución Bancaria Eficiente

Javier Bolzico, Yira Mascaró y Paola Granata

Resumen

Palabras clave:

JEL:

Los autores quieren agradecer a los participantes de la Decision Meeting celebrada en agosto de 2006, la revisión por los colegas Augusto de la Torre y Roque Fernández y los comentarios por escrito de Aquiles Almansi, James Hanson, Patrick Honohan, Guillermo Perry y Sophie Sirtaine. También, a los participantes de los seminarios sobre Resolución Bancaria que se realizaron en Washington DC en noviembre de 2004 (“Bank Resolution Workshop”) y en octubre de 2005, 2006 (como parte del Seminario “Overview of Financial Sector Issues and Analysis”) así como en Cartagena en junio de 2005 (“Taller de Trabajo: Proceso de Resolución Bancaria”). Las opiniones aquí expresadas pertenecen a los autores y no representan necesariamente las del Banco Mundial ni sus políticas.

I. Introducción

Las quiebras de bancos y las crisis bancarias son un fenómeno común y costoso. Por ejemplo, Caprio y Klingebiel (2000) descubrieron que desde fines de la década del '70 hasta 1999 sucedieron al menos 113 crisis sistémicas en 93 países (16 de América Latina y el Caribe - ALC) y 50 crisis no sistémicas en 44 países (4 de ALC). Las quiebras de bancos con frecuencia generan altos costos y diversos riesgos que afectan a otros bancos y a la estabilidad y solidez del sistema financiero en general mediante un efecto contagio. Dichos costos son variados, e incluyen gastos fiscales que pueden alcanzar de 40 a 60% del PBI en algunos casos,¹ pérdidas de depósitos y otros costos menos evidentes como dificultar el acceso a la financiación y reducir la confianza en los sistemas financieros. Esto disminuye la capacidad de los sistemas financieros para aumentar el crecimiento y reducir la pobreza. Entre los riesgos, el efecto contagio es particularmente nocivo ya que la quiebra de un banco puede tener impacto en todo el sistema (es decir, puede afectar a uno o a varios bancos que representan gran parte del sistema financiero). En los países en desarrollo este riesgo es aún mayor, debido a que el efecto contagio puede ser más nocivo y diseminarse con mayor facilidad dada la debilidad de las instituciones. En este contexto, tanto la teoría como las pruebas empíricas señalan que la manera de manejar (o “resolver”) las quiebras de los bancos puede resultar en una gran diferencia en términos de costos totales, capacidad de conservar la actividad bancaria, cobertura de depósitos y minimización del riesgo de contagio.

A pesar de la importancia que las quiebras individuales de bancos tienen a la hora de diseñar e implementar políticas, la literatura sobre resolución bancaria (RB), si bien extensa, tiende a centrarse en las fallas sistémicas.² Este estudio complementa la literatura existente al adoptar un **enfoque no sistémico, pero centrado en la práctica de RB**. Dicha literatura se analizó e integró con el conocimiento práctico adquirido del trabajo operativo y analítico del Banco Mundial y su experiencia directa en ejecutar y asesorar varios procesos de RB en ALC.

El principal objetivo de este trabajo es desarrollar un conjunto de lineamientos prácticos sobre cómo diseñar un marco para la resolución bancaria (MaRB) adecuado y cómo implementar un método de resolución bancaria (MéRB) eficiente entre las opciones disponibles y dentro de un marco dado. Para ello, se lo organizó en seis secciones que tratan diferentes aspectos de la RB y que, en su conjunto, intentan ser directrices para el desarrollo y la implementación de políticas. La Sección II describe los seis pilares básicos que se requieren para construir un MaRB que facilite la implementación de métodos de RB (MéRBs) eficientes. La Sección III analiza los principales MéRBs, enumera sus ventajas y desventajas, describe las circunstancias en las que suelen ser más apropiados y establece los requisitos de eficiencia. La Sección IV analiza el enfoque banco bueno – banco malo (BB - BM), ya que se lo considera uno de los MéRBs más eficientes de acuerdo con criterios especificados. Esta Sección contiene una descripción del método, evalúa cómo se cumplen los requisitos de eficiencia definidos y provee consejos prácticos para su implementación. La Sección V se refiere a la práctica del método BB – BM mediante tres ejemplos diferentes para ilustrar las condiciones

¹ Algunos ejemplos son los siguientes países, cuyos costos estimados como porcentajes del PBI se incluyen entre paréntesis (Caprio y Klingebiel, 2000): Argentina (aprox. 55% 1980-1982), Indonesia (50 - 55% en 1999), China (pérdidas netas de 47% en 1999), Tailandia (pérdidas netas de 42% en 1999) y Chile (42%). Estos ejemplos corresponden, en su mayoría, a crisis sistémicas. En general, los costos promedio de RB son mucho menores que los de estos ejemplos, pero son significativos. Para ilustrar, sobre la base de cuestionarios a 19 aseguradoras de depósitos, la Asociación Internacional de Aseguradoras de Depósitos (IADI 2005) descubrió que en los últimos diez años el costo promedio de RB como porcentaje del PBI ha sido de 5,5%.

² Véase, por ejemplo, Dziobek y Pazarbasioglu (1998); Lindgren et. al. (1999); Claessens, Klingebiel y Laeven (2001); y Hoggarth, Reidhill y Sinclair (2004).

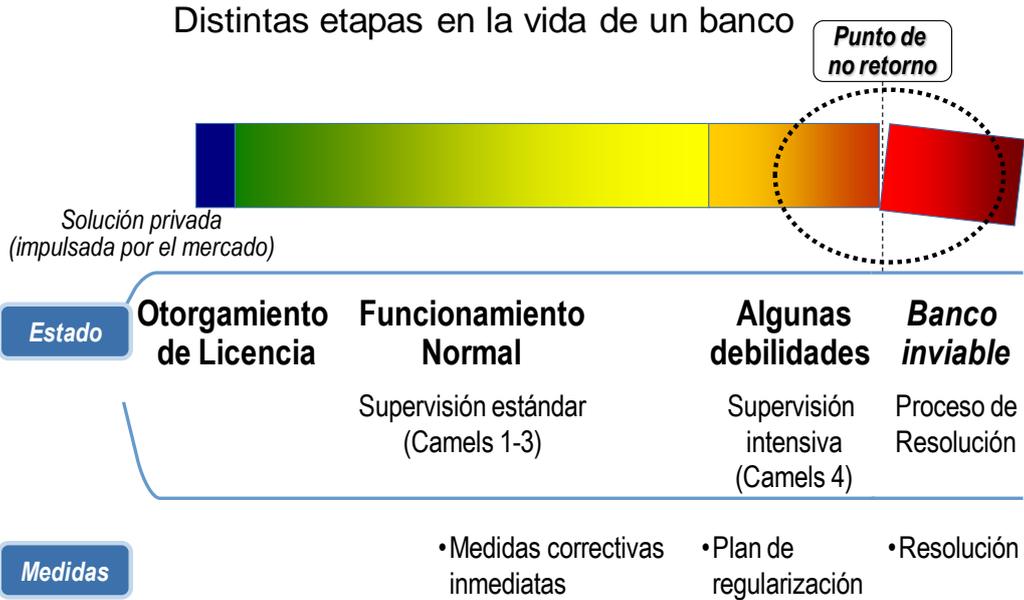
vigentes posibles, las instituciones bancarias, las maneras de implementar este MaRB y los resultados. Por último, la Sección VI contiene algunos comentarios a modo de conclusión.

II. Resolución Bancaria: Concepto y Marco

II.1. Cuestiones conceptuales

En este trabajo se entiende por RB al conjunto de procedimientos y medidas que las autoridades adoptan para solucionar la situación de un banco inviable. La RB es un elemento integral en la supervisión bancaria que se lleva a cabo en la última etapa de la vida de un banco, cuando (y si) las medidas adoptadas en las etapas previas de supervisión estándar e intensiva (como acciones correctivas y planes de regularización) no logran mejorar la situación del banco en problemas (véase la Figura 1). Idealmente, sólo unos pocos bancos ingresarán en la etapa de supervisión intensiva y se espera que los que lo hagan retomen sus operaciones normales. Los accionistas y la gerencia del banco tienen la responsabilidad primaria de revertir las debilidades durante esta etapa de supervisión intensiva, generalmente mediante la implementación de un programa de regularización. Sin embargo, cuando un banco no logra recuperarse se torna inviable y cruza el llamado “punto de no retorno”, es decir, que las autoridades bancarias deben proceder a implementar el proceso de RB, según lo especifica la ley.

Figura 1:



La RB es un proceso complejo que involucra varios participantes o partes interesadas que cumplen distintos roles, a quienes se debería tener muy en cuenta. Entre dichos participantes se encuentran (véase el Recuadro 1 para la descripción de sus roles en el proceso): gerentes, accionistas, empleados, depositantes y acreedores del banco fallido; el supervisor bancario; la Agencia Aseguradora de Depósitos (AAD); y el banco adquirente (o los bancos) con todos sus grupos de interés directos. Otros participantes indirectos o potenciales a considerar en el proceso son el sistema financiero, el sistema jurídico y – de existir- el fondo de capitalización bancaria (véase debajo).

Recuadro 1: Roles de los Participantes Directos en la RB

- *Gerencia del banco fallido.* El rol del banco fallido (a través de su gerencia) debería ser uno de cooperación para permitir un proceso de resolución lo más efectivo posible. Sin embargo, en la práctica, la gerencia del banco podría obstruir el proceso de RB y no cooperar con las autoridades bancarias. Si éste es el caso, el marco legal debería brindar a los supervisores las facultades suficientes para remover a los gerentes de sus puestos.
- *Accionistas del banco fallido.* Los bancos cruzan el punto de no retorno cuando sus accionistas no pueden o no quieren restituir el capital, como se requiere. Así como en el caso de la gerencia del banco fallido, los accionistas pueden asumir un rol cooperativo o no. Por ende, el marco legal debería facultar a las autoridades a suspender sus derechos de ser necesario. Sin embargo, una vez que la resolución haya ocurrido, los accionistas tienen derechos (que deben ser tenidos en cuenta) sobre los activos residuales luego de que todos los demás acreedores hayan cobrado y la Agencia Aseguradora de Depósitos (AAD) haya recuperado los fondos con los que contribuyó al proceso. Aun cuando en la práctica los activos no suelen ser suficientes como para beneficiar a los accionistas, sus derechos o expectativas sobre los activos residuales significan que la autoridad de supervisión debe llevar a cabo el proceso de resolución de tal manera que preserve, en la mayor medida posible, el valor de los activos. Asimismo, dicha autoridad debería tomar decisiones fundadas y tan objetivas como sea posible para evitar demandas legales.
- *Empleados del banco fallido.* La colaboración del personal es crucial para un proceso de resolución exitoso debido a que, en la práctica, son los que tienen acceso a la información y a los documentos. Dado su potencial para trabar la implementación del proceso, a veces podría resultar conveniente garantizar la cobertura de sus reclamos legales e intentar preservar sus trabajos (cuando sea factible).
- *Depositantes y otros acreedores.* Si bien los depositantes del banco fallido tienen un rol relativamente pasivo, dada su cantidad, pueden ejercer presión sobre la autoridad de supervisión para que se cubran sus depósitos. En general, los otros acreedores son pocos y tienen créditos menores con alta probabilidad de pérdida. No obstante, con frecuencia tienen mayor capacidad de negociación para ejercer presión sobre las autoridades y así recuperar sus fondos. Dependiendo de los lazos que existan entre los depositantes de un banco fallido y los de otros bancos, podría haber mayores posibilidades de contagio a considerar.
- *Supervisores bancarios.* La responsabilidad primaria de coordinar el proceso de RB entre los participantes con intereses en conflicto, como los que se han descrito, suele recaer en la autoridad de supervisión. Sin embargo, en algunos países esta responsabilidad se ha otorgado también a la AAD, al banco central (por encima de la autoridad de supervisión, si es parte del banco central), al Ministerio de Hacienda o a otras instituciones (por ejemplo, al sistema judicial o a entidades de servicios financieros).
- *Agencia Aseguradora de Depósitos (AAD).* El rol típico de esta agencia es proveer fondos para cubrir depósitos garantizados y respaldar procesos de RB más allá de la liquidación, que generalmente es vital para la RB. Si la AAD no está obligada a participar, la autoridad del sector financiero podría convencerla de que participe voluntariamente para mejorar la implementación de cualquier MéRB (pero teniendo en cuenta las implicancias de riesgo moral).
- *Banco(s) adquirente(s).* Aunque los bancos adquirentes no siempre participan en los procesos de RB debido a que algunos métodos no lo requieren (por ejemplo, cierre del banco y pago de los depósitos), cuando el método lo necesita tienen un rol destacado que determina el éxito del proceso de resolución.

II.2. Marco de Resolución Bancaria: Pilares para una Resolución Bancaria Eficiente

Una supervisión bancaria adecuada requiere un marco institucional amplio para respaldar y guiar las diferentes actividades que las autoridades bancarias deben realizar durante la vida del banco, incluyendo el otorgamiento de licencias, la supervisión estándar con las acciones

correctivas correspondientes, la supervisión intensiva con planes de regularización y la resolución bancaria. Este trabajo se centra solamente en el marco de resolución bancaria (MaRB) de este marco institucional amplio, que comprende el conjunto de leyes, normas, instituciones y procedimientos que determinan la estructura dentro de la cual se implementan los métodos de resolución bancaria (MÉRBS).

Teóricamente, el MaRB debería estar conformado de ciertos elementos o pilares que no constituyan requisitos previos rigurosos para el éxito, sino lineamientos para sentar las bases que permitan un proceso de RB eficiente.³ Se considera que un proceso de RB es eficiente cuando: (i) minimiza los costos financieros y económicos (inclusive la protección de la oferta de crédito a la economía) así como los riesgos de contagio;⁴ (ii) asegura un nivel de protección mínimo a los depositantes; (iii) no rescata a los accionistas; y (iii) se implementa de manera transparente y oportuna (véase Sección III.2. para más detalles).

Este trabajo identifica seis pilares que son útiles para establecer nuevos MaRB o para evaluar y mejorar estructuras existentes. Ellos son: Legislación Apropriada, Agencia Aseguradora de Depósitos (AAD), Supervisión Adecuada, Procedimientos Formales, Capacidad de Implementación y Fondo de Capitalización Bancaria (FCB) (véase Figura 2). Surgen de las lecciones aprendidas durante la implementación o guía de procesos de RB, y se complementaron con recomendaciones de la literatura algo dispersa. Mientras que los primeros cinco pilares son elementos esenciales del MaRB, el FCB constituye una herramienta útil (aunque no indispensable) para fortalecer el marco. Asimismo, dicho marco debería ser dinámico y mejorarse constantemente, para permitir que se adapte a las circunstancias cambiantes.

Figura 2

Pilares para un esquema de resolución bancaria eficiente



³ Sin embargo, establecer un MaRB eficiente no es fácil y puede resultar costoso, pero se ha comprobado que vale la pena implementarlo para que les permita a las autoridades reducir costos y riesgos, como ya se describió.

⁴ La aplicación del criterio del menor costo por parte de la Agencia Aseguradora de Depósitos es de especial importancia para lograr la minimización de costos (véase la Sección II-2 b).

II.2.a. Legislación Apropiaada

Un elemento clave en un MaRB es una legislación adecuada que contemple específicamente la resolución de instituciones bancarias, ya que la quiebra de instituciones financieras, y de bancos en particular, difiere en muchos aspectos de la de las instituciones no financieras. Sin perjuicio del buen monitoreo que el gobierno ejerza sobre los bancos, la quiebra de alguno de ellos puede (y probablemente va a) ocurrir, al igual que en otras industrias como parte de un proceso competitivo normal. Sin embargo, como ya se ha mencionado, las quiebras de bancos mal manejadas pueden generar costos muy altos. En este sentido, es particularmente importante que exista legislación apropiada para resolución bancaria cuando ocurra la quiebra de un banco, para así evitar introducir cambios legislativos en medio del proceso de resolución bancaria ya que ello aumenta los riesgos para las autoridades, los accionistas, depositantes y el sistema financiero. La falta de legislación para manejar bancos inviables no sólo atenta contra la implementación de procesos de resolución bancaria eficientes, sino que también genera incertidumbre sobre la resolución de futuras quiebras, y ello repercute negativamente en la estabilidad del sistema financiero y fomenta el riesgo moral.

En la mayoría de los países, la autoridad legal de regulación bancaria es mayor a la otorgada a otros organismos públicos, generalmente debido a consideraciones legales y económicas. La necesidad de proteger el interés público a través del fomento de un sistema bancario saludable justifica el costo de interferir con la actividad bancaria (Asser 2001). Tal como lo describen De la Torre y Mascaró (1998), debido a asimetrías de información en el sistema bancario, “la mano invisible del mercado” no permite la conversión de intereses privados y públicos, y ello justifica el monitoreo de bancos por parte del gobierno para defender los intereses de los depositantes y aumentar el bienestar de la sociedad.

El objetivo es brindarle al supervisor las facultades legales suficientes para que pueda manejar adecuadamente la RB y las diferentes situaciones que pueden surgir durante el proceso, mientras busca el equilibrio entre los derechos de acreedores, accionistas, y otros participantes de la RB (como se detalla en el Recuadro 1). Alcanzar ese equilibrio es un desafío que requiere el otorgamiento de facultades adecuadas pero con la obligación de rendir cuentas. Además, la legislación para la RB debería establecer con claridad los derechos de todas las partes involucradas, de modo que todos conozcan las reglas que los afectan con anterioridad. Para facilitar la adopción de un marco legal que promueva una resolución eficaz y eficiente de bancos fallidos, lo aconsejable es considerar los siguientes puntos al diseñarlo:

- *Asignar roles y responsabilidades de manera clara y coherente.* El marco legal debería prever la asignación clara, específica y comprensiva de las responsabilidades para todo el proceso de resolución bancaria, y evitar toda laguna, duplicación y superposición de funciones. El Banco Mundial y el FMI (2005) recomiendan incluir los siguientes elementos: acuerdos institucionales básicos (por ejemplo, roles, responsabilidades y objetivos de las autoridades bancarias), autonomía operativa, facultades para la toma de decisiones y procedimientos, acuerdos para coordinar el trabajo entre agencias y compartir la información, protección legal para los supervisores bancarios junto con mecanismos de rendición de cuentas y revisión judicial, así como los mecanismos de activación para la administración oficial.

Una o varias agencias pueden realizar las funciones relativas a la RB (inclusive la superintendencia de bancos - que puede ser independiente o parte del banco central-, el banco central, el sistema judicial, la AAD, el ministerio de Hacienda o entidades de

servicios financieros) y no hay ningún consenso general respecto de lo que constituye la mejor práctica para la distribución de responsabilidades entre ellas. Cada acuerdo tiene diferentes ventajas y desventajas, que dependerán de las particularidades de cada país en muchos casos. No obstante, la centralización mejora la rendición de cuentas. Por lo tanto, si el marco legal involucra más de una institución en el proceso de resolución bancaria, ésta debería esforzarse por reducir al mínimo la cantidad de agencias y personas participantes, y designar a una de las agencias líder (a menudo la autoridad de supervisión) y primordial tomadora de decisiones en el proceso de resolución bancaria, evitando la superposición de deberes.

- *Capacidad legal del supervisor.* Las facultades legales de las autoridades bancarias a cargo de la resolución deberían ser acordes a su mandato. Por lo tanto, deberían tener todas las facultades legales necesarias para iniciar, conducir y supervisar procedimientos de quiebras, incluyendo la capacidad de administrar, reestructurar, cobrar activos y liquidar bancos fallidos (Banco Mundial y FMI, 2005). Entre éstas, son de particular importancia la facultad para emitir y revocar licencias bancarias, quitar y sustituir personal gerencial y derechos de los accionistas, decidir en qué medida se debe reestructurar o resolver el banco y escoger entre una amplia variedad de estrategias.⁵ Entre los métodos de resolución bancaria (MÉRBS), dentro de las operaciones del tipo Compra de activos y Asunción de pasivos (C&A), el método “Banco Bueno - Banco Malo” (BB – BM) requiere facultades legales adicionales porque los supervisores bancarios deben ser capaces de transferir activos y pasivos del banco fallido (inclusive transferirlos parcialmente), dividir el banco en dos (BB y BM) y vender el BB. Esto se tratará en mayor detalle en la Sección IV.
- *Protección legal a las autoridades y al proceso de resolución.* Los funcionarios públicos involucrados en la implementación de la RB deberían tener un nivel de protección legal adecuado contra demandas civiles y penales. Es decir, que no deberían ser responsables legalmente por las acciones realizadas en el cumplimiento de sus funciones, excepto en aquellos casos en que pueda demostrarse que el daño fue intencional debido a negligencia grave por parte de estos funcionarios.⁶ No obstante, tal protección legal debe estar acompañada de rendición de cuentas y transparencia de modo que esto no dé lugar a impunidad.⁷ Además, es crucial que se proteja legalmente el proceso de resolución en sí mismo, en el sentido de que no se lo pueda detener una vez comenzado, independientemente de las demandas legales que se planteen contra él.
- *Prioridad de cobro claramente definida.* Para implementar MÉRBS con éxito se requiere un entendimiento cabal del orden de prioridad de cobro de las diferentes deudas de un banco fallido. El marco legal debe establecer la prioridad de las distintas clases de demandantes, que tendrían que ser consistentes con los diferentes MÉRBS que pueden aplicarse en un MaRB dado, incluyendo un proceso de liquidación. Sin embargo, el principio general es que se debe dar prioridad de cobro a los depósitos más pequeños, ya que sus propietarios generalmente no pueden monitorear bancos, y a aquellos que son más

⁵ Para más detalles sobre las capacidades de los supervisores bancarios véase Banco Mundial y FMI (2005), Banco Mundial (2001) y Asser (2001).

⁶ Véase Banco Mundial y FMI (2005) para mecanismos que brindan protección adecuada a los supervisores bancarios.

⁷ En Banco Mundial y FMI (2005; págs. 18-19) se puede encontrar una descripción de las estrategias para aumentar la rendición de cuentas.

líquidos, para evitar discontinuidad en el sistema de pagos.⁸ En la práctica, y especialmente cuando los bancos son grandes empleadores y los empleados pueden ejercer una presión sustancial, una RB rápida podría requerir garantizar a los empleados una categoría favorable ya que su cooperación es necesaria para obtener información valiosa durante el proceso de resolución.

- *Liquidación y pago de los depósitos.* La liquidación del banco fallido reduce el riesgo moral y es parte de un proceso competitivo normal, pero, en la práctica, es frecuente que los gobiernos estén poco dispuestos a implementar esta alternativa por temor a las externalidades negativas que podría traer aparejadas. Ello se debe a que el cierre de un banco y el desembolso de depósitos implican, entre otras, la finalización de las funciones del banco, la interrupción de las relaciones crediticias entre el banco fallido y sus clientes, el conocimiento público de la quiebra y el posible efecto de contagio consecuente por una crisis de confianza, y las pérdidas para los depositantes no asegurados véase la Sección II.1.e). Sin embargo, puede haber instancias en las que la liquidación es la opción más viable. En este contexto, es importante que como parte de las regulaciones para resolver bancos se prevea específicamente la alternativa de la liquidación del banco fallido, de modo que el proceso de resolución bancaria no ingrese en un “callejón sin salida” y los costos puedan minimizarse.
- *Seguridad jurídica.* Para que un MaRB funcione eficientemente, el sistema legal e institucional debe brindar seguridad jurídica. En este caso, seguridad jurídica se interpreta en su sentido más amplio, que incluye los diferentes elementos institucionales que influyen en la conducta de las partes relevantes en el proceso de resolución bancaria. Por ende, el concepto no se relaciona sólo con la regulación e implementación de la resolución de un banco fallido, sino también con la regulación y el cumplimiento del régimen de propiedad y contractual e inclusive con elementos institucionales económicos y políticos más amplios.

Seguridad jurídica implica la existencia de reglas de juego claras y relativamente estables que deberían aplicarse en forma consecuente, de modo de garantizar que ningún tribunal, poder político o grupo de influencia interrumpirá o impedirá indebidamente la implementación de la RB en cualquiera de sus etapas y que los participantes en la RB podrán ingresar al proceso oportunamente y sin temer cambios inesperados. Esto es de particular importancia para los MéRBs que requieren la participación de instituciones adquirentes solventes para comprar los activos y asumir los pasivos del banco fallido.

Para garantizar la seguridad jurídica, es necesario que las agencias y las autoridades de RB no dependan del mercado ni estén bajo la influencia del gobierno a fin de permitir la toma de decisiones sobre la base de consideraciones técnicas. A su vez, esta independencia requiere de capacidades operativas, financieras y legales de modo que las agencias puedan tener los recursos presupuestarios y humanos necesarios así como las facultades legales para realizar sus funciones. Esto se puede lograr asignando la supervisión bancaria a una unidad autónoma (como el banco central o una agencia de supervisión independiente), asegurando la estabilidad laboral a su personal, imponiendo sus costos sobre la industria bancaria y limitando el asesoramiento al gobierno a los casos sistémicos que requieren fondos públicos. (Banco Mundial, 2001, y Banco Mundial y FMI, 2005).

II.2.b. Agencia Aseguradora de Depósitos (AAD)

⁸ Un ejemplo que cumple con este principio es: pequeños depósitos a la vista, grandes depósitos a la vista, depósitos para ahorro (suelen ser pequeños), depósitos a plazo, valores comerciales, depósitos del estado, bonos y acciones subordinados.

La literatura ha considerado en profundidad (y aún hoy lo hace) el debate sobre la conveniencia de establecer un sistema explícito que garantice los depósitos y gire en torno a la Agencia Aseguradora de Depósitos (AAD). Este trabajo no se centra en ese debate, aunque trata debajo un resumen de las principales características de su diseño, sino en el rol de la AAD para facilitar la implementación de los MéRBs.

Las AADs deben diseñarse cuidadosamente para facilitar la RB y proveer incentivos adecuados en el sistema financiero y disminuir así la posibilidad de socavar la estabilidad bancaria, la disciplina de mercado, el desarrollo financiero y la efectividad de la resolución de las crisis (Kane y Demirüç-Kunt 2001). También es importante brindar flexibilidad a las autoridades de la AAD para que implementen MéRB alternativos. En algunos casos, como en las operaciones C&A, la AAD provee asistencia financiera para permitir la continuidad de las actividades de la parte viable del banco insolvente, tornándolo comercialmente atractivo para compradores potenciales. Las AADs también ayudan a evitar retrasos en la resolución ya que los depositantes tienen menos incentivos para ejercer presión política que retrase el proceso o a iniciar demandas legales dado que ellos esperan recuperar una gran porción, o la totalidad, de sus depósitos en un período de tiempo corto.

A continuación se enumera un resumen de las características de diseño recomendadas para las AADs según la literatura para reducir el riesgo moral y promover una RB adecuada:

- *Definida por la ley y sus reglamentos.* La ley y los reglamentos deberían crear la AAD y establecer reglas claras y públicas para su operación (véase Holway García 1998). El marco regulatorio debería permitirle a la AAD participar en procesos de resolución bancaria mediante el criterio de “menor costo” (o similar). Es decir, estableciendo un límite respecto de la provisión de fondos que la AAD puede hacer en la implementación de un MéRB. El aporte máximo de la AAD debe ser igual o menor al máximo nivel de cobertura establecido por la ley para el caso de cierre y liquidación de un banco.⁹ El marco regulatorio de la AAD también debería lograr un equilibrio entre autonomía y rendición de cuentas, de modo que la agencia sea independiente de la interferencia política, pero a su vez responsable de sus errores.¹⁰
- *Cobertura limitada.* Las pruebas empíricas señalan que las AADs deberían tener cobertura limitada “por depósito y depositante” para mejorar la disciplina de mercado y evitar la cobertura completa de los titulares de una cuenta privada que pueden monitorear mejor los bancos. Como destaca Beck (2003), el límite de cobertura también debería establecerse de manera creíble a fin de que la introducción de las AADs no se interprete como una señal de la voluntad de las autoridades de rescatar a todos los acreedores en caso de una quiebra bancaria. Los pasivos cubiertos sólo deberían incluir depósitos y estos deben estar claramente definidos en la ley. Para mejorar la disciplina de mercado, la AAD puede excluir depósitos relativamente mayores (es decir, establecer un monto máximo por depósito a ser cubierto),¹¹ depósitos interbancarios y depósitos internos. Asimismo, la

⁹ El criterio “menor costo” se usa en lugar de “el más bajo costo” para facilitar y acelerar el proceso de resolución. El primero reduce la carga de la AAD ya que no necesita evaluar todas las opciones teóricas posibles (incluyendo las que no pudieron implementarse o que serían difíciles de evaluar) para valorar que una en particular es la de menor costo posible. Este “criterio menor al costo de liquidación” acelera el proceso de resolución, ya que la AAD puede proveer fondos para un MéRB dado luego de verificar que sus aportes serían inferiores a los costos de liquidación.

¹⁰ Para más detalles sobre mecanismos para aumentar la rendición de cuentas de la AAD (por ej., auditar estados contables y requerir informes periódicos al gobierno y al público) véase Holway García (1998).

¹¹ El FMI sugiere una cobertura máxima por cuenta del doble del ingreso per cápita (Hawkins y Turner 1999; p. 47).

AAD puede establecer un coseguro, que obliga a los depositantes a soportar una parte de las pérdidas devengadas de sus bancos cuando estos quiebran, aun cuando los depósitos sean menores al límite del seguro (Kane 2000 y Kane y Demirgüç-Kunt 2001).¹²

- *Características apropiadas de financiamiento.* La AAD debería tener características claras de financiamiento que generen incentivos adecuados en el sistema bancario y ser solventes a fin de poder cumplir con sus obligaciones respecto de los depositantes.¹³ Primero, por razones teóricas, es conveniente usar primas sensibles al riesgo, ya que son un mecanismo muy útil para alinear incentivos adecuadamente, mientras que se evita la transferencia de subsidios de los bancos más seguros a los más riesgosos. En la práctica, sin embargo, todavía se usan las tasas de interés planas con más frecuencia que las sensibles al riesgo ya que éstas requieren la implementación de mayor cantidad de información. No obstante, la tendencia hacia la supervisión del riesgo y la existencia de marcos legales compatibles con tasas sensibles al riesgo han aumentado y lo seguirán haciendo con el correr del tiempo. Segundo, aunque se recomienda la financiación mixta (privada y pública) porque permite mejorar la disciplina de mercado y la solvencia, los fondos para cubrir pérdidas deberían provenir, principalmente, de bancos de modo que se los obligue a pagar según los riesgos que asuman. Los fondos privados se pueden complementar con financiamiento público, pero esto debería limitarse al período de organización de la AAD y a incrementar la preparación para asegurar la solvencia de la AAD ante una posible crisis sistémica. Tercero, aun cuando no haya acuerdo sobre si el aporte de la AAD debería ser anterior o posterior, el sistema que prevé que se haga con anterioridad es más adecuado para los fines de la RB ya que asegura que la AAD tiene reservas operativas para actuar de manera rápida y oportuna.¹⁴
- *Membresía obligatoria.* La membresía obligatoria a la AAD aumenta el tamaño del fondo asegurado, impide a instituciones de menor riesgo optar por no formar parte de dicho fondo y alienta a todos los miembros a supervisar los bancos más riesgosos (Kane y Demirgüç-Kunt 2001).
- *Función de monitoreo.* Para evitar subsidiar la asunción de riesgos por parte de los bancos, la aseguradora de los depósitos debería monitorear los aumentos de volatilidad de dichos depósitos y el apalancamiento de las actividades bancarias. Dependiendo de la estructura institucional reinante, la disciplina de mercado también puede mejorarse cuando la AAD tiene ciertos poderes de supervisión, como la capacidad de participar en el proceso de entrega de licencias, en la restricción de crecimiento de depósitos cubiertos por el seguro, y el derecho de solicitar auditorías extraordinarias de los bancos a los que se percibe como no muy sólidos, excluyendo los bancos miembros que son manejados con imprudencia (Beck 2003).
- *Adaptación al contexto institucional.* La mayor parte de la literatura reciente sobre esquemas de fondos de garantía de depósitos explícitos destaca la importancia de considerar las debilidades en el contexto institucional al diseñarlos, a fin de que la supervisión oficial pueda compensar la disminución en el monitoreo realizado por los depositantes (motivado por la introducción de una AAD explícita). Edward Kane (2000), por ejemplo, argumenta que las redes de seguridad deberían incluir rasgos de diseño para

¹² El Foro de Estabilidad Financiera (2001) recomienda no aplicar el coseguro a pequeños depósitos ya que no están en condición de monitorear bancos y el requisito puede causar su exclusión del sistema bancario.

¹³ Como regla general, la AAD necesita fondos disponibles para cubrir las pérdidas de la quiebra de uno o dos bancos no principales (Frolov 2003; p.20).

¹⁴ Frolov (2003), Kane y Demirgüç-Kunt (2001), y Beck (2003) tratan las ventajas y desventajas de las características de financiación anteriores al proceso.

mitigar las debilidades de los países en materia de transparencia, prevención y responsabilidad.¹⁵

II.2.c. Supervisión Adecuada

La importancia de una supervisión bancaria adecuada es ampliamente reconocida, ya que fomenta la estabilidad del sistema financiero, reduce el riesgo moral y promueve la prudencia bancaria, reduciendo el número de bancos inviables que deben ingresar en el proceso de resolución. Además, una vez que un banco quiebra, la supervisión bancaria adecuada facilita un proceso eficiente de resolución asegurando la existencia de información confiable sobre bancos y promoviendo la intervención oportuna, de modo que los bancos fallidos no estén en muy mala situación cuando deban ser resueltos. La importancia de contar con información oportuna y confiable para la RB se trata en los siguientes párrafos.

- *Información oportuna y confiable.* La calidad y oportunidad de la información es clave para la RB ya que deben tomarse muchas decisiones cruciales con márgenes de tiempo muy escasos. Ello aumenta la necesidad de contar con información lo más precisa (y no en cantidades excesivas) posible para respaldar dichas decisiones. La información oportuna y confiable facilita tanto una intervención temprana – al permitir que los supervisores detecten las debilidades bancarias en una primera etapa - como una resolución bancaria eficiente una vez que un banco quiebra – al asegurar que el supervisor tiene o puede tener acceso a la información necesaria sobre el banco insolvente y sobre compradores potenciales. En este contexto, es de particular importancia que la regulación especifique los requisitos de información y las normas de divulgación de información para instituciones financieras.

Las instituciones financieras deberían seguir reglas claras al preparar sus estados contables para declarar con exactitud su situación financiera, su rendimiento financiero y sus flujos de caja. Las Normas Internacionales de Información Financiera, un conjunto detallado de normas contables desarrolladas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC), un consejo independiente con fondos privados que fija estándares contables, proporcionan directrices a los reguladores locales sobre cómo adaptar normas contables nacionales a las mejores prácticas internacionales, mejorando la confiabilidad de la información. A su vez, los supervisores deberían monitorear los bancos a fin de comprobar que se cumplen dichas normas contables.¹⁶

Aunque los estados contables contienen información valiosa sobre la situación financiera de los bancos, el Banco de Pagos Internacionales (BIS, 2002) agrega que los supervisores deberían recoger la información de una gran variedad de fuentes, inclusive de la gerencia del banco, del Directorio, de los informes obligatorios y su revisión externa, de exámenes

¹⁵ Según Kane, mientras que la transparencia se refiere a la divulgación de información de los cambios en el rendimiento de los bancos y en las actividades de toma de riesgo de los depositantes, la disuasión está relacionada con el entendimiento de los depositantes de las implicancias de esta información y su habilidad para protegerse sin costos de amenazas potenciales a su riqueza. Véase Kane 2000 para mayores detalles sobre cómo adaptar el diseño de la AAD al contexto institucional.

¹⁶ En este contexto, los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva del Banco de Pagos Internacionales (1997; págs. 6-7) señalan que los “supervisores bancarios deben comprobar satisfactoriamente que cada banco mantiene registros adecuados preparados de conformidad con políticas contables consistentes y prácticas que permiten al supervisor lograr un panorama verdadero y justo de la situación financiera del banco y de la rentabilidad de sus actividades, y que el banco publica regularmente estados contables que reflejan esta situación”.

internos, auditores externos, control interno del banco y otras fuentes externas – como por ejemplo, las señales del mercado y las calificaciones crediticias externas.

- *Intervención temprana.* Los costos de no manejar a tiempo los problemas bancarios son elevados, ya que las debilidades pueden crecer rápidamente, tornar los esfuerzos de la resolución en problemas más difíciles y onerosos y aumentar la posibilidad de contagio. Así, una intervención temprana debería ser un elemento esencial de supervisión bancaria para que una proporción más pequeña de bancos se vuelva inviable y para que aquellos que ingresan en el proceso de resolución se encuentren en mejor forma, permitiendo al supervisor resolverlos con menores costos y con un método de resolución bancaria que podría no ser aplicable en una etapa posterior.

Los supervisores bancarios deberían intervenir cuando los bancos emplean malas prácticas bancarias o incumplen los requisitos de la supervisión, incluso los requerimientos de capital, y sus acciones correctivas deberían ser proporcionales a la gravedad del problema. Como señala Asser (2001), lo ideal sería una progresión gradual del cumplimiento a la acción correctiva que, de no tener éxito, culmine con la toma de control del banco. Esta progresión debería estar prevista en la legislación, que también debería establecer con claridad los disparadores de cada etapa del proceso, como ya se describió. Los “disparadores” específicos para una intervención temprana o para la resolución varían según el país, pero típicamente están relacionados con ratios de adecuación del capital por debajo de los niveles requeridos, deficiencias persistentes en el cumplimiento de los requisitos de reservas, incumplimientos reiterados de mandatos o requerimientos escritos de la superintendencia y la provisión de datos falsos a la autoridad, etc. (véase el Anexo 1 para ejemplos).

Como mínimo, los supervisores deberían enfocarse en fomentar la capitalización adecuada de los bancos; monitorear los préstamos conexos; garantizar reglas apropiadas para la provisión de pérdidas por préstamos, clasificar los activos, reconocer los ingresos y promover la diversificación del riesgo.¹⁷ Como la globalización y la desregulación han aumentado la complejidad y los riesgos potenciales de la actividad bancaria, los supervisores no sólo evalúan la situación financiera de los bancos, sino también su perfil de riesgo y sus capacidades de gestión de riesgos para poder identificar las debilidades bancarias lo más pronto posible (Sahajwala y Van de Bergh 2000). De hecho, la evaluación de riesgo de supervisión y los sistemas de alerta temprana son cada vez más comunes para detectar oportunamente bancos en deterioro y la literatura especializada en supervisión bancaria reconoce cada vez más la importancia de que los requerimientos de capital sean más sensibles al riesgo.¹⁸

Este criterio se tuvo en cuenta al desarrollar las normas conocidas como Basilea II, y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea prevé un nuevo marco de adecuación de capital que apunta a requerimientos de capital más sensibles al riesgo. Este marco alienta la intervención temprana de los supervisores cuando el capital disminuye por debajo de los niveles mínimos requeridos para soportar los riesgos asumidos por el banco y la pronta acción correctiva para restringir rápidamente la toma de riesgos por parte de los propietarios y los gerentes y solucionar las deficiencias de capital de manera veloz (BIS 2004).

II.2.d. Procedimientos formales

¹⁷ Para más detalles véase De la Torre y Mascaró (1998, pág. 52) y BIS (1997, págs. 5-6).

¹⁸ Véase Sahajwala y Van de Bergh (2000) para una clasificación de iniciativas de sistemas de advertencia temprana.

Las autoridades de supervisión bancaria deberían seguir reglas y procedimientos establecidos claramente y con anterioridad e ir más allá de las especificaciones en la ley, de modo que no se pierda tiempo durante el proceso de reestructuración. Esto permitirá una mayor velocidad y transparencia en el proceso de resolución bancaria, evitando la improvisación y reduciendo al mínimo el problema entre representado y representante cuando las autoridades toman el control de bancos fallidos o imponen una dirección estratégica durante el proceso de resolución bancaria. Además, cuando los procedimientos son conformes con la ley, le otorgan a los procesos de resolución seguridad jurídica.¹⁹ Los procedimientos formales deben lograr un equilibrio entre las normas y la discreción durante el proceso de resolución, para permitir la existencia de directrices pero también la de flexibilidad suficiente para abordar circunstancias especiales. Los procedimientos formales deberían incluir, al menos, un manual de resolución bancaria, contratos estandarizados y reglamentos.

Sería útil desarrollar un *manual de resolución bancaria*, como una guía operativa para aplicar MéRBs. La elaboración de este manual provee la oportunidad de pensar el proceso de resolución bancaria en su totalidad, tener en cuenta experiencias pasadas, generar una mejor coordinación entre las áreas involucradas y su personal y ahorrar tiempo, lo que resultará en una mejora del proceso. El manual también beneficia a las autoridades, al permitirles conocer sus funciones en detalle, limitando sus responsabilidades y brindando lineamientos y capacitación. Para una mejor implementación de los MéRBs, el manual debería cubrir, al menos, los siguientes temas con mayor detalle que la ley y sus reglamentos: (i) disparadores para determinar el comienzo de los procesos de resolución bancaria y las actividades relacionadas; (ii) procedimientos para seleccionar el MéRB más apropiado según las circunstancias, (iii) procedimientos a aplicar durante el proceso de resolución, incluyendo la toma de posesión del banco, la sustitución de las autoridades, la recolección de datos, los ajustes a aplicar a los balances y la selección de los compradores potenciales; (iv) tratamiento de los depósitos; (v) participación del fondo de garantía de depósitos; y (vi) responsabilidades y funciones de las áreas participantes, inclusive las estimaciones de tiempo, el personal responsable y el método de informar a la autoridad estratégica (especificando tipo y cantidad de información requerida, frecuencia y comentarios).

Además, la mayoría de los MéRBs requieren *contratos* entre las partes incluidas en el proceso de resolución. La redacción de estos contratos puede llevar tiempo y estar sujeta a extensas negociaciones entre las partes, retrasando la resolución. Se recomienda preparar contratos estandarizados, que no sólo permitirán ahorrar tiempo durante la resolución sino también conocer las condiciones de las partes involucradas y resolver sus desacuerdos antes de que el proceso de resolución bancaria tenga lugar. Así, las autoridades podrían preparar contratos estandarizados que cubran las cuestiones principales, pero que puedan adaptarse a las particularidades de un proceso dado. Estos contratos deberían considerar tanto las mejores prácticas internacionales como la legislación nacional, la jurisprudencia y la práctica. Los *reglamentos* sobre resolución bancaria completan y complementan el marco legal pertinente y proporcionan a la resolución bancaria un marco normativo más detallado. La autoridad de supervisión bancaria es quien los emite y las leyes los determinan, en el sentido de que cubren aquellos aspectos que la ley prevé deben ser cubiertos por ellos o que están bajo el alcance de las facultades legales otorgadas a la autoridad bancaria.

¹⁹ La seguridad jurídica y la claridad en las acciones a tomarse y su oportunidad también pueden contribuir a minimizar el riesgo moral que podría traducirse, entre otros, en una intervención tardía de las autoridades, esperando que la situación mejore sin intervenir o aun para evitar acusaciones potenciales de que no cumplieron sus obligaciones como supervisores porque ocurrió la quiebra de un banco mientras estaban de turno.

II.2.e. Capacidad de implementación

El MaRB sólo será útil si las autoridades poseen la capacidad de llevarlo a la práctica, ya que, normas, instituciones y procedimientos adecuados necesitan de suficientes recursos técnicos y monetarios para su implementación. Resolver bancos es más un arte que una ciencia e incluye múltiples actividades interrelacionadas que deben realizarse en un período de tiempo corto, coordinando tareas con todas las partes involucradas, las que pueden tener intereses diferentes y hasta opuestos. Además, las autoridades deben tratar simultáneamente con diferentes cuestiones relacionadas con la resolución, como asuntos legales propuestos por los propietarios o la gerencia de los bancos, la incertidumbre de los depositantes sobre la recuperación de sus fondos, repercusiones en los medios de comunicación local, etc. En este contexto, es crucial que el supervisor bancario cuente con los recursos humanos y financieros necesarios.

Las autoridades bancarias deberían contar con personal calificado y con el entrenamiento indicado y experiencia en resolución bancaria, ya que estos procesos requieren habilidades diferentes de las requeridas para la supervisión bancaria. Lo aconsejable es capacitar a un grupo en RB y actualizar dicha capacitación periódicamente para mantenerlo al tanto de nuevos sucesos. La capacitación debería incluir el estudio de la literatura existente sobre RB, el estudio y análisis de las mejores prácticas, la participación en seminarios especializados y conocimiento profundo del marco legal y los procedimientos sobre resolución bancaria nacional.²⁰ Todo ello debería complementarse con entrenamiento práctico, consistente en el estudio de casos y en simulaciones de cierres bancarios.

La capacidad de implementación puede fortalecerse mediante la creación de una unidad especializada en resolución bancaria, a cargo de conducir los procedimientos de resolución pero también de fortalecer el MaRB, actualizar los procedimientos formales, identificar maneras de mejorar la legislación y las normas pertinentes y mantener la capacitación al día. Establecer una unidad especializada mejora la implementación del procedimiento de resolución y su marco, permitiendo la economía en el proceso mediante la especialización y asegurando que estos procedimientos no reducen la capacidad de supervisión.

Sin embargo, en sistemas financieros relativamente pequeños en los que se espera menor cantidad de casos de resolución, los costos de crear una unidad especializada podrían no justificarse. Si éste es el caso, hay dos posibilidades: crear una unidad especializada en resolución bancaria y asignarle otras responsabilidades de supervisión para garantizar la adecuada disponibilidad de recursos, o crear una unidad especializada “virtual” y asignarle las tareas de resolución bancaria al personal de supervisión, quienes se comprometerán a ejercer estas tareas a tiempo completo cuando se requiera.

II.2.f. Fondo de Capitalización Bancaria (FCB)

La experiencia práctica ha demostrado que un FCB adecuadamente diseñado es un instrumento útil para la reestructuración de un banco y facilita los cambios de propiedad de bancos en problemas ya sea mediante adquisición o fusión (Banco Mundial 1999). Los FCBs pueden ayudar a aumentar el atractivo de los bancos que ingresan en el proceso de resolución reforzando su capital y liquidez mediante préstamos subordinados con bajo interés que

²⁰ El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional ofrecen seminarios y capacitación sobre el tema para sus países miembros.

cuentan como capital de nivel 2 (*“tier-two capital”*). Sin embargo, la utilidad de los FCBs depende de su ámbito institucional, del mercado y de su diseño. Así, el ámbito específico debería analizarse cuidadosamente para evaluar la conveniencia de establecer un FCB y debe ponerse atención en su diseño.

Préstamos del Banco mundial para apoyar el establecimiento de FCBs en ALC (Banco Mundial 2004) han demostrado que una correcta implementación de estos fondos requiere, como mínimo, la existencia de algunos prerrequisitos, entre los que se incluyen: un marco regulatorio prudencial en línea con los principios de Basilea, una superintendencia con capacidad para hacer cumplir su implementación, bancos solventes con gerencias adecuadas y un Manual Operativo que especifique los procedimientos y los criterios de operación del FCB. A su vez, los Manuales Operativos para FCBs deberían incluir varios elementos, aunque estos puedan variar dependiendo de las distintas estructuras institucionales y prácticas del país (el Anexo 1 ilustra elementos clave a considerar, sobre la base de operaciones y experiencia práctica reciente de bancos).

Aun cuando la discusión sobre si el diseño de los FCBs va más allá del alcance de este trabajo, vale la pena considerar algunos elementos. Es conveniente evitar permitirle a los FCBs proveer respaldo a instituciones financieras de tal manera (financiamiento público) que puedan convertirse en acciones cuando surjan problemas de solvencia, llevando de ese modo a la propiedad mayoritaria del Estado en esa institución en particular.²¹ Además, los FCBs que facilitan los procesos de RB deberían, en general, restringirse a bancos solventes para no respaldar bancos débiles que pueden quebrar con posterioridad.

III. Métodos de Resolución Bancaria y Selección entre Opciones Disponibles

Una vez que un banco cruza el denominado “punto de no retorno”, la autoridad de supervisión debe escoger entre los MéRBs más apropiados según las circunstancias imperantes. Para ilustrar la tarea del supervisor, esta sección presenta las ventajas y desventajas de los diferentes métodos y resalta las circunstancias que generalmente llevan a su selección y una lista de los requisitos que deberían contribuir al proceso de selección.

III.1. Métodos de Resolución Bancaria: Definiciones, ventajas y desventajas²²

Siguiendo la clasificación del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (Banco de Pagos Internacionales 2002), distinguimos seis categorías de MéRBs: cierre del banco y pago de los depósitos, reestructuración radical, compra y asunción (C&A), fusiones y adquisiciones (M&A), banco puente y asistencia al banco abierto.²³ Cada método conlleva ventajas y desventajas y podría ser más adecuado o no dependiendo de las circunstancias.²⁴ Las seis

²¹ Una vez se creó un fondo de reestructuración bancaria, distinto del tipo de FCB descrito aquí, en Bolivia para respaldar la reestructuración bancaria. Su diseño permitió convertir deuda subordinada en acciones para capitalizar un banco que tenía problemas de solvencia, ya que el banco que tenía deficiencias no aumentó el capital por sí mismo para cumplir con el requerimiento de capital. En consecuencia, el gobierno obtuvo participación mayoritaria del banco a través del FCB, que contribuyó a un fin contrario a su misión.

²² Esta sección está basada en la presentación “Conceptual Issues Related to Bank Resolution”, de Javier Bolzico y Yira Mascaró (Washington, DC 2004) y complementada por “General Guidance for Resolution of Bank Failures”, de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI – 2005).

²³ Se han ordenado los MaRBs según el grado de intervención de las autoridades, con fines ilustrativos.

²⁴ Como ya se ha dicho, el enfoque de este trabajo recae sobre casos no sistémicos. Para casos sistémicos, hay otros elementos en juego, incluyendo destacadas (negativas) implicancias macroeconómicas, y no es tan claro si

categorías se presentan a fin de ilustrar mejor las alternativas para manejar bancos en problemas, aunque no representan un tipo que se excluya mutuamente. Es decir, puede implementarse una combinación de algunos de los métodos que se describen debajo en forma de secuencia o en tándem para abordar dificultades en un banco en problemas dado. Por ejemplo, un banco en problemas primero podría tener una reestructuración radical y recibir asistencia como banco abierto, luego atravesar una fusión, y así y todo terminar en la quiebra y someterse a la C&A.²⁵

En gran medida, este trabajo se centra en el método BB-BM, una variedad de la operación de C&A y, tal como lo expone, es adecuado según el criterio de selección especificado. No obstante, esto no implica que el método BB-BM sea siempre el más conveniente o factible, especialmente si se considera que para su implementación se necesitan ciertas condiciones (véase la Sección IV). De hecho, la decisión de implementar un método dado no es trivial y con frecuencia se basa en aspectos todavía no totalmente bajo el control de las autoridades. Esto incluye: el tamaño del banco involucrado, la situación política reinante, la disponibilidad de fondos en la AAD, la experiencia previa y otras consideraciones. Además, a veces se elige una alternativa y fracasa; se adopta una segunda alternativa que podría funcionar, o en su lugar, puede hacer que la resolución sea más costosa.

- *Cierre del banco y pago de los depósitos.* Mediante este método el banco fallido se cierra y liquida, causando su salida del sistema. Los depósitos deberían pagarse en la mayor medida posible y siguiendo el orden de prioridad de cobro con los recursos del banco y, cuando corresponda, de la AAD. Teniendo en cuenta las ventajas y desventajas ilustradas (véase tabla), un estudio del 2005 de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) descubrió que este método de resolución era el segundo más usado, pero en general se lo aplicaba a bancos pequeños que solían tener pocas implicancias sistémicas (aunque hay excepciones). Jamaica es un caso en el que se cerraron varios bancos y se pagaron los depósitos, mientras el gobierno conservó los activos no redituables con una compañía administradora de activos, responsable de recuperar todo lo que sea posible. La crisis involucró la mayor parte del sistema financiero nacional (es decir, sistémica), y ello limitó la viabilidad de opciones alternativas.²⁶
- *Reestructuración radical.* El supervisor interviene en ciertas áreas clave del banco inviable, que puede requerir diferentes grados y tipos de intervención. Las intervenciones más comunes incluyen: el reemplazo del personal gerencial por funcionarios de supervisión, recortar los poderes de los accionistas, implementar cambios operativos y de organización, pasar ciertos activos a pérdida, canjear deuda por acciones y considerar ciertos instrumentos como capital. En general, sin embargo, solucionar el problema requiere más que la re-capitalización ya que no se abordan los problemas institucionales y de incentivos que llevaron a que el banco cruce el “punto de no retorno”; también se

los mecanismos son adecuados. Por ejemplo, pueden implementarse medidas administrativas (como las que usó Argentina durante la crisis de 2001).

²⁵ La alternativa de usar tipos que se excluyan mutuamente, como clasificar las alternativas en resolución bancaria abierta o cerrada, no fue tan ilustrativo del listado de alternativas específicas incluidas en cada tipo. Además, hasta las alternativas pueden considerarse tipos de resolución bancaria cerrada, como es el caso del “cierre del banco y pago de los depósitos” pero “C&A” puede interpretarse de otro modo, ya que no conserva a la mayoría del personal ni las actividades, por lo que se puede decir que es la imitación de una resolución bancaria abierta.

²⁶ La experiencia con las compañías administradoras de activos ha sido mixta, cuanto menos (Claessens, et al, 2001), aunque en el caso de Jamaica (crisis sistémica), el retorno total de aproximadamente 20% fue muy superior al promedio típico. Sin embargo, el costo fiscal total fue de alrededor del 40% del PBI en 2001.

requieren cambios en la gerencia, incentivos, estructura de organización, gobierno y, posiblemente, clientes y dueños (Neyens y Hanson, en preparación). Este método es más adecuado para grandes bancos que no pueden fusionarse, cerrarse o venderse. No obstante, también se usó para el manejo de bancos estatales débiles, que son o demasiado grandes (como es el caso de los bancos federales en Brasil, reestructurados en 2000) o porque se presume que es necesario que sigan operando para cumplir un fin social dado y por ello se los preserva mediante la reestructuración.²⁷

- *Compra y asunción.* Bajo este método, instituciones sólidas o inversores privados compran algunos o todos los activos del banco fallido y asumen parte de o todo su pasivo. Las autoridades conducen este proceso que suele involucrar el retiro de la licencia del banco, con la remoción potencial de los accionistas originales y los gerentes. Según el estudio del IADI (2005), este método ha sido el de uso más frecuente en los últimos diez años, aunque la mayoría de los que emplearon el método C&A fueron países desarrollados.²⁸ Implementar el método C&A puede llevar a operaciones que es posible estructurar de muchas maneras diferentes, dependiendo de los objetivos y requerimientos de la aseguradora de depósitos, el gobierno y/o el adquirente. Por ejemplo, si se trata del método BB - BM, el monto de los depósitos que se decida cubrir puede resultar en recortes a grandes depositantes para maximizar la disponibilidad de fondos (limitados) en el seguro de los depósitos, aumentar la disciplina de mercado e incrementar los retornos esperados de activos disponibles para respaldar los depósitos transferidos, mejorando la probabilidad de éxito de la resolución. Este último fue el caso de resolución implementado en Paraguay en 2004 (véase la Sección IV.2).
- *Fusiones y adquisiciones.* Este método se refiere a las fusiones o adquisiciones de bancos fallidos por otros bancos privados que son inducidos por las autoridades bancarias (es decir, las fusiones y adquisiciones “puras” y privadas no se consideran un método de RB, dado que no conlleva persuasión por parte de las autoridades). Ante un caso de quiebra de un banco las autoridades contactan banco(s) sólidos del sistema para motivarlos a fusionarse usando en gran medida “persuasión moral” u ofreciendo incentivos regulatorios o fiscales.²⁹ Este método no es el más recomendado para la resolución bancaria, a menos que lo justifiquen circunstancias excepcionales, ya que podría generar un problema mayor del que se intenta resolver (creando problemas para los que de otro modo serían bancos solventes), generando riesgo moral y desalentando la inversión privada.
- *“Banco puente”.* Este método muy poco practicado consiste en que las autoridades cierran el banco en problemas y, a la vez, crean un banco nuevo (el “banco puente”) con algunos o todos sus activos y pasivos originales, y le permiten al banco fallido continuar sus operaciones hasta que el liquidador designado vende sus acciones en el mercado. Hasta que esto sucede, el gobierno o un grupo de bancos administra el banco fallido provisionalmente y recibe apoyo externo del fondo de garantía de depósitos y/o del gobierno. El “banco puente” es un método adecuado cuando las autoridades creen que hay valores para realizar o costos a minimizar mediante la aplicación de un método de resolución que no sea la liquidación pero no tienen una solución lista que no sea el pago al momento de la quiebra. El estudio del IADI (2005) descubrió que este método casi no se

²⁷ Este trabajo no formará parte de la discusión acerca de si deben existir o no los bancos estatales para fines sociales. Pero hay mucha literatura sobre este tema. Véase un resumen en Yaron et. al. (2006).

²⁸ El estudio abarcó 34 países (incluyendo los países de la OCDE) y se distribuyó en junio de 2004.

²⁹ A veces esto se usa para bancos fallidos muy grandes, complicando el proceso de fusión (por ej., Banco de Comercio en la República Dominicana, entonces el tercer banco en tamaño, se fusionó con otro banco que más tarde quebró, el Baninter).

ha usado en la última década, y que es el que tiene el período de resolución más largo en promedio.³⁰ Por ello, es importante evitar la tentación de usar este método para evitar tener que encontrar una solución permanente para un banco en problemas, a menos que la alternativa sea la liquidación, por ejemplo, de un banco muy grande.

- *Asistencia al banco abierto.* El gobierno mantiene abierto el banco en problemas dándole solvencia y/o liquidez mediante inyecciones directas de capital, préstamos gubernamentales y compra de activos en problemas por parte de compañías administradoras de activos que se crean exclusivamente para estos fines u otras instituciones (con sus pérdidas cubiertas por el gobierno). Si bien la asistencia a un banco abierto no constituye resolución bancaria en sí ya que no provee una solución a largo plazo para las debilidades subyacentes del banco, es útil para situaciones sistémicas que plantean el riesgo de pérdida o interrupción de los servicios bancarios a una gran cantidad de clientes. Por ende, generalmente se usa para el manejo de las quiebras de grandes bancos (IADI 2005) o en un contexto político y social frágil, que las autoridades evalúan que podría llevar a un problema sistémico mayor si se resuelve y cierra el banco. Debido a los incentivos negativos y a los altos costos que genera, la asistencia a un banco abierto es la alternativa menos recomendable, si bien ha sido la más usada, frecuentemente con costos muy elevados.³¹ De implementarse, deberían considerarse ciertas precauciones, como un análisis costo-beneficio de las alternativas, como mínimo, la autorización del Congreso para proveer la solvencia³² y la implementación de un plan de acción que incluya medidas para restaurar la rentabilidad y una gerencia competente y prudente.

La tabla debajo resume las principales ventajas y desventajas de los MéRBs analizados.

Método	Ventajas	Desventajas
Cierre de banco y pago de depósitos	<ul style="list-style-type: none"> - Fácil de ejecutar. - Provee una solución definitiva al problema. - Minimiza el riesgo moral y mejora la disciplina de mercado, dándole a los banqueros y a los depositantes los incentivos correctos. 	<ul style="list-style-type: none"> - No puede implementarse en muchos casos. - Es común que una gran porción de depositantes no cobre, lo que podría provocar una corrida por el total de depósitos. - Puede tener impacto sistémico en circunstancias dadas. - Tiende a ser costoso, y lleva al deterioro de los activos durante el proceso de liquidación judicial. - Conlleva la pérdida de los servicios bancarios y de empleos.

³⁰ Hay al menos un caso en ALC (en Argentina) que usó el método “banco puente”. Pero hay otros casos en ALC que imitan el método “banco puente”, en el sentido de que tienen una gerencia provisional que funciona como “puente” entre el banco en problemas y su venta a otro banco luego de unos años, pero no se otorga una nueva licencia en el interin. Estos “bancos casi puente” son los que surgen, por ejemplo, cuando el gobierno (directamente o a través de una compañía administradora de activos) compra toda la cartera de activos (sin valor y otros) de un banco en problemas para que recupere su solvencia y, como resultado, se hace cargo de la gerencia del banco (que sigue operando), lo administra por un tiempo hasta que lo puede vender mediante licitación. Ejemplos de estos “tipos híbridos” incluyen al NBC en Jamaica y al Serfin en México.

³¹ Entre los ejemplos de procesos de resolución en países de ALC con este efecto se encuentran el Baninter en República Dominicana (2002) y el Banco Capital en Honduras (2001). En el primer caso hubo asistencia al banco abierto del banco central por encima del límite legal, seguido de su resolución mediante adquisición por otro banco y cobertura de todos los pasivos; en el segundo caso, hubo capitalización inicial con fondos públicos por un monto equivalente al que hubiese tenido pagar por la garantía de los depósitos, que de todos modos hubo que cubrir cuando el banco finalmente quebró.

³² Como el respaldo a la solvencia pone en riesgo el dinero de los contribuyentes, la decisión de hacerlo siempre la deberían tomar y justificar el gobierno y el órgano legislativo, no el banco central.

Banco Puente	<ul style="list-style-type: none"> - Conserva las operaciones bancarias. - Sirve de “puente” entre el momento de la quiebra y el momento en que las autoridades pueden evaluar y ofrecer al mercado el banco fallido para permitir su adquisición por un tercero. - Brinda a los compradores potenciales el tiempo para evaluar la situación del banco y presentar ofertas. - Permite no interrumpir los servicios a los clientes. - Aumenta la confianza del público. 	<ul style="list-style-type: none"> - Poco frecuente. - Tiende a convertirse en “ruta” más que en puente, por lo que prolonga innecesariamente el período de resolución. - Puede requerir respaldo de capital y liquidez del gobierno, aumentando los costos del gobierno y/o de la AAD. - Puede aumentar el costo final de la resolución. - Aumenta el riesgo moral cuando el marco institucional es débil. - Interfiere con el mercado.
Fusiones y adquisiciones (M&A)	<ul style="list-style-type: none"> - Conserva las operaciones bancarias. - En circunstancias dadas, podría evitar el caos de implementar un mecanismo de resolución alternativo quizás más costoso en términos fiscales o con implicancias sistémicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implica condiciones previas: (i) el banco fallido debería tener un patrimonio positivo, y (ii) el banco adquirente debería estar en una situación sólida y la operación no debería causarle daño. - Puede desalentar la inversión privada y disminuir la capitalización bancaria. - Puede aumentar el riesgo moral, mejorando los incentivos a banqueros que toman riesgos.
Asistencia a banco abierto	<ul style="list-style-type: none"> - Conserva las operaciones bancarias. - Evita temporalmente el costo del cierre del banco. 	<ul style="list-style-type: none"> - Muy costoso y con impacto fiscal y monetario. - No ataca la raíz del problema. - Puede aumentar el costo final de la resolución. - Aumenta el riesgo moral y motiva a los banqueros a tomar más riesgos. - Aumenta el riesgo de tener a la mayoría de los bancos bajo gerencia o propiedad del estado.
Compra y Asunción	<ul style="list-style-type: none"> - Es una solución orientada al mercado. - Tiene la menor duración promedio respecto de los métodos alternativos de resolución (IADI 2005). - Puede conservar las funciones del banco fallido sin interrumpir el servicio. - Provee mayor cobertura de depósitos (generalmente todos). - Implica los menores gastos e interrupciones (IADI 2005). 	<ul style="list-style-type: none"> - Requiere encontrar bancos compradores interesados, que es más difícil cuando la economía y el sistema financiero son débiles. - Necesita mucha participación de las autoridades de supervisión. - Puede requerir la provisión de incentivos financieros para volver más atractivo el banco en problemas para los compradores potenciales.
Reestructuración Radical	<ul style="list-style-type: none"> - Conserva las operaciones bancarias. - Evita temporalmente el costo del cierre del banco. 	<ul style="list-style-type: none"> - Puede ser muy costoso y tener impacto fiscal y monetario. Marcos institucionales débiles y el mal manejo de las empresas públicas elevan los costos de otros bancos y de la economía. - Puede aumentar el costo final de la resolución. - No ataca la raíz del problema. - Aumenta el riesgo moral.

III.2. Criterios de Selección de los Métodos de Resolución Bancaria

Los MéRBs deberían elegirse mediante un análisis costo-beneficio que considere no sólo los costos financieros directos sino otros costos que son menos evidentes y más difíciles de determinar. La meta es elegir el método que minimizará los costos sociales y económicos corrientes y futuros que surgen del proceso de resolución.

Debajo se incluye una lista de los requerimientos deseables para los MéRBs. Aunque la enumeración es ilustrativa y no exhaustiva y se ha clasificado de manera subjetiva, intenta proveer a las autoridades una lista básica de criterios relevantes para elegir MéRBs.

- *Minimizar los costos financieros y económicos directos.* Hoggarth, Reidhill y Sinclair (2004) sugieren comenzar el proceso de selección calculando el costo financiero directo de la liquidación (es decir, la diferencia entre el valor de liquidación de los activos bancarios y el valor de pasivos asegurados y sus costos administrativos relacionados) y continuar con la comparación de este costo con el costo financiero directo de los distintos métodos de resolución que mantiene al banco como una empresa en funcionamiento. En general, cuanto más alto sea el valor del banco como empresa en funcionamiento, tendrá menos probabilidades de liquidación, pero esa decisión también dependerá del valor de los pasivos asegurados, y la liquidación será menos costosa cuanto mayor sea la proporción del pasivo asegurado. El método seleccionado también debería reducir la pérdida de resultados económicos debido a la mala asignación de recursos públicos (es decir, costos fiscales o inflacionarios que surgen del proceso de resolución) y la interrupción de los servicios bancarios (incluyendo servicios de crédito y de pago).
- *Minimizar el riesgo de contagio.* Los procesos de RB deberían minimizar la probabilidad de una corrida bancaria (es decir, riesgo de contagio) y los costos financieros y económicos que representan. Esto es crucial para una RB eficaz ya que se le debería dar precedencia a la estabilidad del sistema por encima de la protección de los depósitos individuales que superan un nivel mínimo. Sin embargo, como se argumenta en Bolzico y Mascaró (mimeografía), es importante centrarse en el alcance total del riesgo de contagio (es decir, el riesgo de contagio total) que describen como la combinación de los riesgos de contagio directo e indirecto. Mientras que los riesgos de contagio directo son una función inversa de los recursos externos³³ y se activan por las pérdidas o la indisponibilidad de los depósitos, los riesgos de contagio indirecto son una función directa de los recursos externos y se activan por las externalidades negativas de usar recursos externos. La combinación de ambos componentes lleva al riesgo de contagio total, una curva con forma de U que disminuye al comienzo mientras se usan más recursos externos (dado que se pagan más depósitos y se reduce el riesgo de contagio) pero aumenta luego de alcanzar un nivel mínimo, a medida que los depositantes empiezan a preocuparse por la solvencia de la AAD y/o las finanzas del gobierno cuando se provee cobertura excesiva (mediante el uso de niveles más altos de recursos externos). De este modo, la minimización del riesgo de contagio total no necesariamente implica usar el nivel máximo posible de recursos externos.³⁴ Por otra parte, la maximización del valor neto presente de los activos del banco fallido significa potenciar factores positivamente relacionados (es decir, fortalecer los marcos de supervisión, resolución bancaria y administración de riesgos y su implementación y creciente aumento del PBI), que están estrechamente asociados con la eficiencia de los MaRBs y los MéRBs.

³³ Los recursos externos son fondos que provienen de fuentes distintas que los activos del banco fallido, por ej., AAD, el gobierno, banco central, etc., y permiten aumentar la cobertura de los depósitos. Pueden calcularse como la diferencia entre los depósitos pagados y el valor neto presente de los activos del banco fallido.

³⁴ Coincide con la literatura sobre AAD, que recomienda que tenga una cobertura limitada para minimizar el riesgo moral.

- *Asegurar un nivel mínimo de protección a “viudas y huérfanos”*. La metáfora se refiere a la necesidad de proteger a los depositantes pequeños y menos sofisticados que no pueden ejercer disciplina de mercado. Este principio ha logrado aceptación universal a lo largo del tiempo y, en consecuencia, la mayoría de los países incorpora dicha cobertura en sus MaRBs.³⁵
- *No rescatar a los accionistas*. Los accionistas son los primeros que deben afrontar las pérdidas de la RB. Los recursos externos para contribuir al proceso no deberían beneficiar a los accionistas. Si eso no se logra, probablemente crezca el costo total de la resolución y se generen incentivos perversos (es decir, riesgo moral) para los banqueros.
- *Transparencia adecuada*. La transparencia es necesaria para evitar interferir con la credibilidad de las autoridades durante el proceso de resolución y para garantizar que los participantes del mercado tengan una percepción positiva del proceso, que debería percibirse como justo y en conformidad con el MaRB.³⁶ Un buen marco, con reglas y procedimientos claros y anteriores al proceso, contribuye a aumentar la transparencia (véase Pilares, Legislación Adecuada y Procedimientos Formales en la Sección II). La meta es lograr un nivel de transparencia tal que no dificulte el proceso de resolución y que permita la rendición de cuentas posterior con una clara distribución de responsabilidades. Esto significa que el proceso debe ser claro, apegarse a las normas y tener un cierto nivel de divulgación sin llegar a ser público, para evitar interrupciones y pérdidas innecesarias durante la resolución.
- *Respuesta y resolución oportunas*. En el transcurso de un proceso de resolución bancaria, el tiempo es un elemento esencial. Por ello, es necesario comenzar el proceso tan pronto se identifican los problemas, apegándose a los activadores y a las acciones que, tal como se argumentó, deberían estar claramente definidas con anterioridad. La falta de definición de dichas acciones resultará en mayores problemas y costos. Una vez que el proceso de resolución ha comenzado, también es fundamental acelerarlo. Dada la naturaleza particular de los activos bancarios que pueden deteriorarse rápidamente cuando no se los monitorea como es debido, se los debería transferir a otra institución a la brevedad para evitar que pierdan gran parte de su valor.³⁷ De hecho, no transferir los activos oportunamente a los administradores adecuados es una de las principales fuentes de pérdidas in los procesos de resolución (véase la Sección V.2 para ejemplos de Bolivia).
- *Capacidad y recursos disponibles*. Como las capacidades y los recursos de implementación varían en el tiempo, pueden limitar las alternativas disponibles y, por lo tanto, se los debe tener en cuenta a la hora de seleccionar el MéRB.

III.3. Enfoque: El método Banco Bueno - Banco Malo, un método de Resolución Bancaria

Este trabajo analiza con mayor profundidad el método de resolución BB - BM porque ha sido particularmente exitoso en cumplir los criterios de eficiencia descritos en la Sección III.2. Si

³⁵ Un buen ejemplo es la resolución del banco argentino “Banco Integrado Interdepartamental” en 1995, que significó la pérdida del 75% de los depósitos y varios años de demora para recuperar los depósitos remanentes.

³⁶ Incluye el cumplimiento de reglas relativas a la asignación de pérdidas, derechos de prioridad de cobro y acceso a la información, entre otras.

³⁷ Una analogía útil presentada hace unos años por uno de los autores es comparar los activos del banco con helado: el helado (activos) no se derrite si se lo mantiene en el *freezer* (banco), pero si éste no funciona (el banco quiebra), el helado debería colocarse rápidamente en un *freezer* que funcione (banco solvente) o de otro modo se derretirá (deterioro).

bien su implementación puede no ser trivial y requiere ciertas condiciones previas, cuando es viable ofrece varias ventajas respecto de los métodos alternativos (el más importante es minimizar el riesgo moral, el riesgo de contagio total (RCT) y los costos de resolución mientras se conservan los servicios bancarios y los puestos de trabajo del banco fallido) y puede implementarse en diversas circunstancias (véase la Sección V para ilustraciones). Hacia 2004 varios países en ALC ya habían implementado el método BB - BM (incluyendo Argentina, Bolivia, Perú, Paraguay y, más recientemente, Guatemala para resolver dos bancos en un período de 3 meses). Asimismo, el uso del método podría difundirse más en la región dado que hay varios países que ya tienen un marco legal y regulatorio en consonancia con el método BB - BM,³⁸ así como los manuales operativos y los procedimientos necesarios y las capacidades de implementación adecuadas.

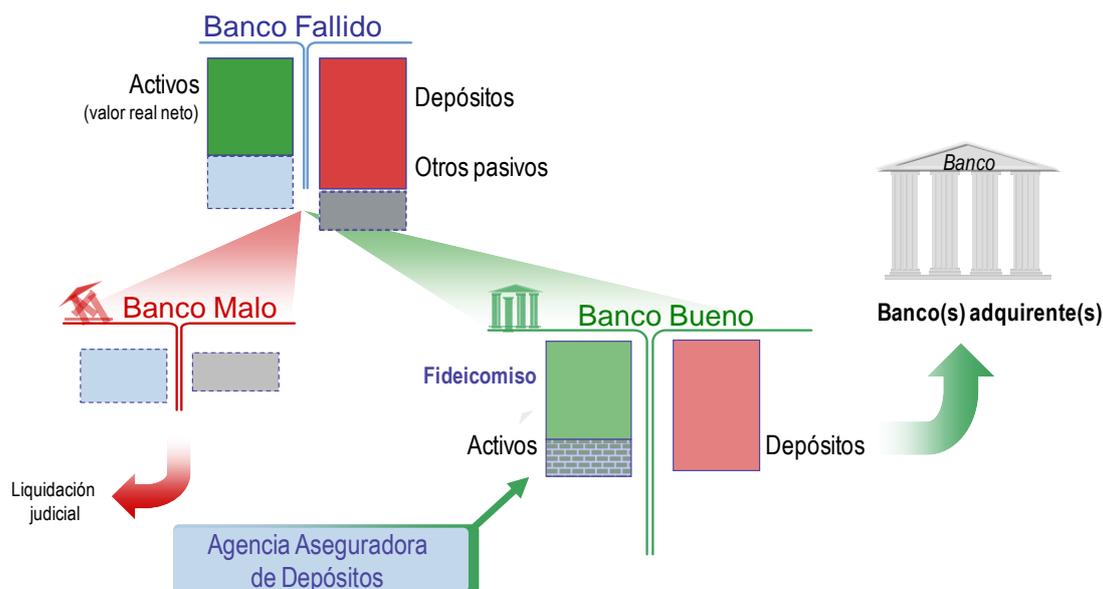
El método BB - BM pertenece a la categoría de operaciones de C&A y consiste en: (i) tomar una unidad de negocios del banco en problemas (el BB), (ii) transferirla a un banco adecuado que esté dispuesto a adquirirla, y (iii) aplicar un proceso de liquidación a los activos residuales del banco en problemas. Esta Sección explica temas conceptuales del método BB - BM y proporciona sugerencias para facilitar su implementación; incluye elementos relevantes del MaRB y una secuencia plausible de actividades a seguir en el proceso.

III.4. Definición; ventajas y desventajas

El método consiste en la separación del banco fallido en dos: el BB y el BM (véase la Figura 3). Mientras que el primero contiene pasivos privilegiados y activos con valor económico (en términos de valor económico real) hasta el monto de pasivos transferidos, el segundo toma los activos y pasivos remanentes. En el proceso, el BB se transfiere a uno o más bancos solventes que desean adquirirlo y el BM se liquida. Si bien el método puede considerarse un caso particular de operaciones de C&A hay dos diferencias importantes entre ambos: (i) en las operaciones de C&A, los activos y pasivos pueden transferirse en forma separada (es decir, la operación podría incluir la transferencia sólo de activos y pasivos o de ambos, pero en forma separada) mientras que el método BB - BM requiere equiparar los activos y pasivos para permitir la transferencia; y (ii) mientras que la C&A no implica necesariamente mantener funcionando la unidad de negocios, el método BB - BM siempre conserva la actividad del banco.

Figura 3:

³⁸ Entre ellos, al menos: la Argentina, Bolivia, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, y Perú.



El método permite la separación de los activos con valor económico del banco fallido para ofrecerlos a compradores potenciales (incluyendo las sucursales), posibilitando así la conservación de los servicios bancarios y los puestos de trabajo.³⁹ Como los compradores no son responsables del manejo del (remanente del) banco fallido, no asumen ninguna responsabilidad frente a los acreedores del BM, y así aumentan los incentivos para las instituciones adquirentes. Debido a que las sucursales transferidas del banco fallido pueden comenzar a operar con el nombre del banco adquirente (o bancos adquirentes), los depositantes pueden tener sus fondos disponibles oportunamente y con interrupciones mínimas. Por otra parte, los accionistas del banco fallido deben atravesar un proceso de quiebra, lo que minimiza el riesgo moral.

El principal objetivo del método BB – BM es preservar la estabilidad del sistema financiero o, dicho de otro modo, minimizar el RCT. Con esta meta en cuenta, se trabaja para garantizar una resolución oportuna y minimizar la indisponibilidad y las pérdidas de los depositantes. Los costos que genera la resolución también se minimizan impidiendo un mayor deterioro de los activos y la acumulación de pérdidas operativas y financieras. Así ha sucedido siempre, incluso cuando se implementó el método en: (i) contextos económicos desfavorables, (ii) países con diversos grados de desarrollo de los pilares de resolución bancaria, y (iii) bancos con características diferentes que fueron intervenidos en distintas etapas de su ciclo de vida.

El método BB – BM es uno entre varias alternativas disponibles y presenta muchas ventajas, pero su implementación requiere de ciertas condiciones previas. Primero y principal, requiere encontrar instituciones privadas solventes dispuestas a comprar el banco fallido, lo que puede resultar difícil. Segundo, requiere una AAD solvente o un acuerdo similar que pueda proveer recursos al proceso de resolución para permitir una mayor transferencia de depósitos al banco

³⁹ El valor real de los activos transferidos debería tenerse muy en cuenta en la transferencia para evitar trasladarle el problema al/a los banco(s) adquirente(s). El valor estimado de los activos transferidos debería ser suficiente para igualar los pasivos asumidos por el/los banco(s) adquirente(s). El uso de un vehículo o instrumento con fines específicos (SPV, por sus siglas en inglés) como un fideicomiso es recomendable porque facilita el proceso de transferencia de activos y reduce el riesgo de los compradores. No obstante, no se debería transferir menos del 100% de los depósitos cuando la calidad de los activos es cuestionable más allá de un nivel dado, ya que de otro modo se obstaculizaría el éxito de la resolución o se generarían problemas futuros.

comprador (siempre que se cumpla el la regla del menor costo). Hay otros requisitos que no son obligatorios, pero también son importantes. Por ejemplo, es conveniente que exista un MaRB que incluya legislación apropiada, procedimientos formales (reglamentos, manuales, criterios, etc.), capacidad de implementación (habilidad, experiencia, capacitación, organización, logística) y supervisión adecuada. Finalmente, la implementación del BB-BM es más fácil cuando cuenta con respaldo político, que puede disminuir ya que el proceso implica pérdidas para diversas partes (pero principalmente para los banqueros). Cabe destacar que en la mayoría de los casos este método no es adecuado para casos sistémicos y sólo es útil en circunstancias determinadas. Pero cuando es viable, los beneficios bien pueden superar los costos.

III.5. Cumplimiento de los Criterios de Selección

El método BB – BM cumple los criterios de eficiencia descritos en la Sección III, a saber:

- *Minimizar los costos financieros y económicos directos.* El método BB – BM procura minimizar los costos de todos los participantes y no conlleva costos fiscales adicionales para el gobierno ya que estos se calculan durante el diseño de la AAD, al momento de determinar la cobertura de los depósitos. Los depositantes tienen costos muy bajos o nulos, ya que BB – BM permite el recupero de depósitos por encima del monto garantizado por el seguro y conserva los servicios bancarios. El banco fallido mantiene el valor de sus activos ya que estos se transfieren a bancos adquirentes solventes⁴⁰ y los bancos adquirentes no tienen efecto negativo en la solvencia o liquidez debido a que los activos transferidos equivalen a los pasivos transferidos. Finalmente, los empleados del banco pueden conservar sus empleos con la transferencia de las sucursales al banco adquirente (o bancos adquirentes).⁴¹
- *Minimizar el riesgo de contagio.* El método BB – BM puede minimizar los riesgos de contagio total reduciendo los riesgos de contagio directo e indirecto. Se minimiza el contagio directo ya que, normalmente, todos los depósitos están cubiertos y se transfieren a un banco solvente en muy poco tiempo, reduciendo o eliminando el período de indisponibilidad.⁴² También se reduce el riesgo de contagio indirecto porque el método BB – BM emplea una cantidad limitada de recursos externos (porque permite preservar el valor neto de los activos) a pesar del alto nivel de pago de los depósitos, lo que limita las externalidades negativas.⁴³
- *Asegurar un nivel mínimo de protección a los depositantes.* El método BB – BM asegura un nivel de protección mínimo para la cobertura de “viudas y huérfanos” ya que su implementación requiere el establecimiento de una AAD para proporcionar apoyo al hacer que la parte viable del banco fallido sea más atractiva para los bancos solventes. A su vez,

⁴⁰ La experiencia internacional demuestra que los activos pueden deteriorarse rápidamente en bancos liquidados. Una administración inadecuada, ventas apresuradas e incumplimiento de los deudores debido a la percepción de que no se los obligará legalmente a cumplir han contribuido al deterioro de activos bancarios en estos casos.

⁴¹ Para algunos países éste es un elemento importante para facilitar respuestas y resoluciones oportunas debido a que el potencial incremento del desempleo puede generar presión política para la autoridad de supervisión.

⁴² Para un alto valor neto de los activos bancarios, la solución óptima (es decir, un nivel de pago de depósitos que minimiza el riesgo de contagio total) se alcanza cuando el método BB – BM permite un nivel de pago de depósitos completo sin que aumenten los costos de contagio. Por otra parte, si el valor neto de los activos bancarios no es suficiente para alcanzar semejante nivel de pago, este método le permite a las autoridades construir un BB con una porción de los depósitos. Véase el Anexo 2 para más detalles.

⁴³ El uso de recursos externos está limitado por diseño en este método, porque necesita un fondo de garantía de depósitos limitado para respaldar la transferencia de los depósitos.

una AAD que cumple con las características de diseño enumeradas en la Sección II (especialmente los elementos de cobertura limitada, membresía obligatoria y características de financiamiento apropiadas de la AAD) asegura un nivel de protección mínimo para los depositantes.

- *No rescatar a los accionistas.* BB – BM minimiza el riesgo moral para los banqueros debido a que los gerentes del banco y los accionistas son responsables de los pasivos del BM y son los últimos con créditos sobre los activos, lo que motiva a los banqueros a evitar decisiones riesgosas (es decir, “arriesgar por la resurrección”). Cuando se aplica el método BB-BM, los accionistas del banco fallido no se benefician de los recursos públicos ni de ninguna otra acción que tome el gobierno.
- *Transparencia adecuada.* El método permite niveles adecuados de transparencia a través de la implementación de procedimientos formales que posibilitan la rendición de cuentas posterior. Los procedimientos deben diseñarse para garantizar la rendición de cuentas y un nivel adecuado de transparencia así como deben establecer los criterios para seleccionar las posibles entidades adquirentes, obligar a las autoridades a invitar compradores aptos para mejorar las ofertas y especificar el criterio para determinar la mejor oferta, entre otras.
- *Respuesta y resolución oportunas.* BB – BM mejora la velocidad de la respuesta y la resolución al facilitar una pronta intervención, realización y transferencia de activos. Con el método BB – BM no hay necesidad de un largo proceso de *due diligence* porque el fondo fiduciario le permite a los tenedores de bonos con privilegio realizar los activos con fecha de vencimiento más cercana (sin perjuicio del tipo de activo de que se trate). Además, este método procura la rápida intervención de la autoridad de supervisión y la rápida adquisición por otros bancos mediante la protección de los bancos adquirentes contra contingencias legales,⁴⁴ evitando usar a los depositantes como “rehenes” para demorar la RB. Cuando los depósitos no se transfieren eficazmente, los banqueros pueden usar a los depositantes como “rehenes” para eludir las medidas necesarias de resolución y obtener recursos del gobierno. El método BB – BM elude este resultado no deseado ya que reduce el costo político de la resolución bancaria, permitiendo que las autoridades transfieran los depósitos rápidamente, aun sin el acuerdo de los accionistas del banco fallido.

III.6. Consejos prácticos para implementar el Método BB - BM

- *Legislación apropiada.* Las capacidades legales del supervisor y su protección contra acciones legales, tal como se dijo en el pilar sobre legislación apropiada, son de especial importancia para el método BB – BM. Además, la ley debería facultar a la autoridad de supervisión para que ésta, a su sola discreción, determine la exclusión de activos por un monto equivalente a los pasivos excluidos.⁴⁵ Como otra manera de reforzar la seguridad jurídica para las instituciones adquirentes, la legislación debería prever la exención de responsabilidad por daños para aquellos que participan en procesos de reestructuración (es decir, la autoridad de supervisión, los administradores fiduciarios y terceros que puedan estar involucrados en estos procesos). Otra disposición que tiende a reforzar la seguridad jurídica y a incrementar el nivel de interés de los eventuales adquirentes es asegurar que

⁴⁴ Por ejemplo, las cuestiones de responsabilidad encubierta quedan en el BM.

⁴⁵ Los pasivos que la autoridad de supervisión puede excluir (es decir, pasivos con privilegio) son los depósitos y créditos laborales.

todo acto autorizado, ordenado o dispuesto por la autoridad de supervisión no se someterá a autorización judicial y no se considerará ineficaz.

- *Agencia aseguradora de depósitos.* Si los activos del banco fallido son menores que los pasivos excluidos, la AAD interviene y pone fin a esa brecha. Esto debe hacerse bajo el esquema del menor costo de resolución. Así, el costo fiscal se establece en su máximo al momento de determinar la cobertura de los depósitos.
- *Uso de fondos fiduciarios para transferir activos.* Los fondos fiduciarios son útiles a los fines de transferir y administrar los activos del BB. Los activos con valor económico del banco fallido se colocan en un fondo fiduciario, que respalda la emisión de bonos con distintos privilegios. En general, el fondo fiduciario emite dos clases de bonos con diferente orden de prelación: Bonos A y Bonos B que deberán suscribirse, respectivamente, por el banco adquirente (o los bancos adquirentes) y la AAD. Los Bonos A gozan de privilegio absoluto en el orden de prelación y su valor equivale al de los pasivos asumidos por el/los bancos adquirentes, que suele ser bastante menor que el valor total de los activos del fondo fiduciario, lo que implica una baja probabilidad de incumplimiento. La asignación de ciertos activos a un régimen de administración fiduciaria que establece privilegios para la institución adquirente reduce sustancialmente los riesgos que ésta asume en la operación, por lo que aumentan los incentivos para la adquisición de activos y pasivos excluidos y se contribuye a una reorganización más rápida y eficiente de los compradores.⁴⁶
- *Importancia de la secuencia de actividades.* Es importante contar con una secuencia predeterminada para mejorar el proceso de implementación.⁴⁷ La tabla a continuación ejemplifica una secuencia posible para la implementación del método BB – BM, que puede adaptarse a las circunstancias particulares de cada país, e incluye algunos consejos prácticos:
 1. Emitir resoluciones que declaren el comienzo del PRB y designen a los funcionarios de la intervención.
 2. Obtener las bases de datos del banco fallido y recolectar toda la información disponible (por ej., cantidad y distribución geográfica de las sucursales, empleados, calificación crediticia, informes de inspección, etc.).
 3. Introducir ajustes al balance del banco fallido de conformidad con los valores de mercado y obtener estimaciones de los activos y pasivos. Para calcular los pasivos: (i) agrupar los depósitos según el rango especificado por la AAD, indicando la cantidad de cuentas de cada uno y el monto total que representan para colaborar en la estimación del pago de los depósitos asegurados, (ii) calcular el seguro total por depósitos a pagarse en caso de quiebra, (iii) estimar los costos de la AAD, o la diferencia entre el seguro total por depósitos a pagarse y los retornos netos luego de la liquidación, (iv) identificar los depósitos “sensibles” (por ej., cuentas de pensión)

⁴⁶ El uso de un fondo fiduciario también es conveniente para el caso de más de un banco adquirente, porque los créditos sobre activos redituables se distribuyen en igual proporción entre ellos. Las autoridades de Guatemala informaron que ésta es una característica muy útil de un mecanismo de resolución bancaria integrado en la ley, lo que les permitió implementar dos casos de resolución en tres meses, incluyendo la del tercer banco más grande en el sistema. También encontraron útil el FCB; a marzo de 2007, su junta aprobó operaciones para todos los bancos que participaron en la resolución del primer caso.

⁴⁷ En una implementación reciente del método BB – BM en Bolivia, las autoridades de supervisión notaron la importancia de incluir esta característica en su manual como guía para los momentos de estrés, mientras se asegura que todas las actividades cruciales se llevan a cabo adecuadamente, en tiempo y forma.

- y establecer un plan de contingencia para ellos, (v) calcular los costos laborales corrientes por mes y, (vi) calcular el costo de despedir a todo el personal.
4. Confeccionar una lista de los compradores potenciales, especificar sus activos, pasivos, patrimonio, sucursales, situación financiera y titularidad.
 5. Preseleccionar los bancos compradores “aptos”, sobre la base de criterios de aptitud establecidos con anterioridad y otorgarles un puntaje. Los criterios de aptitud pueden incluir: la solvencia (por ej., ratios de solvencia, calificaciones privadas y capacidad de emitir instrumentos de capital y de deuda), una calificación mínima de 2 en el sistema CAMELS, un tamaño acorde a los activos del comprador potencial (debería ser al menos el doble de los del banco débil) y una gerencia calificada (los bancos compradores deberían poder mantener los estándares de la gerencia luego de la compra)
 6. Preparar balances provisionales para el BB y BM con la información de las etapas anteriores.
 7. Preseleccionar los administradores fiduciarios potenciales (si se incluye esta figura en el MaRB), sobre la base de criterios establecidos con anterioridad. Seleccionar el candidato más apropiado y someterlo a la aprobación del comprador. El criterio de selección puede incluir: una calificación mínima de 2 en el sistema CAMELS, experiencia anterior como administrador fiduciario de activos bancarios, reputación, una amplia red de sucursales y escala suficiente (activos por el doble de la cartera de activos que se administrará).⁴⁸
 8. Preparar: (i) las notificaciones para los accionistas, las autoridades del banco en problemas, la AAD y el fondo de capitalización bancaria; y (ii) comunicados de prensa.
 9. Preparar y programar la toma de control de las oficinas del banco y especificar, entre otros, los recursos necesarios, horarios, personal y documentación.
 10. Luego de la toma de control del banco, controlar los activos para evaluar las prendas, su debida instrumentación y la autenticidad de préstamos y otros activos, así como la debida instrumentación de depósitos que identifican a sus titulares. Asimismo, preparar un inventario de activos y pasivos por sucursal.
 11. Actualizar el borrador anterior de la base de datos (2) con la información obtenida luego de la toma de control.
 12. Actualizar los balances provisionales para el BB y BM (6) con la base de datos actualizada.
 13. Preparar el balance del fondo fiduciario.
 14. Invitar a todos los bancos aptos a analizar la base de datos y presentar ofertas.
 15. Seleccionar la mejor oferta teniendo en cuenta las calificaciones de los bancos.

IV. Ejemplos de implementación del Método BB - BM

En esta sección se eligieron tres ejemplos entre casos exitosos de implementación del método BB – BM en América Latina, que concluyeron con costos mínimos, cobertura de la mayoría de los depósitos, preservación de la actividad del banco y de la mayoría de los puestos de trabajo. Describe las distintas características de las instituciones financieras involucradas, el

⁴⁸ Si bien las autoridades bancarias deberían ser las responsables de seleccionar el mejor candidato, la designación definitiva tendría que contar con la aprobación del comprador.

contexto económico reinante nacional e internacional y el estado de desarrollo del MaRB y su proceso de implementación. Con ello se pretende demostrar que el método BB – BM puede resultar en un proceso de resolución bancaria eficiente en circunstancias muy diversas. Por lo tanto, el principal criterio de selección de los ejemplos fue la diversidad en términos de las características de los bancos, el contexto, los pilares para la resolución bancaria y el proceso de implementación, a la vez que se lograba minimizar costos y riesgos.

Esta sección también presenta los resultados de los procesos de resolución, provee detalles del nivel de pago de los depósitos, costos de la AAD y preservación del personal y servicios bancarios, comparándolos con los resultados que se hubiera logrado mediante la aplicación del método cierre del banco y pago de los depósitos (es decir, la opción del incumplimiento).

IV.1. Argentina, 1998: Banco Mayo

Descripción básica de la institución financiera. Banco Mayo era una institución financiera entre mediana y grande (16° mayor banco en Argentina), con aproximadamente USD 900 millones en depósitos, 118 sucursales y agencias y 1.700 empleados. En 1998, Banco Mayo padecía varias debilidades, entre las que se incluyen déficit de capital, una gerencia débil y problemas de calidad de activos (cartera deficiente con alta inmovilización oculta mediante contabilidad creativa).

Contexto nacional e internacional. La resolución transcurrió en un contexto nacional favorable, pero en circunstancias no auspiciosas en el plano internacional. Luego de que la Crisis del Tequila de 1995 pusiera en evidencia las debilidades del sistema financiero nacional, hubo un esfuerzo por fortalecer el sistema financiero que aumentó su liquidez, solvencia, crecimiento y eficiencia, así como la participación de bancos internacionales (De la Torre 2000). Además, el gobierno reforzó el marco para resolución bancaria. En 1998, las autoridades de supervisión contaban con un fuerte MaRB, legislación y reglamentos firmes, una unidad de resolución bancaria experimentada, una AAD solvente establecida por la ley y los reglamentos –con cobertura limitada, características de financiamiento apropiadas y gerencia conjunta,⁴⁹ un FCB y supervisión adecuada con intervención temprana. Por el contrario, el contexto internacional empeoraba a medida que los efectos de la crisis financiera del Este Asiático que había comenzado a mediados de 1997 alcanzaba América Latina y la crisis rusa estaba a punto de emerger.

Proceso de resolución. Desde abril de 1997 hasta julio de 1998, Banco Mayo sufrió retiros persistentes de depósitos, lo que llevó a una disminución del 20% del total de depósitos aproximadamente. No obstante, desde julio el banco logró revertir la caída en los depósitos y recuperó la confianza del público. Esto se debió principalmente a: haber adquirido un BB (sólido y líquido) de un banco (Banco Patricios) que se resolvió en ese entonces, por lo que

⁴⁹ En Argentina, el fondo de garantía de depósitos es administrado por “Seguro de Depósitos Sociedad Anónima” (SEDESA), una sociedad anónima privada que opera como administrador fiduciario con un capital de AR\$ 1 millón y que tiene como accionistas al gobierno nacional y a Caja de Valores S.A. SEDESA se creó mediante el Decreto N° 540/95, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 24.485. El marco legal argentino (la Ley 24.485) señala que la AAD tiene cobertura limitada y se financia exclusivamente con entidades financieras. Hay varios decretos que norman el funcionamiento del sistema y que, entre otras, autorizan a SEDESA a participar en procesos de regularización y resolución.

recibió aportes de capital del fondo de capitalización bancaria y liquidez del banco central, y a que mejoró su gerencia y anunció la venta de su compañía de tarjetas de crédito.⁵⁰

Como el contexto internacional empeoró con las crisis rusas, la solvencia de Banco Mayo se deterioró y fracasó la venta de su compañía de tarjetas de crédito. De hecho, hacia septiembre sus depósitos cayeron a niveles inferiores a los observados en mayo. La asistencia del banco central en forma de liquidez no logró revertir la caída de los depósitos y el banco fue suspendido en octubre de 1998.

La Superintendencia de Bancos implementó el marco legal y aplicó el método BB – BM, el método obligatorio.⁵¹ La mejor oferta presentada consistía en la combinación de una oferta del Citibank para comprar la porción principal del Banco Mayo y Provencred y una oferta conjunta por un grupo de cinco bancos para comprar otras sucursales del banco fallido.

La operación recibió el apoyo de la AAD existente (SEDESA), el FCB y el banco central. La mayoría de los activos se transfirieron a un fideicomiso que emitió tres certificados subordinados (A, B y C), al Citibank, el banco central y SEDESA, respectivamente. El banco central respaldó la operación recuperando su asistencia en forma de liquidez mediante certificados (Certificados B) por USD 300 millones en lugar de en efectivo y emitiendo dispensas regulatorias. SEDESA proveyó su aporte máximo legal a través de la compra de Certificados C por USD 350 millones⁵² y el FCB suscribió préstamos subordinados que financiaron el requerimiento de capital para la operación (capital de nivel 2) y proporcionaron liquidez.

Resumen de resultados y comparación con un hipotético cierre de banco y pago de depósitos

Resultados	BB-BM	Cierre de banco y pago de depósitos
Pago de depósitos (%)	100%	Depósitos garantizados ⁵³
Apoyo de AAD (% del máximo legal)	99	100
Preservación del personal	Alta	0
Conservación de los servicios	Sí	No

Bolivia, 2003: Mutual La Frontera

Descripción de la institución financiera. Mutual La Frontera era una pequeña institución financiera con unos 3.500 depósitos y sólo una sucursal, pero permaneció como la única proveedora de servicios financieros en un distrito remoto. La institución tenía un control

⁵⁰ La compañía de tarjetas de crédito del Banco Mayo (Provencred) fue uno de los activos más valiosos y su venta fue necesaria para mejorar la liquidez del Banco Mayo.

⁵¹ Si se toma en cuenta el trabajo preliminar y la implementación práctica de esta resolución, llevó cerca de dos meses completar todo el proceso. Sin embargo, si se cuenta sólo el tiempo en que el banco no operó, es decir desde la fecha de suspensión, el tiempo de resolución se redujo a la mitad (respecto del caso más reciente) y el cierre del banco duró sólo un fin de semana. Este acortamiento del período de resolución se logró por el *know how* que se tenía y por el mejoramiento de los procesos de resolución; así, gradualmente se logró acortar el período de indisponibilidad de los depósitos con implementaciones sucesivas del método. Las siguientes resoluciones a las que se aplicó el método BB-BM se completaron en un fin de semana. Como Argentina fue el primer país en implementar el método BB – BM en ALC, su proceso de aprendizaje ha servido como ejemplo para otros países que implementaron un marco similar.

⁵² Parte del aporte se hizo con certificados de deuda para evitar falta de efectivo, en caso de corrida bancaria.

⁵³ Los depósitos garantizados en este caso alcanzaron el 48%, dentro del rango usual de cobertura.

interno y una gerencia débiles, una gran proporción de créditos dudosos y déficit de capital, que se encontraba por debajo del umbral regulatorio desde diciembre de 1996.⁵⁴ En este contexto, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBEF) implementó un plan de regularización en 2000.

Contexto nacional e internacional. La resolución de La Frontera ocurrió en un contexto económico y político desfavorable en el plano nacional, pero con un MaRB mejorado y un contexto internacional positivo. La crisis económica boliviana comenzó en 1998, tuvo un fuerte impacto negativo en el sector corporativo y, en consecuencia, en el sector financiero, reduciendo su tamaño, solvencia, rentabilidad y calidad de activos (Mascaró et. al. 2006). Dentro del sector financiero, los bancos se vieron particularmente afectados, ya que padecieron frecuentes y recurrentes corridas por los depósitos motivadas por la inestabilidad social y política. Asimismo, las autoridades habían tenido que enfrentar diversos problemas con la implementación de métodos tradicionales de resolución, incluyendo costos elevados que asumió el Estado, inestabilidad creciente y desconfianza del público, deterioro del valor presente, litigios largos y trabas legales innecesarias y procesos de resolución largos y complicados con una duración de 15 años.⁵⁵

El MaRB se había fortalecido recientemente mediante: (i) la mejora del marco legal y regulatorio de RB con la aprobación de la Ley 1488 y su reglamento; (ii) el establecimiento de procedimientos formales de RB basados en las mejores prácticas internacionales, que incluyen un manual de RB y contratos estandarizados; (iii) la creación de un Fondo de Reestructuración Financiera (FRF) solvente que funciona como la AAD en el proceso de RB; y (iv) el establecimiento de una unidad especializada en reestructuración bancaria en la Superintendencia, con personal capacitado.

Por otra parte, la región ya se estaba recuperando de la crisis argentina, su contagio a los países vecinos (Bolivia incluida) y de los problemas financieros en Brasil, con la crisis argentina revertida, el regreso de la confianza a Brasil, crecientes ingresos de flujos financieros y producción industrial y ajustes positivos en los saldos de cuenta corriente (Perry 2003).

Proceso de resolución. El MaRB fortalecido permitió la implementación del método recientemente establecido, el BB-BM. Aunque la SBEF nunca lo había implementado, la institución logró resolver Mutual La Frontera en 3,5 días (desde el viernes 9 de mayo hasta el lunes 12 de mayo de 2003). Se siguieron los procedimientos formales que ya existían y aprovecharon la experiencia de otros países en la región que habían implementado este método con éxito anteriormente.

La versión boliviana de la llamada “resolución en un fin de semana” fue así: El viernes, el “Intendente Interventor” se hizo cargo de la entidad mientras la superintendencia se aseguraba el apoyo del banco central para la operación,⁵⁶ ajustaba los balances y se reunía con entidades

⁵⁴ Aunque la Ley de Bancos (de abril de 1993) establecía que las mutuales debían ajustar su capital mínimo en seis meses, los Decretos 23914 y 23918 (emitidos en diciembre de 1994) pospusieron indefinidamente los ajustes de capital y otros ajustes previamente establecidos.

⁵⁵ Algunos ejemplos de procedimientos de liquidación extensos en Bolivia incluyen: Banco Oruro en 1987 (15 años), Banco Agrícola en 1991 (7 años), Banco Cochabamba en 1994 (8 años), BIDESSA en 1997 (5 años) y BBA en 1999 (el proceso no finalizó todavía).

⁵⁶ Dos años antes de la quiebra de La Frontera, Bolivia contaba con un fondo establecido del tipo de la AAD llamado FRF, o Fondo de Reestructuración Financiera, para los procesos de resolución, con fondos públicos al

interesadas. El sábado las partes interesadas preseleccionadas hicieron preguntas y presentaron sus ofertas a las autoridades. El domingo, las autoridades compararon las ofertas, traspasaron la entidad a la institución financiera adquirente que hizo la mejor oferta (Mutual Paitití), nombraron un administrador fiduciario y firmaron los contratos entre ellos. El lunes, el banco central cubrió los depósitos y Mutual Paitití reabrió sus puertas.

Resumen de resultados y comparación con un hipotético cierre de banco y pago de depósitos

Resultados	BB-BM	Cierre de banco y pago de depósitos
Pago de depósitos (%)	100	Depósitos garantizados
Apoyo de AAD (% del máximo legal)	100	100
Preservación del personal	Alta	0
Conservación de los servicios	Sí	No

IV.2. Paraguay, 2004: Financentro

Descripción de la institución financiera. Financentro era una pequeña institución financiera con operaciones irregulares (por ejemplo, contabilización de activos inexistentes), por lo que la Superintendencia de Bancos le requirió un plan de regularización, de conformidad con los requisitos señalados en la ley. Como Financentro no lo presentó, la Superintendencia impuso el plan. Luego de 15 días de supervisión in situ (conforme al plan de regularización), la Superintendencia decidió comenzar las operaciones de RB.

Contexto nacional e internacional. La devaluación brasilera de 1999 y la crisis que atravesó la Argentina durante 2001-2002 tuvieron un fuerte impacto negativo en Paraguay, una pequeña economía abierta con una gran dependencia en las condiciones regionales (Banco Mundial 2003). De hecho, en 2002 el país sufrió una crisis económica que culminó en liquidez excesiva y menores ganancias dentro del sector financiero del país. Si bien hacia 2004 el sistema financiero era levemente menor que en 2001, un grupo de financieras se vieron severamente afectadas.

Cuando se suspendió a Financentro, las autoridades pudieron contar con un pilar legal fortalecido para RB, ya que el gobierno se encontraba en medio del proceso de implementación de un programa general de reforma bancaria para mejorar su marco legal y regulatorio (Fondo Monetario Internacional 2006). La legislación sobre resolución de bancos e instituciones financieras y fondo de garantía de depósitos (Ley 2.334/03), aprobada a fines de 2003, contempla la supervisión, regularización, asistencia limitada del banco central para situaciones de iliquidez transitoria y actividades de resolución.

La regulación existente sobre actividades dentro del proceso de resolución bancaria disponía la suspensión de operaciones bancarias, cobertura limitada de depósitos por la AAD (Agencia Aseguradora de Depósitos), asistencia temporaria adicional durante emergencias sistémicas con fondos federales administrados por el banco central y la facultad de emitir dispensas relativas al cumplimiento de requisitos prudenciales para facilitar las operaciones de C&A y M&A. Además, prohibía al banco central y a la Superintendencia asistir indefinidamente a

inicio y primas a la industria. Pero dado que era incipiente, no tenía suficientes recursos para respaldar la operación. Por lo tanto, y en cumplimiento de las disposiciones legales, el banco central proporcionó fondos a nombre del Ministerio de Hacienda, por lo que lo compensó con la emisión de bonos del tesoro a largo plazo.

instituciones fallidas, administrar sus operaciones (máximo de 30 días) o proveer seguro para depósitos implícito. La Ley 2334/03 se destaca por favorecer explícitamente el método BB – BM. De hecho, la ley ordena al banco central intentar una solución BB – BM en el caso de bancos fallidos que requieren intervención de conformidad con la legislación y especifica el tratamiento de activos y pasivos durante la aplicación del método.⁵⁷

A pesar de los progresos en el marco legal, otros elementos de un MaRB no eran tan sólidos. Primero, el banco central estaba por dictar nueva legislación y la AAD todavía no se había creado. Segundo, los procedimientos (incluso el manual de resolución bancaria) todavía se encontraban en proceso de definición. Tercero, el personal de la superintendencia no había sido capacitado para resolver bancos en el nuevo marco legal y estaban desanimados y sometidos a cuestiones legales resultantes de intervenciones y cierres de bancos anteriores. Por último, no había FCB.

Proceso de resolución. Financentro atravesó un proceso de regularización que no fue exitoso y luego uno de resolución con el método BB – BM; ésta fue la primera vez que se aplicó este proceso en Paraguay.⁵⁸

La secuencia de algunos de los pasos del proceso fue: recolectar información, vender los préstamos de tarjetas de crédito y la única sucursal de Financentro, invitar a todas las instituciones financieras en el sistema a presentar ofertas e inducir al banco adquirente a hacer una oferta. Esta entidad (un banco mediano), se convirtió en la adquirente ya que su oferta no fue superada por la de otros participantes. En la resolución se transfirieron o vendieron todos los activos con valor económico.

Resumen de resultados y comparación con un hipotético cierre de banco y pago de depósitos

Resultados	BB-BM	Cierre de banco y pago de depósitos
Pago de depósitos (%)	Menos de 100 ⁵⁹	Depósitos garantizados
Apoyo de AAD (% del máximo legal)	50 ⁶⁰	100
Preservación del personal	Baja	0
Conservación de los servicios	Si	No

V. Conclusiones

⁵⁷ Los activos deben valuarse a valor libro y deben respetarse los créditos prendarios e hipotecarios. Respecto del pasivo, los créditos laborales deben abonarse en su totalidad antes de la división del banco, el FGD se rige por el criterio del menor costo, los depósitos y las operaciones de comercio exterior pagadas con antelación ocupan el primer lugar en el orden de prioridad y los depósitos de las partes vinculadas no tienen prioridad.

⁵⁸ Hasta entonces, el MéRB tradicional era la intervención directa del banco central con el reemplazo de la gerencia del banco en problemas por funcionarios de la Superintendencia, venta de activos, pago de depósitos y cierre del banco.

⁵⁹ Trescientos de 470 depositantes recuperaron el 100% de sus depósitos, mientras que los restantes soportaron pérdidas parciales.

⁶⁰ No pudieron cubrirse todos los depósitos porque el primer borrador del balance del BB, que incluía no solo depósitos totalmente garantizados y créditos laborales, sino también otros depósitos con privilegios, tenía un patrimonio negativo cuando consideraba el máximo de asistencia de la AAD. Como un BB no puede tener patrimonio neto negativo, las autoridades decidieron excluir otros pasivos con privilegios del balance.

El objetivo de este trabajo fue analizar la RB y contribuir con los procesos de definición de políticas e implementación de RB mediante la inclusión de un conjunto de lineamientos prácticos para el diseño de MaRBs, la selección de MéRBs y la implementación del método de resolución BB – BM.

La salida de bancos del sistema financiero es un aspecto clave de la política de supervisión bancaria. La experiencia internacional demuestra que los encargados de formular políticas tienen varias alternativas a la hora de diseñar los MaRBs y que no hay un único modelo adecuado. Sin embargo, los MaRBs deberían cumplir ciertos requisitos, que se resumieron bajo el concepto de pilares para una RB eficiente en la Sección II.2.

Asimismo, quienes formulan políticas pueden elegir entre un conjunto de MéRBs, y cada uno de esos métodos puede ser el más adecuado, dependiendo de las características del banco fallido y del contexto. Al elegir un método, las autoridades deberían asegurarse de que cumple con ciertos principios o criterios (enumerados en la Sección III.2) para garantizar que los costos de la resolución se minimicen.

El método BB – BM, analizado en las Secciones IV y V, ha tenido un muy alto nivel de cumplimiento de los criterios de eficiencia referidos, en particular el de minimizar los costos generados por el contagio. No siempre puede implementarse como se requiere, pero al menos para los bancos privados en condiciones de adquirir el BB y una AAD solvente, una vez que se han cumplido los requisitos mínimos, el método es bastante flexible. Este método puede implementarse con éxito en circunstancias diversas, inclusive en el caso de distintos tipos de instituciones financieras, las diferentes etapas en que se las interviene, el nivel de desarrollo del MaRB y el contexto socioeconómico nacional e internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Asser, Tobias M.C. (2001). “Legal Aspects of Regulatory Treatment of Banks in Distress”. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Banco de Pagos Internacionales (1997). “Core Principles for Effective Banking Supervision”. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, septiembre. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.

Banco de Pagos Internacionales (2002). “Supervisory Guidance on Dealing with Weak Banks: Report of the Task Force on Dealing with Weak Banks”. Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, marzo. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.

Banco de Pagos Internacionales (2004). “International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework”. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.

Banco Mundial (1999). “Implementation Completion Report – Argentina: Provincial Bank Privatization Loan (Loan 3878-AR) and Argentina: Bank Reform Loan (Loan 3926)”. Informe No. 19467. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2001). “Principles and Guidelines for Insolvency and Creditor Rights Systems”. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Banco Mundial (2003). “Country Assistance Strategy for the Republic of Paraguay”. Washington, DC: 2003.

Banco Mundial (2004). “Program Document for a First Programmatic Bank and Corporate Restructuring Program Adjustment Loan in the Amount of US\$ 15 Million Equivalent) To the Republic of Bolivia”. Informe No. 27495-BO. Washington, D.C., Banco Mundial.

Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2005). “Global Bank Insolvency Initiative: Legal, Institutional, and Regulatory Framework to Deal with Banking Resolution and Insolvency”.

Bolzico, Javier y Yira Mascaró (2005). “Conceptual Issues Related to Bank Resolution”. Presentado en el Seminario “Overview of Financial Sector Issues and Analysis”. Washington, DC (octubre, 17-25).

Bolzico, Javier y Yira Mascaró (próxima publicación). “A Conceptual Framework for Contagion Risks in the Context of Bank Resolution”. Washington, DC: Banco Mundial.

Beck, Thorsten (2003). “The Incentive-Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution: Concepts and Country Studies”. Documento de trabajo de investigación sobre políticas n° 3043. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel (2000). “Episodes of Systemic and Borderline Banking Crises”. *Managing the Real and Fiscal Effects of Banking Crises*, Klingebiel Daniela y Luc Laeven. Documento de análisis No. 428 del Banco Mundial. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Claessens, Stijn; Daniela Klingebiel; y Luc Laeven (2001). “Financial Restructuring and Corporate Sector Crisis: What Policies to Pursue?”. Documento de trabajo de NBER No. 8386. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

De la Torre, Augusto y Yira Mascaró (1998). “Institutions, Governance, and Incentives in Banking: Safety Net Arrangements”. Capítulo 3 de *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Burki, Shahid Javed, y Guillermo E. Perry. Washington, D.C.: Banco Mundial.

De la Torre, Augusto (2000). “Resolving Bank Failures in Argentina: Recent Developments and Issues”. Documento de trabajo de investigación sobre políticas No. 2295. Washington, DC: Banco Mundial.

Demirgüç-Kunt, Asli, y Enrica Detragiache (1997). “The Determinants of Banking Crisis: Evidence from Industrial and Developing Countries”. Documento de trabajo de investigación sobre políticas No. 1828. Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Washington, DC.

Demirgüç-Kunt, Asli, y Enrica Detragiache (1999). “Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability?: An Empirical Investigation”. Washington, D.C.: World Bank.

Demirgüç-Kunt, Asli, y Tolga Sobaci (2001). “Deposit Insurance Around the World: A Data Base”. Banco Mundial.

Dziobek, Claudia y Ceyla Pazarbasioglu (1998). “Lessons from Systemic Bank Restructuring”. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Financial Stability Forum (2000). “Working Group on Deposit Insurance Background Paper”. Basilea, Suiza: Foro sobre Estabilidad Financiera.

Financial Stability Forum (2001). “Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems”. Basilea, Suiza: Foro sobre Estabilidad Financiera.

Frolov, Mikhail (2003). “Funding Deposit Insurance: Designing Options and Practical Choices”. Serie de documentos de análisis KUMQRP. Tokio, Japón: Universidad de Keio.

Hawkins, John y Philip Turner (1999). “Bank Restructuring in Practice: An Overview”. En Banco de Pagos Internacionales (1999). “Bank Restructuring in Practice”. Documento normativo del BIS No. 6. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.

Hogarth, Glenn; Jack Reidhill; y Peter Sinclair (2004). “On the resolution of banking crisis: Theory and Evidence”. Documento de trabajo del Banco de Inglaterra No. 229. Londres, Reino Unido: Banco de Inglaterra.

Holway Garcia, Gillian G. (1998). “Deposit Insurance”. Capítulo 15 de *Preventing Bank Crisis: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Gerard Caprio Jr., William C. Hunter, George G. Kaufman, y Danny M. Leipziger (eds.). Washington, DC: Banco Mundial.

Hovakimian, Armen; Edward Kane; y Luc Laeven (2002). “How Country and Safety-Net Characteristics Affect Bank Risk-Shifting”. Documento de trabajo de National Bureau of Economic Research No. 9322. Cambridge, Massachusetts, noviembre.

Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI – 2005). “General Guidance for Resolution of Bank Failures”. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.

Fondo Monetario Internacional (2006). “IMF Country Report No. 06/78”. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Kane, Edward (2000). “Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances”. Documento de trabajo de investigación sobre políticas No. 2453. Washington, D.C.: Banco Mundial.

Kane, Edward J., y Asli Demirguc-Kunt (2001). “Deposit Insurance Around the Globe: Where Does it Work?”. Documento de trabajo de National Bureau of Economic Research No. 8493. Cambridge, Massachusetts, septiembre.

Kane, Edward J., y Asli Demirguc-Kunt (2003). “Deposit Insurance: Handle with Care”. Documento de trabajo del Banco Central de Chile No. 227. Octubre.

Lindgren, Carl-Johan; Tomás J.T. Baliño; Charles Enoch; Anne-Marie Gulde; Marc Quintyn; y Leslie Teo (1999). “Financial Sector Crisis and Restructuring: Lessons from Asia”. Documento ocasional del Fondo Monetario Internacional No. 188. Washington, DC: Fondo Monetario Internacional.

Mascaró, Yira; Javier Bolzico; Alberto Didoni y Paola Granata (2006). “Sistema Financiero: Desafíos y Oportunidades”. Nota sobre políticas presentada ante el Gobierno de Bolivia. Washington, DC: Banco Mundial.

Miller, Geoffrey (1998). “Banking Crisis in Perspective: Two Causes and One Cure”. Capítulo 17 de *Preventing Bank Crisis: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Gerard Caprio Jr., William C. Hunter, George G. Kaufman, y Danny M. Leipziger (eds.). Washington, DC: Banco Mundial.

Moskow, Michael H. (1998). “Regulatory Efforts to Prevent Banking Crisis”. Capítulo 2 de *Preventing Bank Crisis: Lessons from Recent Global Bank Failures*, Gerard Caprio Jr.,

William C. Hunter, George G. Kaufman, y Danny M. Leipziger (eds.). Washington, DC: Banco Mundial.

Neyens, Ruth L. y James A. Hanson (próxima publicación). “Achieving Results in Bank Lending for Bank Restructuring and Privatization”. Washington, DC: Banco Mundial.

Perry, Guillermo (2003). “Latin American Outlook”. Washington, DC: Banco Mundial (marzo).

Sahajkala, Ranjana, y Paul Van den Bergh (2000). “Supervisory Risk Assessment and Early Warning Systems”. Documento de trabajo No. 4 del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Basilea, Suiza: Banco de Pagos Internacionales.

Sheng, Andrew (1991). “The Art of Bank Restructuring: Issues and Techniques”. Capítulo 12 de *Financial Systems and Development in Africa*, Phlipippe Callier (ed.). EDI Seminar Series. Washington, DC: Banco Mundial.

Stephanou, Constantinos, y Juan Carlos Mendoza (2005). “Credit Risk Measurement Under Basel II: An Overview and Implementation Issues for Developing Countries”. Documento de trabajo de investigación sobre políticas No. 3556. Washington, D.C.: Banco Mundial.

ANEXO 1: Ejemplos de activadores para la intervención en tres países de América Latina

País	Disparadores para plan de regularización	Disparadores para resolución
<p>Bolivia</p> <p>Ley No. 1488 (<i>Ley de Bancos y Entidades Financieras</i>) de 1993 y modificatorias (incluso Ley No. 2297 de 2001) y <u>artículos 112, 120</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del capital de nivel 1 entre 30-50% en 12 meses. - CAR inferior al requerido (art. 47). - Incumplimiento de requerimientos de reservas por un monto equivalente a al menos 1% del requerido, por 2 períodos consecutivos, o 4 períodos no consecutivos en un año. - Ratio de activos normales sobre depósitos totales inferior al objetivo señalado por las autoridades, a pedido de la Superintendencia de Bancos, que será de entre 0,8 y 1,2.⁶¹ - Reiterado incumplimiento de instrucciones escritas y órdenes de la Superintendencia de Bancos. - Informar datos financieros falsos o presentar documentación fraudulenta, luego de que se documentó debidamente. - Aumentos de capital para accionistas financiados directamente por la propia institución financiera. - No publicación de un informe de auditoría, o de cualquier otro con opinión negativa de los auditores o con opinión calificada. - Uso de fondos públicos o privados en fideicomiso para sus propios fines. - Créditos, inversiones u otras operaciones contingentes con individuos o grupos, que traspasen los límites legales. - Créditos, inversiones u otras operaciones contingentes con partes relacionadas, sean individuos o grupos, o los que tengan como garantía las acciones de la propia institución financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cesación de pagos de uno o más pasivos líquidos. - Pérdida de capital de nivel 1 superior a 50%. - CAR inferior al 50% del ratio requerido (art. 47) - No presentación de un plan de regularización requerido, o rechazo de las autoridades al plan propuesto. - Con el plan en curso, evidencias de actividades que podrían comprometer el logro de las metas del plan de adquisición. - Finalizado el plan, si las causas originales no se han abordado en su totalidad.
<p>República Dominicana</p> <p>Ley No. 183-02 (<i>Ley Monetaria y Financiera</i>) de 2002 - <u>Artículos 60, 62</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reducción del capital regulatorio entre 10 y 50% en 12 meses. - CAR inferior al requerido y superior al límite señalado en el art. 62.b (50%) - Incumplimiento de requerimientos de reservas por varios períodos, según estipulaciones regulatorias. - Reiterado acceso a PUI (prestamista de última instancia), según evaluación de la Junta Monetaria. - Informar datos financieros falsos o presentar documentación fraudulenta, o reiterado incumplimiento de requisitos y órdenes escritas del Banco Central y la Superintendencia de Bancos. - Realizar actividades que ponen en grave peligro los depósitos del público, o la liquidez y solvencia de la entidad, como actividades prohibidas o que requerían autorización pero no se la obtuvo, crédito a partes relacionadas, etc. fuera de los límites legales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cesación de pagos. - CAR 50% inferior al requerido. - No presentación o rechazo del Plan de Regularización. - Con este plan en curso, se realizaron actividades que ponen en peligro los objetivos del plan. - Finalizado el plan, si las deficiencias originales no se han solucionado. - Revocación de licencia por una sanción.
<p>Guatemala</p> <p><i>Ley de Bancos y Grupos Financieros</i> y Decreto No. 19-2002 <u>Art 70, 75</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> - CAR inferior al requerido (cuando una institución financiera advierte esto, debe informarlo de inmediato a la Superintendencia de Bancos). 	<ul style="list-style-type: none"> - Cesación de pagos. - CAR 50% inferior al requerido. - A requerimiento de la Junta Monetaria por no presentación o rechazo del Plan de Regularización, su incumplimiento, u otras causas debidamente documentadas por el Superintendente de Bancos.

⁶¹ Los activos redituables incluyen préstamos clasificados en 1 y 2, efectivo, inversiones temporarias, activos fijos, inversiones permanentes en bonos con grado de inversión.

ANEXO 2: Lineamientos Generales para el diseño de Fondos de Capitalización Bancaria

Sobre la base de pruebas empíricas, que incluyen las operaciones de préstamo del Banco Mundial, la creación de FCBs debería contemplar la redacción de un Manual Operativo (MO) con los siguientes elementos, como mínimo:

1. Misión. La misión del FCB es proveer recursos para fortalecer la situación patrimonial de los bancos calificados.
2. Objetivos. El objetivo del FCB debiera ser el fortalecimiento de la solvencia y estabilidad de los sistemas financieros, generar las situaciones de solvencia que permitan el desarrollo estable y sostenido del sector financiero y facilitar y promover la participación del sector privado en los planes de capitalización.
3. Recursos. Un FCB puede obtener financiación del sector público, las organizaciones internacionales, o el recupero de préstamos y la venta de instrumentos del FCB.
4. Principios operativos del FCB
 - *Transparencia y criterio técnico*. Los FCBs deberían operar siguiendo criterios técnicos claramente definidos, sujetos a verificación y conocidos por todas las partes involucradas.
 - *Principios de mercado*. Las decisiones que adopte el FCB respecto de la provisión de fondos deberían basarse en criterios de inversión privada.
 - *Igual trato*. Todas las entidades financieras con problemas similares deben recibir igual trato. Asimismo, los pedidos de los bancos deberían evaluarse con los mismos parámetros y criterios.
 - *Temporalidad*. Las inversiones de los FCBs en bancos deberían ser temporarias y reembolsarse o venderse en un período de tiempo prudente.
 - *Prioridad de financiación privada*. Las operaciones en las que participan los FCBs deben priorizar la provisión de fondos privados. Si bien el MO puede prever excepciones justificadas, como regla general los accionistas de los bancos a ser capitalizados deberían aportar fondos por el mismo importe que el FCB.
5. Operaciones permitidas. Los FCBs pueden participar en operaciones, como la incorporación de activos y pasivos excluidos, fusiones, planes de regularización y compras o adquisiciones, que tendrían que estar especificadas en el MO.
6. Monto de operaciones de capitalización. Los MO deben definir el monto máximo de fondos que el FCB puede proveer en cada una de las operaciones en que participa, que dependerá del tipo de operación, de la relación entre los aportes de los accionistas y el FCB, la relación entre los aportes del FCB y los requerimientos de capital del banco, y la fortaleza del banco adquirente, por ej., ofrecer mayores préstamos en mejores términos a bancos más sólidos.
7. Criterios para la administración de los activos. Los MO deberían establecer los lineamientos y políticas para la administración de los activos del FCB.

8. Instrumentos de capitalización. Para desarrollar su misión, se debería facultar a los FCBs a usar una variedad de instrumentos, incluyendo préstamos subordinados, préstamos convertibles y acciones. Los MO deberían describir las características y condiciones de los diferentes instrumentos que el FCB puede usar para capitalizar bancos.

9. Etapas del proceso de capitalización. Los MO deberían describir las etapas del proceso de capitalización, que incluyen:

- *Presentación de solicitud de asistencia del banco*. Los MO deberían definir las características y requisitos que las entidades solicitando asistencia al FCB deben cumplir y los documentos que deben presentar con su solicitud. Hay dos tipos de bancos que califican: (i) con déficit de capital, pero con un patrimonio neto positivo, que sean económicamente viables y cuenten con una gerencia y controles adecuados; y (ii) con suficiente capital, pero desean participar en un proceso de compra de activos y pasivos excluidos o en un proceso de absorción. En ambos casos las entidades deben recibir una buena calificación de la Superintendencia de Bancos. No califican aquellos bancos con patrimonio neto negativo, con cuestiones no resueltas con la Superintendencia de Bancos, empresas inviables, estatales o con información financiera dudosa. Por su parte, la documentación requerida podría incluir: informes de la situación del capital de la entidad, plan comercial, política de honorarios y otras retribuciones de los directores y gerentes, situación de empresas vinculadas, plan de acción de la entidad y compromiso de aportes de los accionistas. La información provista debería estar consolidada para todas las empresas que conforman el grupo y seguir los criterios de evaluación de la Superintendencia de Bancos.

- *Evaluación de solicitudes*. Los MO deben detallar los procesos de evaluación y los criterios generales de evaluación, incluyendo la capitalización, estructura de activos, calidad de la gerencia, ganancias y liquidez. La evaluación sobre si una entidad califica o no debería basarse en los criterios que la Superintendencia de Bancos establezca y hacerse en forma consolidada al grupo económico al cual pertenece el banco.

- *Respuesta del FCB a solicitud de asistencia y pago de las operaciones de capitalización aprobadas*. Los procedimientos y plazos para la respuesta del FCB a las solicitudes de asistencia y para el pago de las operaciones aprobadas también deberían incluirse en los MO.

10. Condicionabilidad y sanciones. Los MO deberían describir la facultad de los FCBs para imponer diferentes condiciones y sanciones a los bancos a capitalizar, las que dependerán del tipo de operación usada para la capitalización y las condiciones particulares de cada banco; los MO también deberían describirlas.

11. Garantías. Los FCBs pueden obtener garantías de los accionistas cuando proporcionen apoyo para fusiones y planes de regularización y los instrumentos usados son obligaciones convertibles o préstamos subordinados. Pedir garantías reduce riesgos para el FCB pero también vuelve sus activos menos atractivos y podría reducir la cantidad de operaciones en las que participará. Por ende, la decisión de permitir o requerir al FCB que pida garantías debería estar precedida de un análisis de costo - beneficio.

12. Autoridades. El MO debería especificar las autoridades del FCB, que deberían provenir del Ministerio de Hacienda, el banco central, la Superintendencia de Bancos o ser designadas por ellos.

13. Estructura legal. La estructura legal debe estar reglamentada, así como los participantes del FCB. Los FCBs pueden estar estructurados como un administrador fiduciario. Dado que deberían actuar como inversores institucionales privados, de conformidad con los lineamientos del MO, deberían tener estructura autónoma y capacidades de administración y organización según los principios de una administración saludable y prudente. Además, los FCBs deberían someterse a auditorías externas realizadas por compañías auditoras de reconocida trayectoria internacional, las que deben analizar sus libros y estados contables y su cumplimiento de los compromisos relativos a las operaciones de capitalización.

14. Evaluación y seguimiento. El FCB no debería realizar la inspección o verificación de los bancos participantes, sino que debería contratar una compañía auditora para que realice el análisis y seguimiento de las operaciones en las que participa y usar todos los informes y disposiciones del Banco Central y la Superintendencia que sean necesarios para realizar las operaciones. Esto es importante para impedir que el FCB se convierta en una autoridad de supervisión paralela a la Superintendencia de Bancos o para generar una estructura operativa cara.

15. Rango de vida. Los FCBs deberían disolverse una vez que se ha cumplido su misión.