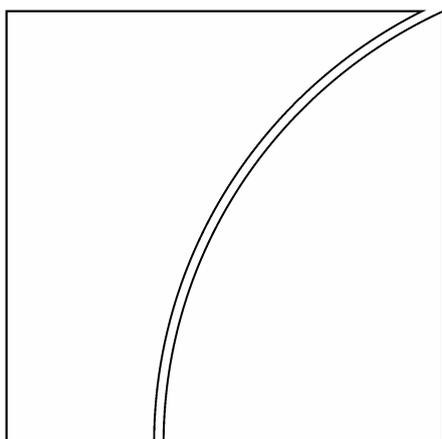


Comité de Supervisión Bancaria de Basilea



Orientaciones para la supervisión de bancos en dificultades

Informe del Grupo de Trabajo para el Tratamiento de
Bancos en Dificultades

Marzo de 2002



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Índice

Resumen ejecutivo.....	1
Sección I Aspectos generales, requisitos e identificación.....	3
1. Introducción y antecedentes.....	3
1.1 Su mandato	3
1.2 Trabajos relacionados en otros foros	4
1.3 Estructura del informe	4
2. Aspectos y conceptos generales	6
2.1 Definición de “banco en dificultades”	6
2.2 Principios de aplicación a bancos en dificultades	6
2.2.1 Alcance.....	7
2.3 Síntomas y causas de los problemas bancarios	7
3. Requisitos	9
4. Identificación de bancos en dificultades	10
4.1 Métodos basados principalmente en información financiera cuantitativa.....	10
4.1.1 Análisis de los estados financieros	10
4.1.2 Sistemas de alerta temprana	11
4.2 Evaluaciones supervisoras.....	11
4.2.1 Sistemas supervisores de calificación	11
4.2.2 Supervisión en función del riesgo	12
4.2.3 Seguimiento del sistema bancario	12
4.3 Canales de transmisión de información sobre deficiencias	13
4.3.1 Comunicación con la dirección del banco.....	13
4.3.2 Informes reguladores y exámenes externos.....	13
4.3.3 Inspecciones in situ	14
4.3.4 Auditores externos	14
4.3.5 Información procedente del control y la auditoría internos del banco	15
4.3.6 Contactos con otros supervisores y autoridades relacionadas	15
4.3.7 Otras Fuentes Externas	15
4.4 Planes de contingencia	16
Sección II Medidas correctivas, resoluciones y salidas	18
5. Medidas correctivas.....	18
5.1 Principios generales de las medidas correctivas	18
5.2 Aplicación de la medida correctiva.....	18
5.2.1 Determinar la naturaleza y gravedad de la deficiencia	18
5.2.2 Gama de medidas correctivas	19
5.2.3 Medidas correctivas oportunas	20
5.2.4 Grados de medidas correctivas	21

5.2.5	Plan de acción	22
5.2.6	Cumplimiento de las medidas correctivas	22
5.2.7	Consulta con otras agencias	23
5.3	Tratamiento de las diferentes deficiencias	23
5.3.1	Suficiencia de capital	24
5.3.2	Calidad de los activos	25
5.3.3	Dirección	26
5.3.4	Beneficios	26
5.3.5	Liquidez	27
5.3.6	Procesos de gestión del riesgo	28
6.	Resolución y salida	28
6.1	Principios directores para la política de resolución de bancos	28
6.2	Técnicas de resolución	29
6.2.1	Planes de reestructuración	29
6.2.2	Fusiones y adquisiciones	30
6.2.3	Operaciones de compra y subrogación	31
6.2.4	Banco puente	32
6.3	Uso de fondos públicos en una resolución	33
6.4	Cierre del banco: liquidación de depositantes	34
6.5	Gestión de activos perjudicados	34
6.6	Divulgación pública de los problemas	35
7.	Asuntos institucionales	36
7.1	Conglomerados	36
7.1.1	Herramientas disponibles	36
7.1.2	Conglomerados internacionales	36
7.2	Aspectos transfronterizos	37
7.3	Bancos del sector público	38
8.	Conclusiones	39

Resumen ejecutivo

i. Los bancos en dificultades son un fenómeno a escala mundial para el que los supervisores deben estar preparados. En este informe se recoge una serie de herramientas que brindan orientaciones en los siguientes ámbitos: identificación de problemas, medidas correctivas, técnicas de resolución y estrategias de salida. El informe está dirigido a la comunidad internacional de supervisores bancarios, incluidas las organizaciones financieras internacionales que asesoran a supervisores.

ii. Un banco en dificultades se puede definir de distintas maneras. A efectos de este informe, un banco débil es “aquél cuya liquidez o solvencia está o se verá afectada a no ser que se produzca una gran mejoría en sus recursos financieros, perfil de riesgo, dirección estratégica de la empresa, capacidad de gestión de riesgo y/o gestión de calidad”. En tales casos, y dada la necesidad de mantener la confianza en el sistema financiero, el supervisor debe tratar de preservar el valor de los activos del banco con las menores alternaciones posibles para sus operaciones, a fin de minimizar los costes de resolución. También podría ocurrir que el banco deje de existir en tanto que persona jurídica.

iii. Para que la supervisión funcione eficazmente, es necesario un marco regulador, contable y jurídico adecuado, tal como se establece en los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz (*Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*). El supervisor debe distinguir claramente entre los síntomas y las causas de los problemas de un banco, y de ambos se ocupará precisamente este Informe. Además, el supervisor deberá identificar y remediar estos problemas lo antes posible, antes de que se agraven. En este informe se analizan las principales fuentes de información de las que disponen los supervisores, así como sus posibles vías de actuación.

iv. Si bien los supervisores cuentan con una serie de herramientas de acción correctiva a su alcance, son el Consejo de Administración y la dirección del banco los principales responsables de subsanar deficiencias y problemas. Las medidas de supervisión tienen que ser acordes a la magnitud del problema y las medidas correctivas deben ajustarse a la magnitud del problema e insertarse en un calendario concreto. Es necesario encontrar un equilibrio entre los sistemas de medidas correctivas tempranas e inflexibles y los marcos de actuación generales menos restrictivos. Una solución efectiva podría combinar normas “automáticas” para acciones supervisoras aceptables acordadas de antemano con un cierto margen de maniobra en determinadas circunstancias. También se deben equilibrar los métodos informales, normalmente aplicados a bancos con problemas menos graves y con una gerencia cooperadora, con las acciones más formales que resultan de obligado cumplimiento para banco, so pena de multa. El cierre del banco y la revocación de su licencia se reservan como sanciones de última instancia.

v. Los planes que contienen las medidas correctivas deben ser detallados y específicos, explicando cómo se va a recuperar la buena situación financiera del banco. El supervisor debe estar en situación de decidir si el progreso realizado es satisfactorio o si por el contrario resulta necesario adoptar medidas correctivas adicionales. Además, deberá haber acordado mecanismos efectivos para la consulta o notificación al Gobierno, banco central o autoridades reguladoras, tanto nacionales como extranjeras. En concreto, el supervisor y los bancos centrales suelen compartir intereses comunes que les obligan a consultarse previamente antes de adoptar las acciones necesarias frente a los bancos en dificultades. La divulgación de información pública constituye otro ámbito crítico, debiéndose decidir si ésta contribuye al objetivo del supervisor de ayudar al banco en dificultades.

vi. Si las perspectivas de insolvencia son inminentes, se harán necesarias algunas alternativas, entre las que se incluyen la fusión o adquisición por parte de un banco sólido, una operación de compra y subrogación, o técnicas de ayuda de banco abierto y de banco puente, todas ellas recogidas en el presente Informe. Si no hay ningún inversionista dispuesto a hacerse cargo o si el reintegro a los depositantes es una de las opciones menos costosas, se hará inevitable la devolución de fondos a los depositantes (total o parcial) y la liquidación del banco.

vii. Es posible utilizar fondos públicos para proporcionar liquidez o, en situaciones excepcionales, para contribuir a la solvencia del banco. Dependiendo de cada caso, el banco central puede contemplar de forma discrecional la concesión urgente de liquidez, sin perjuicio de sus facilidades permanentes habituales, a aquellos bancos con escasa liquidez pero que todavía se consideren solventes. Por otro lado, la ayuda a la solvencia utiliza el dinero de los contribuyentes, por lo que la decisión siempre debe ser adoptada y financiada por el poder ejecutivo o legislativo, y no por

el banco central. Ahora bien, siempre será necesaria una estrecha colaboración y el intercambio de información entre el banco central y el Gobierno, por lo que la ayuda a la liquidez y a la solvencia siempre deberá ir acompañada de medidas correctivas de carácter más permanente.

viii. En algunos casos, el supervisor tendrá que tener en cuenta otros problemas, cuando el banco forme parte de un grupo más grande o en el caso de un banco extranjero. En este Informe también se analizan otros factores pertinentes y las posibles alternativas, como el “*ring-fencing*” (aislamiento del banco para su protección). También pueden tenerse en cuenta consideraciones especiales, tanto políticas como financieras, en el caso de bancos de propiedad estatal, pues puede necesitarse más tiempo para resolver sus problemas.

Sección I Aspectos generales, requisitos e identificación

1. Introducción y antecedentes

1. Los bancos en dificultades son un fenómeno a escala internacional¹, que suponen un continuo desafío para los supervisores bancarios de todo el mundo, independientemente de la estructura política, sistema financiero y nivel de desarrollo económico y técnico del país en el que se hallen. Todos los supervisores han de estar preparados para reducir al máximo su incidencia y afrontar los problemas que se vayan presentando.

2. Los bancos en dificultades presentan problemas comunes, por lo que se puede aprender mucho si los supervisores comparten sus experiencias, especialmente las medidas específicas que han funcionado o fracasado en determinadas circunstancias. En el pasado, la falta de mecanismos de contingencia y la escasa comprensión de las herramientas disponibles para tratar con bancos en dificultades han resultado en ocasiones en retrasos innecesarios en las actuaciones supervisoras, lo que ha sido clave para elevar los costes de resolución de los problemas bancarios. Unas orientaciones adecuadas podrían reducir los costes y efectos que conllevan estos problemas.

3. En su reunión de abril de 2001, el Foro sobre la Estabilidad Financiera (FSF) analizó la posibilidad de desarrollar unas pautas u orientaciones para subsanar los bancos en dificultades y resolver las crisis bancarias sistémicas. Durante el debate, los miembros del Foro enfatizaron la importancia de desarrollar unas pautas de aplicación individualizada a los bancos en dificultades, algo que se consideró principalmente una responsabilidad del supervisor. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea coincidió en la utilidad de desarrollar unas pautas internacionales de supervisión aplicables a los bancos en dificultades, para lo cual estableció en julio del 2001, en colaboración con su Grupo de Enlace sobre los Principios Básicos (CPLG), un Grupo de Trabajo que informara sobre el tratamiento de bancos en dificultades, a partir de las experiencias y circunstancias de los distintos países².

4. El Grupo de Trabajo se reunió en cuatro ocasiones entre julio de 2001 y enero de 2002

1.1 Su mandato

5. El mandato del Grupo de Trabajo (véase Anexo 2) consistía en producir un "conjunto de herramientas" que asesoraran a los supervisores sobre el tratamiento de bancos en dificultades. El Informe analiza una gran variedad de problemas bancarios, su trasfondo y sus causas, evaluando al mismo tiempo los pros y los contras de diferentes métodos para solucionarlos, como son las medidas preventivas, la identificación temprana, las medidas correctivas, la resolución del banco y las estrategias de salida. El presente Informe no pretende ser preceptivo, sino que se limita a identificar las buenas prácticas hasta ahora utilizadas. Se trata de ofrecer unas orientaciones prácticas que puedan adaptarse a las circunstancias concretas de cada caso.

6. Este Informe se dirige a la comunidad internacional de supervisión bancaria, donde se incluyen las organizaciones financieras internacionales que asesoran a los supervisores. Por ello, el Grupo de Trabajo no se ha centrado en ninguna categoría concreta de países o de sistemas bancarios, sino que ha diseñado un conjunto de herramientas que deben poder aplicarse siempre, independientemente de si la institución es un banco local pequeño o un gran grupo bancario internacional; si es un banco privado o de propiedad estatal; o si es un banco universal o un grupo financiero. Los supervisores podrán utilizar estas herramientas a modo de referencia para un problema concreto, o bien como una ayuda para que las autoridades de un determinado país puedan solucionar los problemas causados por bancos en dificultades.

¹ En más de 50 países, se han cerrado formalmente uno o más bancos durante los últimos cinco años. (fuente: Banco Mundial)

² El Grupo de Trabajo estaba integrado por 16 países. Asimismo, también participaron el Banco Mundial, el FMI, la Comisión Europea y el Instituto para la Estabilidad Financiera del BPI (véase en el Anexo 1 la lista de miembros).

1.2 Trabajos relacionados en otros foros

7. Este Informe se centra en el tratamiento de bancos débiles a título individual. Muchos aspectos relacionados han sido ya analizados con anterioridad, como por ejemplo, en los trabajos conjuntos llevados a cabo por el Banco Mundial y el FMI (aspectos legales de la insolvencia y la liquidación de bancos), por el FMI (marco para solucionar crisis bancarias sistémicas), por APEC (conclusiones de política extraídas de la gestión de quiebras bancarias), por el “Groupe de Contact” (causas de las dificultades bancarias) y por la OCDE (experiencias de resolución de instituciones financieras en dificultades). El Grupo de Trabajo intenta evitar la duplicación de esfuerzos, por lo que siempre que es posible, hace referencia a otros informes pertinentes ya publicados. También son pertinentes otras normas internacionales, como los Principios Básicos del Comité de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz³, que se han citado mediante referencias cruzadas siempre que ha resultado necesario (en el Anexo 3 se recoge una Lista de Referencia).

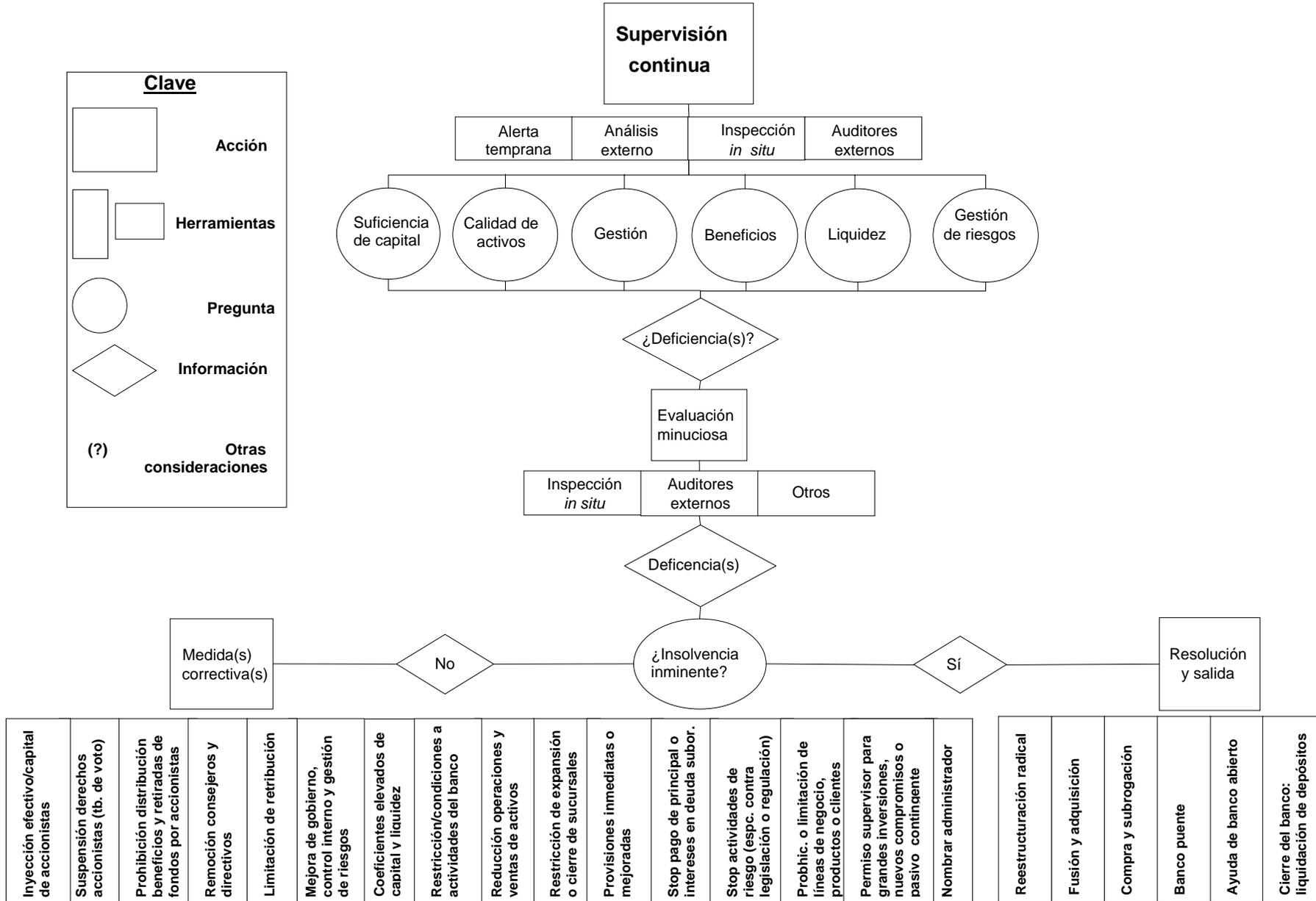
1.3 Estructura del informe

8. Un banco puede atravesar por dificultades en diferentes momentos. Por ello, junto con el supervisor, los bancos deben desarrollar continuamente estrategias para evitar la aparición de problemas, que, de materializarse, habrá de ser identificados y remediados sin dilación. La estructura del informe refleja todas estas etapas. En la primera parte se analizan los aspectos generales, los requisitos de supervisión para poder tratar con bancos en dificultades y las técnicas que permitirán al supervisor identificar los problemas. En la segunda parte, se estudian las medidas correctivas para solucionar las dificultades por las que atraviesa un banco, así como las estrategias de resolución y salida para bancos al borde de la quiebra o ya declarados en quiebra.

9. En el Diagrama 1 se presenta gráficamente la estructura de este informe.

³ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1997), *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basilea, septiembre.

Diagrama 1: Estructura del informe



2. Aspectos y conceptos generales

2.1 Definición de “banco en dificultades”

10. A efectos de este informe, se utilizará la siguiente definición:

Un banco en dificultades es aquel cuya liquidez o solvencia está o se verá afectada a no ser que mejoren sustancialmente sus recursos financieros, perfil de riesgo, estrategia empresarial, capacidad de gestión del riesgo y/o calidad gerencial.

11. Esta definición se refiere a bancos cuya liquidez y solvencia están en peligro potencial o inmediato, y no tanto a los que presentan deficiencias aisladas o transitorias que suelen corregirse con la ayuda de las medidas correctivas adecuadas. Por supuesto, el banco deberá poner remedio a cualquier deficiencia detectada, sea cual sea su magnitud y su naturaleza. En el caso de bancos en dificultades propiamente dichos, los problemas son más acuciantes y abarcan, entre otros, una gestión deficiente, recursos financieros inadecuados, falta de estrategias empresariales sostenibles a largo plazo, activos de escasa calidad y sistemas y controles insuficientes. Los bancos en dificultades no aparecen de la noche a la mañana; los problemas que parecen surgir de repente a menudo son sintomáticos de deficiencias financieras o gerenciales que han sido consentidas durante algún tiempo. Estos problemas pueden convertirse con rapidez en una enorme preocupación para el supervisor si no se cumplen unos requisitos prudenciales mínimos para que la viabilidad no se vea amenazada. La tarea del supervisor consiste en identificar estos problemas lo antes posible, asegurar que se adoptan las medidas preventivas o correctivas pertinentes y, en caso de que éstas no tengan éxito, tener lista una estrategia de resolución.

2.2 Principios de aplicación a bancos en dificultades

12. Como trabajo de fondo, el Grupo de Trabajo analizó porqué es necesario y deseable solucionar los bancos en dificultades. La respuesta tiene que ver con los objetivos fundamentales de supervisión bancaria, los cuales, por supuesto, varían según los países, estando en algunos casos consagrados expresamente en forma de ley. En líneas generales, sin embargo, el objetivo principal de la supervisión consiste en mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero, reduciendo así el riesgo de que los depositantes y otros acreedores sufran pérdidas. El tratamiento efectivo de bancos en dificultades encaja perfectamente en este amplio objetivo.

13. Al tratar con bancos en dificultades, dicho objetivo se traduce en actuaciones de supervisión destinadas a conservar el valor de los recursos del banco, interfiriendo lo menos posible en su funcionamiento (es decir, manteniendo la entidad *económica*), sujeto a minimizar cualquier coste de resolución. En algunos casos, incluso es posible que el banco tenga que dejar de existir en tanto que entidad *jurídica*.

14. Los principios que deben guiar al supervisor que se enfrenta a un banco en dificultades son:

- *Celeridad*: los Supervisores deberán actuar con prontitud. La experiencia de muchos países demuestra que la indulgencia en materia reguladora y supervisora ha venido exacerbando los problemas de los bancos en dificultades. Si no se atienden rápidamente, éstos pueden agravarse por momentos, encareciendo y dificultando así los esfuerzos posteriores de resolución, con la consiguiente posibilidad de expandirse y volverse sistémicos.
- *Eficiencia*: el supervisor deberá guiarse por el criterio del menor coste posible a la hora de elegir entre acciones alternativas sin contradecir la consecución de los objetivos de supervisión. Es importante que en el momento de decantarse por una determinada actuación, el supervisor tenga en cuenta todos los costes posibles, incluidos los exógenos tales como la inestabilidad del sistema financiero.
- *Flexibilidad*: la legislación a menudo adopta un método basado en normas, aunque sería interesante que le permitiera al supervisor una cierta discreción a la hora de utilizar y graduar las herramientas que utiliza para la supervisión. Está fuera del alcance de este Grupo de Trabajo prescribir la naturaleza del marco legislativo de cualquier país, pero baste decir que los supervisores deben estar preparados para actuar con flexibilidad, considerando la amplia gama de potestades a su alcance para bregar con un banco en dificultades.

- *Consistencia*: cuando las actuaciones de supervisión demuestran consistencia y están bien comprendidas, no distorsionan el entorno competitivo. De este modo, también se minimiza la confusión e incertidumbre en momentos de crisis. Los problemas similares en otros bancos, ya sean grandes o pequeños, privados o estatales⁴, deberán recibir un tratamiento similar.
- *Efugio del riesgo moral*: la actuación supervisora no debe crear incentivos para que los bancos incurran en costes que no tengan que asumir totalmente. Los accionistas no deben ser compensados por pérdidas cuando el banco se encuentre en dificultades; de lo contrario, esto animaría a otros bancos a comportarse con menos prudencia ante la expectativa de que ellos también recibirán una compensación similar si se les presenta algún problema. De igual modo, la actuación supervisora no deberá proteger los intereses de los funcionarios del banco. Como escribió Bagehot: "Cualquier ayuda a un mal Banco en la actualidad es el modo más seguro de evitar la creación de un buen Banco en el futuro"⁵.
- *Transparencia y cooperación*: la información del banco que resulte imprecisa o incorrecta puede aumentar la incertidumbre para todas las partes interesadas y provocar así una mala actuación del supervisor, aumentando los costes que conlleva la resolución del problema. Tanto el banco como las autoridades pertinentes deben apostar por un alto grado de intercambio de información y transparencia a propósito de las medidas que se intentan tomar. Más difícil resulta decidir la divulgación de información a la comunidad financiera en sentido más amplio y al público en general, algo que en cualquier caso dependerá de cada situación. Estas decisiones habrán de ser sopesadas cuidadosamente en cada ocasión; lo principal será decidir si tal transparencia contribuye al objetivo del supervisor de ayudar al banco en dificultades y de mantener la estabilidad del sistema en su conjunto.

2.2.1 Alcance

15. Para no distorsionar la competencia en el sector financiero, los bancos pequeños y los grandes deben estar sujetos al mismo marco de supervisión y regulación, tanto en los buenos como en los malos momentos. Puede haber, sin embargo, razones de peso para aplicar un trato diferenciado a los bancos grandes en determinadas circunstancias definidas de antemano. Los bancos grandes mantienen más relaciones interbancarias y llevan a cabo actividades más variadas, incluyendo a menudo operaciones en el extranjero, y por ello la quiebra de un banco grande crearía mayores efectos de choque. Sin embargo, los problemas potencialmente sistémicos no sólo se originan en bancos grandes, sino que pueden presentarse cuando varios bancos pequeños quiebran simultáneamente o cuando un banco pequeño ocupa una posición crítica en un segmento particular del mercado. Del mismo modo, la quiebra de un banco grande puede no tener consecuencias sistémicas si la coyuntura económica es muy sólida.

16. En casos con posibles repercusiones sistémicas, a veces pueden existir otras medidas de resolución, como el préstamo de liquidez de última instancia por parte del banco central o la ayuda a la solvencia por parte del Gobierno. Sin embargo, no hay motivo para que los bancos afectados deban ser inmunes a la reorganización drástica o a la liquidación, cuando así se justifique.

2.3 Síntomas y causas de los problemas bancarios

17. Es importante distinguir entre los síntomas y las causas de los problemas bancarios. Entre los primeros se cuentan *la deficiente calidad de los activos, la falta de rentabilidad, las pérdidas de capital, los problemas de reputación y de liquidez*.

18. Los síntomas suelen manifestarse al unísono. La experiencia en varios países indica que los problemas de liquidez raramente se han presentado solos y que su aparición ha solido ser un aspecto de otras dificultades mayores.

⁴ En la sección 7.3 se analiza con más detalle el tratamiento que se aplica a los bancos del sector público.

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

19. A pesar de que las dificultades bancarias a menudo surgen de una combinación de factores, en la mayoría de los casos se presentan en forma de problemas crediticios⁶, algo que no es de sorprender, ya que el crédito ha sido y sigue siendo el soporte principal del negocio bancario. En la mayoría de los casos, las pérdidas crediticias se derivan de deficiencias en los sistemas de control y gestión del riesgo de crédito.

20. En concreto, los procesos de gestión y control a menudo no han sido lo suficientemente rigurosos como para evitar lo siguiente:

- *Prácticas de préstamo inadecuadas*: financiación equivocada o un programa de expansión de crédito demasiado agresivo, junto con la ausencia de incentivos para identificar préstamos problemáticos en una fase temprana y aplicar medidas correctivas.
- *Concentraciones de crédito excesivas*: la concentración de los préstamos en una determinada área geográfica o sector industrial ha causado problemas a muchos bancos. A menos de que un banco mantenga una cartera de préstamos diversificada, se expone a que los préstamos concedidos en una región determinada o a un grupo de sociedades relacionadas puedan verse perjudicados al mismo tiempo.
- *Asunción de riesgos excesiva*: entre otras cosas, se debe a que la dirección del banco puede estar interesada en asumir un perfil de riesgo más elevado para sus préstamos a fin de beneficiarse de aumentos a corto plazo de sus beneficios o del precio de sus acciones.
- *Invalidación de políticas y procedimientos vigentes*: como los límites a la concentración de préstamos o a los préstamos conexos. En ocasiones, las personas más influyentes dentro del banco, sirviéndose de su fuerte personalidad, su posición dominante o su cargo ejecutivo, pueden invalidar ciertas políticas y procedimientos. En el caso de bancos de propiedad estatal, esto puede producirse mediante injerencia política.
- *Fraude o actividades delictivas y operaciones realizadas en beneficio propio*: por parte de una o más personas.

21. Aparte del riesgo de crédito, las deficiencias de un banco también pueden proceder de otros riesgos, como el riesgo de tipos de interés, de mercado, operativo y estratégico. Estos riesgos no son nuevos, aunque históricamente se han considerado menos responsables de las quiebras bancarias en comparación con el riesgo de crédito. Algunos de estos riesgos pueden adquirir mayor importancia para los bancos, como ocurrirá con el riesgo operativo a medida que éstos utilicen sistemas más sofisticados, nuevos canales de entrega y acuerdos de subcontratación que aumenten la dependencia y exposición del banco ante terceros. Al mismo tiempo, el aumento de un tipo de riesgos se ve compensado a menudo por la reducción de otros; por ejemplo, la titulización de activos aumenta los riesgos operativo y legal pero reduce el riesgo de crédito. Los bancos también deben aprovechar la mejora en las técnicas e instrumentos para la reducción de riesgo. Este equilibrio de fuerzas deberá ser minuciosamente calibrado en todos y cada uno de los bancos.

22. En el pasado, los bancos en dificultades han provocado o empeorado crisis financieras. Asimismo, hay factores externos como perturbaciones macroeconómicas (una crisis monetaria, un sector "real" debilitado, una preparación errónea para la liberación del sector financiero, etc.) que también puede ocasionar problemas a los bancos. Estos factores externos pueden no afectar a los bancos que están bien gestionados y que cuentan con una sólida base financiera, pero sí que pondrán de relieve las deficiencias existentes en la dirección y el control de bancos en situación de debilidad.

⁶ Véase por ejemplo el documento del *Groupe de Contact* titulado *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*, que revela que mientras las dificultades bancarias normalmente son el resultado de una combinación de factores, la mayoría de los casos se manifiesta como problemas de crédito. El riesgo de mercado no fue un contribuyente importante en la gran mayoría de los casos examinados, aunque el riesgo operativo apareció como un factor importante en varios casos" (véase la página 1).

3. Requisitos

23. Los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz y su Metodología⁷ establecen los fundamentos necesarios para un buen sistema de supervisión, siendo también cruciales para prevenir y corregir los bancos en dificultades. En esencia, para ser efectivas, las leyes deberán contemplar los siguientes puntos, o bien los supervisores deberán contar con las facultades necesarias para establecer y/o exigir lo siguiente:

- Normas exhaustivas para la autorización de bancos, la aprobación de nuevas actividades primordiales, adquisiciones o inversiones por otros bancos y la autorización de cambios en la propiedad en los bancos.
- Normas o directrices prudenciales para bancos, como normas y límites para el capital, la liquidez, los préstamos conexos o las concentraciones de préstamos, así como potestad para imponer sanciones cuando no se cumplan los requisitos prudenciales.
- Requisitos sobre sistemas de control interno y de gestión de riesgos en los bancos, que sean congruentes con la estrategia, complejidad y dimensión del negocio. Aquí se incluyen las políticas y procedimientos para la identificación, comunicación, seguimiento y gestión de los diferentes riesgos inherentes a las actividades bancarias.
- Requisitos relacionados con la eficacia del gobierno corporativo en los bancos. Puede mejorarse el buen gobierno mediante incentivos adecuados para que la dirección del banco lleve a cabo prácticas adecuadas para la concesión de crédito, y la gestión del riesgo, y mantenga sistemas y procedimientos de control interno, así como mediante la disciplina de mercado, a la que contribuye una mayor divulgación.
- Requisitos para que los bancos presenten periódicamente los informes pertinentes y para que se realicen inspecciones *in situ*, de tal modo que puedan detectarse los problemas de forma oportuna.
- Medidas correctivas oportunas para resolver dificultades. El supervisor deberá disponer de un amplio abanico de instrumentos que le permitan responder a distintos problemas de manera progresiva y flexible. En casos extremos, el supervisor deberá estar autorizado a revocar la licencia del banco.
- Estándares contables basados en convenciones y normas aceptadas internacionalmente y relevantes para los bancos. En concreto, habrá que contar con normas o directrices que exijan el reconocimiento oportuno del deterioro de los activos, de modo que los valores no realizables no permanezcan en los libros del banco⁸.
- El alcance y estándares de las auditorías bancarias. Deberá sancionarse a los auditores que no cumplan con lo establecido, y los supervisores tendrán la potestad de descalificar a aquellos auditores que infrinjan las normas o que procedan de cualquier otro modo inaceptable. Debe existir una base legal para que el auditor informe de sus conclusiones directamente al supervisor⁹.

⁷ Comité sobre Supervisión Bancaria de Basilea (1999), *Core Principles Methodology*, Basilea, octubre.

⁸ Suelen ser los supervisores lo que establecen las orientaciones para la clasificación de los préstamos y sus correspondientes provisiones. Estos son algunos ejemplos: (i) el reconocimiento de préstamos fallidos debe ser realista y estar respaldado por la evaluación de los riesgos inherentes a los créditos individuales y a la cartera de préstamos; (ii) los préstamos perjudicados no deben clasificarse como préstamos productivos si se está prestando dinero adicional al prestatario (lo que se conoce como “*evergreening*”); (iii) la clasificación de préstamos debe depender no sólo de la situación del pago, sino también de una evaluación de la solvencia crediticia del prestatario; (iv) la valoración de los activos no negociables fácilmente debe ser conservadora; y (v) los préstamos incobrables deben ser eliminados.

⁹ La función que realizan los auditores para los bancos y para la supervisión bancaria difiere hasta cierto punto en los diferentes países. En algunos, el supervisor exige que los auditores externos (i) confirmen la adecuación de las provisiones

24. Otros requisitos institucionales esenciales para el tratamiento efectivo de los bancos en dificultades son:

- Leyes que estipulen que la autoridad de supervisión bancaria goza de independencia operativa y acceso a los recursos necesarios para realizar una supervisión efectiva.
- Leyes que protejan jurídicamente a la autoridad supervisora y a los supervisores a título individual por las actuaciones realizadas de buena fe en el desempeño de sus obligaciones.
- Un entorno jurídico y judicial, con un régimen adecuado para insolvencias¹⁰, que permita la resolución eficiente de los bancos, la liquidación expedita de sus activos y un tratamiento justo y equitativo de sus acreedores¹¹.
- Normas impositivas neutrales que permitan la transferencia de activos y otras transacciones al resolver un banco, sin distorsionar ni contrarrestar la naturaleza correctiva de dichas medidas.
- Un sistema de cooperación e intercambio de información entre agencias oficiales, nacionales y extranjeras, responsables de la seguridad y solidez del sistema financiero.
- Una buena red de seguridad funcional que mejore la confianza del público en general en el sistema bancario. Características importantes de esta red de seguridad son la posibilidad de contar con el banco central como prestamista de última instancia y con convenios de protección de depósitos.

4. Identificación de bancos en dificultades

25. Si no se detectan a tiempo, las deficiencias de los bancos tienden a aumentar con el tiempo. El supervisor se enfrenta al reto de identificar estas deficiencias antes de que lleguen a ser irreparables.

26. Para poder identificar a los bancos en dificultades es necesario que el supervisor recabe información de una amplia variedad de fuentes. Normalmente, suele utilizarse una serie de canales y métodos bien determinados. Es fundamental que la información sea oportuna, pertinente y de calidad, a pesar de que contar con buenas fuentes de información no siempre es suficiente, pues muy a menudo se necesita también el buen criterio supervisor para interpretar la información y evaluar la situación financiera del banco en cuestión.

4.1 Métodos basados principalmente en información financiera cuantitativa

4.1.1 Análisis de los estados financieros

27. El supervisor puede utilizar la información financiera de un banco para producir una amplia gama de coeficientes financieros que le permitan evaluar el desempeño y condición financiera del mismo. Este análisis consiste en:

- comparar los indicadores financieros de un banco dado a los de un grupo de entidades similares; y

o dotaciones que realiza un banco en concepto de préstamos fallidos o dudosos y de la disminución en el valor de los activos; (ii) comprueben que se cumplen los requisitos reguladores sobre normas prudenciales (por ejemplo, exigencias de liquidez, límites de concentración) y sobre la evaluación del coeficiente de suficiencia de capital de los bancos; (iii) informen sobre la calidad del control interno y los procedimientos de gestión de riesgo; y (iv) informen al supervisor inmediatamente de infracción seria de las normas bancarias y de otro tipo, delitos penales que conlleven fraude o abuso, asuntos que perjudiquen a los depositantes, o cualquier otro hecho que pueda debilitar significativa a un banco.

¹⁰ Además, también es necesario un régimen eficaz de insolvencias para sociedades y particulares.

¹¹ La Iniciativa para Insolvencias Bancarias del Banco Mundial y el FMI está encargada de preparar documentos donde se detalle en profundidad un régimen para insolvencias en entidades bancarias.

- examinar la tendencia en un indicador.
28. Esta herramienta de seguimiento presenta sin embargo algunos vacíos y limitaciones, a saber:
- la relevancia del análisis depende absolutamente de la calidad de la información recibida por el banco; por ello, muchos supervisores necesitan comprobaciones independientes de las cifras presentadas por del banco;
 - los coeficientes únicamente retratan la posición del banco en un momento dado;
 - los indicadores financieros tienden a señalar las deficiencias con cierto retraso; y
 - no deben utilizarse de forma aislada sin considerar aspectos cualitativos. El gobierno corporativo y las prácticas de gestión de riesgos del banco repercuten tanto en la precisión de los datos como en la probabilidad de que los problemas se materialicen de hecho.

4.1.2 Sistemas de alerta temprana

29. Algunos supervisores, partiendo en gran medida de informes reguladores presentados por los bancos, han desarrollado o están desarrollando sistemas de alerta temprana (EWS, por sus siglas en Inglés) basado en estadísticas. Estos modelos están diseñados para estimar la probabilidad de que se produzcan fallos o alteraciones en los sistemas financieros a lo largo de un horizonte temporal determinado. De manera alternativa, algunos EWS intentan predecir futuras insolvencias estimando las pérdidas futuras potenciales.

30. Los datos que se utilizan en los modelos estadísticos son principalmente indicadores financieros, que pueden medirse de forma objetiva. Resulta complicado incluir en dichos modelos factores cualitativos como la calidad gerencial, los controles internos y las prácticas de gestión del riesgo en general, ya que únicamente pueden representarse, si bien de manera imperfecta, mediante indicadores de aproximación. Tampoco es sencillo incorporar factores competitivos y ambientales, de modo que los EWS también presentan sus propios inconvenientes.

31. Los EWS normalmente no probarán de manera inequívoca la existencia de debilidades, sino que proporcionarán indicadores para que el banco y el supervisor lleven a cabo una investigación adicional. Los EWS son especialmente importantes para ayudar a los supervisores a dirigir sus limitados recursos hacia aquellos bancos y actividades donde suelen encontrarse las debilidades.

4.2 Evaluaciones supervisoras

4.2.1 Sistemas supervisores de calificación

32. Muchos supervisores se sirven de un sistema de calificación para evaluar los diversos componentes que configuran la situación de un banco. A pesar de que los supervisores pueden incluir componentes distintos y nombrar sus sistemas de formas diferentes, muchos son los factores comunes en el proceso de calificación, como el capital, la calidad de los activos, la gestión, los beneficios, la liquidez y la sensibilidad al riesgo de mercado y al riesgo operativo.

33. Un importante aspecto positivo del sistema supervisor de calificación (SRS) es que proporciona un marco estructurado e integral. La información cuantitativa y cualitativa se recopila y analiza de manera consistente y la supervisión se consagra a todo aquello que se aparta de lo "normal". La aplicación del marco debe llevar a una cooperación más estrecha entre la supervisión *in situ* y la que se lleva a cabo en el exterior. Deberá informarse sin dilación a los inspectores *in situ* sobre cualquier síntoma de debilidad en un banco y éstos, a su vez, deberán alertar a los inspectores externos para que examinen determinadas áreas, bancos o actividades donde sospechen puedan subyacer deficiencias. Por supuesto, ningún SRS impide que se decida la recopilación y análisis de datos específicos, fuera del marco habitual, cuando se estime necesario.

34. En muchos países, los bancos por debajo de cierta calificación recibirían automáticamente una atención especial por parte del supervisor. El SRS indica qué bancos son más susceptibles de presentar problemas en el futuro, para poder dedicar así recursos de supervisión adicionales a estos bancos.

4.2.2 Supervisión en función del riesgo

35. Cada vez son más los supervisores que se decantan por la supervisión en función del riesgo. Se trata de una opción prospectiva por la que el supervisor evalúa varias áreas del negocio del banco y estudia la calidad de los correspondientes controles internos y de su administración, para identificar así los ámbitos de mayor riesgo e interés. La atención del supervisor se dirige a estos ámbitos con el fin de identificar los problemas en una etapa temprana. Muchos bancos han visto las ventajas de este sistema en torno al riesgo y han adoptado dicha metodología para su propio trabajo de auditoría interna.

36. En la práctica, esto implica identificar, a menudo a través de las cuentas y la auditoría interna de la propia sociedad, las unidades de negocio más significativas y las áreas con mayor riesgo inherentemente, como puede ser una división del banco dedicada a prestatarios de más riesgo. El supervisor puede centrarse en examinar la solidez de los controles en estos ámbitos, o bien puede optar por identificar qué controles son relativamente insuficientes y dedicar sus esfuerzos a ellos, como por ejemplo, cuando la función de auditoría interna no cuenta con suficiente personal con respecto a otros bancos. Los recursos del supervisor se destinarán a conocer mejor los ámbitos de deficiencias, y probablemente a poner en marcha un plan de acción para su resolución.

4.2.3 Seguimiento del sistema bancario

37. El seguimiento de los bancos a efectos de supervisión se centra principalmente en los riesgos derivados de la quiebra de un banco *a título individual*. El seguimiento del sistema bancario (y del sistema financiero) en su conjunto también puede alertar con bastante antelación sobre la existencia de problemas en el sistema financiero que, a su vez, podrían afectar a los bancos a título individual. El análisis de las condiciones económicas y crediticias puede resultar útil para el método supervisor para bancos individuales. Por ejemplo, si el resultado del seguimiento económico apunta a la existencia de un riesgo significativo de pérdida de valor inmobiliaria, el supervisor haría bien en vigilar más de cerca aquellos bancos particularmente expuestos a dicho sector.

38. El seguimiento del sistema bancario conlleva la identificación de posibles perturbaciones externas en la coyuntura nacional e internacional, así como una evaluación de sus efectos en el sistema bancario. En este contexto, podría investigarse si la solidez del sistema será suficiente para absorber estas perturbaciones, si las pérdidas podrían expandirse a través de los vínculos entre créditos o si podría producirse alguna otra forma de contagio, o incluso hasta dónde llega la liquidez de los mercados financieros.

39. Una manera de medir el riesgo de crédito¹² es plasmar, a través de un modelo macroeconómico cuantitativo o de un análisis de carácter más cualitativo, los efectos de un evento exógeno adverso, como un incremento en los tipos de interés o una reducción significativa en la demanda agregada, y su influencia en el crecimiento del producto. El impacto en los clientes particulares y corporativos del banco dependería de su propia vulnerabilidad en cada momento, lo que a su vez probablemente dependa de factores como el nivel de ingresos y capital de las familias y empresas, y de su evolución, tanto en promedio como a través de toda la distribución. La posición de las sociedades y las familias situadas en el tramo superior de la distribución de los indicadores de fragilidad sería de especial importancia, ya que estos serían los más proclives a incumplir sus obligaciones de amortización de préstamos.

40. Por su parte, los efectos del deterioro de la posición bancaria de las familias y empresas (también en el extranjero) dependerían de la composición de las posiciones de los bancos y del colchón de capital disponible para soportar tales pérdidas.

41. Episodios anteriores de problemas o quiebras de bancos también pueden ser indicativos de aquellos factores macroeconómicos que podrían proporcionar una alerta temprana del riesgo bancario. En la actualidad abundan los estudios empíricos sobre los principales indicadores de crisis bancarias recientes. Entre los factores macroeconómicos que suelen citarse en estos estudios se

¹² Igualmente, podría evaluarse la vulnerabilidad del sistema bancario al riesgo de *mercado* simulando el impacto que tendría una depreciación de tipo de cambio o un incremento de los tipos de interés en el balance general de un banco. Sin embargo, el grado de precisión de este sistema para detectar el riesgo subyacente de un banco dependerá del tamaño y calidad de cualquiera de las posiciones de cobertura compensatorias fuera de balance.

encuentran un marcado descenso del producto real, las burbujas en el precio de los activos (como activos financieros o bienes raíces), subidas de los tipos de interés reales y depreciación del tipo de cambio, especialmente cuando se producen después de un periodo de rápido crecimiento crediticio y/o desregulación financiera¹³.

42. Muchos bancos centrales y autoridades de supervisión publican análisis sobre el seguimiento del sistema bancario en sus informes anuales, mientras que pocos son los que publican por separado informes de estabilidad financiera de forma más frecuente.

4.3 Canales de transmisión de información sobre deficiencias

4.3.1 Comunicación con la dirección del banco

43. La calidad gerencial es probablemente el elemento más importante para el buen funcionamiento de una institución financiera. Para que la supervisión resulte eficaz, se hacen necesarios el contacto y el dialogo frecuentes con la dirección y el Consejo de Administración¹⁴ del banco¹⁵. En la medida de lo posible, el supervisor debe mantener contactos periódicos con todos los bancos, y no sólo con aquellos que atraviesan por situaciones financieras complicadas. Al analizar con la alta dirección del banco las estrategias, planes, desviaciones en las estrategias o cambios en la dirección, los supervisores pueden actualizar y revisar el marco de supervisión existente según sea necesario. El supervisor también debe revisar con la dirección del banco qué medidas utilizan para corregir las deficiencias identificadas en inspecciones *in situ* anteriores.

44. Después de cada inspección *in situ*, deberá celebrarse una reunión oficial con la dirección y el Consejo de Administración del banco, y dependiendo del tipo de sistema de supervisión y de las circunstancias e idiosincrasia de cada banco, podrán ser necesarias otras reuniones antes de la siguientes inspección *in situ*, al menos una vez. También pueden resultar útiles las reuniones frecuentes en el caso de bancos problemáticos o con mayor riesgo.

45. El Consejo de Administración puede estar obligado o no a poner en conocimiento del supervisor cualquier deficiencia material encontrada. En algunos países, existe un comité de auditoría dentro del Consejo de Administración que está obligado a informar oportunamente al supervisor sobre cualquier irregularidad hallada en la gestión del banco o sobre cualquier infracción de la regulación bancaria. Aun en ausencia de una obligación estatutaria, debe establecerse una cultura de entendimiento entre la dirección del banco y el supervisor, de tal manera que la primera sea consciente de la importancia de informar cuanto antes al supervisor sobre cualquier problema.

46. Los contactos entre el supervisor y la dirección del banco no solo deben ser formales y de alto nivel, sino que debe existir un dialogo continuo a diferentes escalas jerárquicas. Una buena práctica consiste en reunirse con los bancos para tratar asuntos no relacionados con la situación de un banco en concreto, sino para analizar, por ejemplo, futuras regulaciones o evoluciones macroeconómicas. Mediante este dialogo periódico, los directivos y consejeros del banco estarían más dispuestos a informar al supervisor de asuntos o problemas emergentes.

4.3.2 Informes reguladores y exámenes externos¹⁶

47. Los bancos suelen estar obligados a presentar al supervisor sus estados financieros oportunamente en forma de resultados reguladores y otros informes financieros esporádicos. La

¹³ Véase el artículo de Bell, J y Pain, D L (2000), "Leading indicator models of banking crises: a critical review", Bank of England, *Financial Stability Review*, diciembre, pp 113-129, donde se repasa la literatura reciente sobre los principales indicadores de crisis bancarias.

¹⁴

¹⁵ Las nociones del Consejo de Administración y alta dirección se emplean en este documento para determinar dos funciones encargadas de la toma de decisiones dentro de un banco. En algunos países, el Consejo es el principal encargado de supervisar al órgano ejecutivo, y es conocido como Consejo de Supervisión. En otros, el Consejo goza de mayores competencias, incluidas funciones ejecutivas.

¹⁶ Véase *Core Principles Methodology*, en particular los principios 16 a 18, acerca de las inspecciones *in situ* y los exámenes externos.

frecuencia de estos informes depende de la naturaleza de los datos: cuanto más rápido queden obsoletos (como ocurre con los datos de mercado), más frecuente será su informe. Serían necesarios informes trimestrales como mínimo para algunos datos prudenciales, como la clasificación de préstamos y la dotación de sus provisiones, la concentración de riesgos, la concesión de préstamos internos y la suficiencia de capital. Los intervalos podrían ser más largos en el caso de datos cuya evolución es más lenta. Los supervisores deben tener la potestad legal para exigir que los bancos den cuenta de todos los datos que sean relevantes para la supervisión, disponiendo de sanciones cuando la presentación de informes sea insuficiente, incorrecta o tardía.

4.3.3 Inspecciones *in situ*

48. Una supervisión bancaria efectiva debe consistir en una combinación de supervisión *in situ* y externa. Si se detecta el deterioro de la condición del banco durante un examen externo, podría utilizarse la inspección *in situ* para estimar de forma más precisa la naturaleza, magnitud y alcance del problema.

49. La inspección *in situ* proporciona un análisis cuantitativo y cualitativo de la situación financiera, dirección, gestión de riesgos y procesos de control interno establecidos por el banco. Se intenta así que el supervisor determine si la dirección del banco es capaz de identificar, estimar, vigilar y controlar los riesgos que acechan al banco.

50. La amplitud, profundidad y frecuencia de la inspección *in situ* dependerá del perfil de riesgo general del banco (véase la sección 4.2.2 sobre supervisión en función del riesgo). Todo ello puede determinarse evaluando el grado y la tendencia de los riesgos, la adecuación de los sistemas de gestión del riesgo establecidos (incluida la estructura para la comunicación de información) y la fortaleza financiera del banco en términos de ingresos y capital. Pueden realizarse inspecciones amplias de carácter general o inspecciones específicas centradas en determinados segmentos de operación o en tipos concretos de riesgo.

51. En muchos países, las inspecciones suelen realizarse cada 12 meses, si bien podrán realizarse excepciones en el ciclo de inspección dependiendo del perfil de riesgo de la institución. El ciclo para bancos pequeños de escaso riesgo y posición financiera estable podrá extenderse, mientras que aquellos bancos con una situación financiera débil o deteriorada deberán ser inspeccionados con más frecuencia. Los informes de inspección se prepararán de forma oportuna; así por ejemplo, muchos supervisores suelen finalizar su informe en el plazo de un mes desde que finaliza la inspección. Cuando existan deficiencias significativas que requieran atención inmediata, la acción supervisora deberá iniciarse sin esperar a la conclusión del examen formal. Puede ocurrir que los supervisores encarguen una inspección completa o parcial (por ejemplo, sólo donde sea necesaria algún tipo de especialización) pero que sean auditores externos o “especialistas” los que la realicen. Las agencias de supervisión deberán ostentar la potestad legal necesaria para ordenar en cualquier momento inspecciones extraordinarias en bancos individuales o grupos de bancos para dar seguimiento a presuntas deficiencias.

4.3.4 Auditores externos

52. La cooperación entre auditores externos y supervisores es de suma importancia para identificar a los bancos en dificultades¹⁷, ya que los primeros pueden detectar deficiencias antes que los segundos. Así podría ocurrir durante una auditoría financiera obligatoria o en el transcurso de una inspección *in situ* en representación de los supervisores. Dicha cooperación podría basarse en reuniones periódicas entre los auditores externos y los supervisores.

53. El supervisor debe realizar un seguimiento periódico de los informes del auditor y de sus cartas al banco y al Consejo de Administración, documentos que siempre están disponibles para el supervisor en el banco. El supervisor puede acordar con el banco que los auditores le envíen directamente una copia de todos estos informes, lo que junto con las cartas le ayudará a identificar deficiencias de control o áreas de alto riesgo en el banco. En aquellos países donde los supervisores

¹⁷ Véase *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*, (2002), Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, Basilea, Enero.

tienen acceso a los documentos de trabajo del auditor, su revisión permite utilizar mejor los recursos del supervisor y evitar una duplicación innecesaria.

54. Los conflictos de interés pueden limitar el papel que el auditor externo puede desempeñar para la identificación de deficiencias de un banco. Los conflictos de interés pueden surgir, por ejemplo, cuando la firma de auditoría externa está prestando servicios de consultoría al banco que audita. La firma de auditoría externa puede tener que revisar el modelo de valoración de activos del banco desarrollado por los consultores de la propia empresa. En estos casos, el auditor externo puede carecer de los incentivos adecuados para informar sobre cualquier problema. Por ello, es importante que los supervisores estén al corriente de estos asuntos cuando su labor dependa del trabajo de los auditores externos. Algunos supervisores tienen la posibilidad de contratar auditores u otros expertos para realizar el trabajo de campo, En tal caso, escoger la firma de auditoría externa del banco para tal asignación podría parecer útil, al estar familiarizada con las operaciones, controles del banco, etc., pero lo cierto es que la sociedad de auditoría puede carecer de perspectiva crítica con respecto al banco y corre el peligro de repetir los errores hechos en la auditoría.

4.3.5 Información procedente del control y la auditoría internos del banco

55. Los supervisores deben tener acceso ilimitado a informes y otros documentos emitidos por las funciones internas de control y auditoría. Deben examinarlos de forma periódica, como mínimo durante cada inspección *in situ*, si bien es preferible que lo hagan con más frecuencia

56. Normalmente, los auditores internos informarán al Consejo de Administración o a un comité perteneciente al mismo. Es posible que no exista ningún canal formal de comunicación directa entre los auditores internos y el supervisor cuando éstos descubran alguna deficiencia en el banco o en sus controles internos. Sin embargo, es de esperar que los consejeros y la dirección del banco compartan con el supervisor cualquier información sobre deficiencias significativas que hayan recibido de los auditores internos.

4.3.6 Contactos con otros supervisores y autoridades relacionadas

57. Los supervisores bancarios deben mantener una estrecha comunicación en asuntos relevantes con otras agencias nacionales que estén interesadas en la situación financiera de los bancos, como son los supervisores de valores y de seguros, el banco central, los seguros de depósito o fondos de garantía, el inspector de sistemas del pago, el Ministerio de Finanzas y el Gobierno. En aquellos países donde la autoridad de supervisión bancaria no resida en el banco central, el supervisor deberá comunicar cualquier información relevante a las funciones pertinentes del banco central, entre los que se hallan los órganos responsables de la política monetaria y cambiaria, de los sistemas de pago y de la estabilidad financiera. En el caso de bancos que realizan operaciones transfronterizas, también debería existir una comunicación con los supervisores extranjeros.

58. En algunos países, sería una práctica normal la firma de un Memorando de Entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) entre los supervisores y estas agencias, en el que se explique qué tipo de información debe intercambiarse y cómo debe protegerse. Esto es especialmente importante cuando existan agencias externas al círculo de supervisión tradicional, como una entidad privada de seguro de depósito, donde la confidencialidad de la información puede revestir gran interés. La ejecución de un MOU no debe considerarse la única solución, siempre que existan otras formas de intercambiar información de manera expedita.

59. Cuando no se requiera un MOU para intercambiar o compartir información entre supervisores bancarios de dos países distintos, coexisten diversas opiniones entre la comunidad de supervisión acerca de si un MOU es el mejor canal de comunicación. Un MOU necesita un tiempo de negociación, y puede terminar resultando demasiado legalista, impidiendo más que facilitando el intercambio de información. Aun así, muchos países han encontrado útil realizar un MOU para establecer el marco de cooperación mutua. Sea cual sea la solución escogida, deberá ser sólida y asegurar que el intercambio de información pueda realizarse en circunstancias difíciles, como cuando se producen graves problemas bancarios.

4.3.7 Otras Fuentes Externas

60. Los indicadores del mercado, la información en prensa, las calificaciones crediticias externas y otros medios son una fuente valiosa de información sobre la situación de un banco y su

posible rumbo. El supervisor debe tratar la información de estas fuentes cuidadosamente, ya que puede no resultar fidedigna. No obstante, puede ser a menudo un indicador de que se necesita una investigación en mayor profundidad.

4.4 Planes de contingencia

61. Los supervisores tienen una amplia gama de herramientas a su alcance para identificar y tratar a los bancos en dificultades, por lo que es importante que las conozcan a la perfección. Entre estas herramientas se incluyen las potestades legales del supervisor y su capacidad para ejercer “persuasión moral”, cuyos límites y posibilidad de impugnación deben ser claramente entendidos. El supervisor necesita preparar planes de contingencia detallados y completos para hacer frente a bancos en dificultades y poder responder sin dilación en momentos de crisis.

62. El supervisor deberá preparar un plan de contingencia documentado que abarque diversos escenarios, que pueden oscilar entre un supuesto en el que un banco grande, potencialmente de importancia sistémica, quiebre “de la noche a la mañana”, hasta un banco pequeño de escasa importancia relativa que esté perdiendo terreno, pero que pueda ser sacado del sector causando poca interrupción. A un alto nivel, los planes deben considerar:

- mecanismos por los que el supervisor conozca de la existencia de un banco en dificultades;
- la autoridad para adoptar decisiones para la identificación y evaluación de un banco en dificultades (es decir, en qué momento pasa un banco de una vigilancia de supervisión normal a una supervisión diaria más intensiva);
- estructuras para reunirse sin demora con el Consejo de administración del banco y con su dirección para tratar los problemas detectados en el banco;
- sistemas para realizar una evaluación en profundidad, incluso recurriendo a expertos independientes si fuese necesario;
- acuerdos para informar sobre los resultados de la evaluación y decidir a quién se informará, dentro y fuera de la agencia de supervisión;
- responsabilidades para determinar el curso de la actuación del supervisor, incluida la toma de control físico de los servicios bancarios, así como la transferencia o el reembolso de depósitos;
- medios para comunicar y coordinar las acciones de supervisión con otras partes relevantes;
- sistemas para realizar cualquier anuncio público cuando sea necesario y organizar después la información pública;
- posibles conflictos con los objetivos del Gobierno o de otras agencias relevantes, y maneras de resolverlos; y
- mecanismos para realizar un seguimiento de los resultados obtenidos a partir de las acciones de supervisión, para ajustarlas si fuera necesario.

63. Además de la información financiera, el supervisor debe tener acceso rápido a un amplio conjunto de información pertinente de otro tipo sobre el banco, como su estructura organizativa y jurídica o su participación en sistemas del pago (lo que en algunos países se conoce como “*fact book*”). Algunas de estas informaciones debe guardarlas el supervisor y otras (principalmente datos operativos que varían con frecuencia) deben conservarse en el banco.

64. El supervisor también debe asegurarse de que los bancos tengan planes de contingencia establecidos que les permitan hacer frente a periodos de debilidad financiera inesperada, en concreto, un plan de liquidez y financiación y un plan de restauración de los niveles de capital. Como consecuencia del efecto informático del año 2000, muchos bancos han probado y comprobado sus planes de continuidad del negocio ante problemas informáticos. Es importante que los supervisores insten a los bancos a buscar los medios para hacer frente a dificultades financieras más amplias.

65. Cabe señalar que cualquier tipo de dificultades financieras (particularmente si éstas se han constatado en el mercado o se sospecha de su existencia) exigirá al banco disponer de la liquidez adecuada para cumplir sus obligaciones mientras se estén corrigiendo las deficiencias o se estén tomando medidas al respecto. Es por ello que se hace necesario algún tipo de planificación para afrontar una crisis de liquidez. Dichos planes pueden (y probablemente deben) ser de carácter más

amplio, debiendo abarcar como mínimo la manera de resolver una crisis de liquidez desencadenada por una pérdida de confianza en el propio banco. Además, deberán demostrar, en caso de que el banco esté experimentando dificultades en la renovación de su pasivo, cómo será capaz de continuar cumpliendo con sus obligaciones por un periodo razonable de tiempo. Los planes de contingencia que proporcionen o activen nuevas fuentes de financiación, y que permitan la obtención de capital en poco tiempo o la venta o titulización de activos, también deberán ser solicitados y examinados regularmente por el supervisor.

Sección II Medidas correctivas, resoluciones y salidas

5. Medidas correctivas

66. Las medidas correctivas son aquellas necesarias para subsanar deficiencias y modificar el funcionamiento de un banco en dificultades. Estas medidas puede aplicarlas el banco de forma voluntaria bajo la vigilancia informal del supervisor o, si fuera necesario, a través de una intervención supervisora formal. Las técnicas de resolución analizadas en el apartado 6 se emplean cuando la quiebra es inminente y suelen conllevar una intervención supervisora más contundente y algunos cambios en la estructura y propiedad jurídica del banco. En el Anexo 4 se presenta un organigrama para ayudar al supervisor a este respecto.

67. En circunstancias normales, son el Consejo de Administración y la alta gerencia del banco (y no el supervisor) los responsables de estudiar la forma en la que el banco debe resolver sus problemas. Sin embargo, en caso de que el banco realice prácticas bancarias improcedentes o infrinja la regulación estatutaria o reguladora de otro tipo (por ejemplo, en cuanto a la suficiencia de su capital y sus requerimientos de liquidez), el supervisor deberá estar facultado para obligar al banco a adoptar las medidas necesarias y para comprobar que la medida correctiva adoptada es la correcta. La función del supervisor consiste en guiar y orientar al banco en su rehabilitación, lo cual resulta congruente con los objetivos de supervisión ampliamente aceptados de estabilidad financiera, interrupción mínima para los depositantes y otras contrapartes bancarias y, en muchos países, la promoción de la actividad económica. En casos extremos, los supervisores deben tener potestad para clausurar el banco.

5.1 Principios generales de las medidas correctivas

68. Los principios generales para tratar los casos de bancos en dificultades se establecen en el apartado 2.2. Esencialmente, los supervisores deberán guiarse por lo siguiente al aplicar medidas correctivas:

- *Cumplimiento de los objetivos de supervisión*, incluida la estabilidad financiera y protección del depositante;
- Acción correctiva oportuna. El banco y el supervisor deben adoptar medidas tempranas para evitar que los problemas aumenten y agraven las dificultades por las que atraviesa el banco.
- Compromiso gerencial. La dirección del banco debe comprometerse con el plan de acción para la aplicación de la medida correctiva. De no ser así, deberá considerarse la sustitución de la alta gerencia.
- *Proporcionalidad*. Las acciones correctivas deben ser adecuadas a las circunstancias y gravedad del problema.
- Integralidad. Tanto las causas como los síntomas de la deficiencia deben quedar abarcados por el programa correctivo.

5.2 Aplicación de la medida correctiva

5.2.1 Determinar la naturaleza y gravedad de la deficiencia

69. Para poder formular un plan para la acción correctiva, debe evaluarse la naturaleza y gravedad de la deficiencia. Una vez detectada la misma, el supervisor debe determinar lo siguiente: ¿Quién será el encargado de realizar la evaluación en profundidad y cómo debe hacerse? ¿Cuáles son las causas? ¿Cuál es la magnitud y la naturaleza del problema? ¿Son la liquidez y solvencia motivos inminentes de preocupación?

70. El Consejo de Administración del banco, su dirección y el supervisor pueden no compartir algunos puntos de vista acerca de la naturaleza y la gravedad de las dificultades del banco. Una evaluación *in situ* suele ser la forma más eficiente de identificar el alcance total y la naturaleza de los problemas que afronta el banco. Los bancos en dificultades podrían ocultar sus problemas más

importantes de tal forma que únicamente pudieran ser detectados mediante un trabajo *in situ*. La inspección *in situ* también ayuda a descubrir las causas subyacentes de una deficiencia en lugar de constatar solamente los síntomas. Dependiendo de las circunstancias, el supervisor podrá solicitar la ayuda de auditores externos y otros asesores expertos independientes.

71. Una parte esencial de la evaluación consiste en determinar la situación actual y prevista de liquidez y capital del banco, así como evaluar los planes de contingencia del banco.

72. Al evaluar las perspectivas de insolvencia, debe estimarse el valor razonable de los activos netos del banco. En este sentido, es esencial determinar correctamente la calidad de los préstamos, su grado de deterioro y si puede utilizarse su colateral; establecer cuál es el reconocimiento y provisiones adecuados para los préstamos fallidos; y evaluar el volumen de préstamos internos y vinculados. Por el lado del pasivo, se hace necesario comprobar si los valores registrados por el banco son adecuados; si se anotan todas las contingencias; y si se conocen todas las partidas fuera de balance y están bajo control. Durante la evaluación, el banco debe tener en cuenta los efectos del neteo de saldos (cierre) y posibles procesos de compensación.

73. Aun si el valor de los activos netos es positivo, los problemas de solvencia pueden surgir a corto plazo a causa de pérdidas esperadas. De la misma manera, una rentabilidad adecuada puede compensar unos activos netos de escaso valor.

74. Una estimación precisa del valor razonable de los activos netos del banco deberá indicar si es posible una solución interna o si se necesita una solución externa, dependiendo de los recursos financieros a disposición de los accionistas y la gerencia.

75. Al evaluar la posición de liquidez, debe realizarse un análisis del flujo de caja del banco, a lo largo de un período significativo en el futuro, para identificar la entrada y salida de fondos.

76. Cuando el supervisor estime que existe una amenaza significativa inmediata de iliquidez o insolvencia, se requiere una acción correctiva inmediata. Por otra parte, cuando el banco esté expuesto a tensiones financieras u otro tipo de problema, pero la evaluación indique que estas amenazas son reales aunque no inmediatas, aumenta el espectro de acciones a disposición del supervisor. Los supervisores pueden realizar un “seguimiento cercano” para evaluar y agilizar una reacción eficaz del banco y aplicar medidas correctivas.

5.2.2 Gama de medidas correctivas

77. Los supervisores generalmente cuentan con una serie de herramientas para ayudar a los bancos en dificultades. Entre ellas se cuentan desde exigir al banco que adopte medidas específicas para subsanar la deficiencia, hasta prohibir aquellas actividades que agraven el problema. Los supervisores contarán con los medios efectivos necesarios para hacer frente a los problemas gerenciales, incluida la facultad para reemplazar a los propietarios, consejeros y directivos o restringir sus potestades. A continuación se presentan ejemplos de las principales medidas correctivas que necesitan poder aplicar los supervisores. En el apartado 5.3 se analiza cómo aplicarlas a problemas concretos.

Repercusiones para los accionistas

- Inyección de efectivo (capital social) por parte de los accionistas
- Suspensión de todos los derechos de los accionistas, o de algunos en particular, incluido el derecho de voto
- Prohibición de la distribución de beneficios o cualquier otra retirada de fondos por parte de los accionistas

Repercusiones para los consejeros y directivos

- Remoción de consejeros y directivos
- Limitaciones retributivas (incluidos honorarios e incentivos dinerarios) a directivos y altos cargos ejecutivos

Repercusiones para el banco

- Exigencia de que el banco mejore su gobierno corporativo, controles internos y sistemas de gestión de riesgos
- Mantenimiento de coeficientes de capital y de liquidez más altos
- Imposición de restricciones o condiciones a la actividad realizada por el banco
- Disminución de operaciones y ventas de activos
- Restricción de la ampliación de sucursales o cierre de sucursales a escala nacional o en el extranjero
- Dotación de provisiones inmediata o mejorada para activos de calidad dudosa y para aquellos que no estén representados en las cuentas a su valor razonable
- Prohibición de abonos del principal o intereses de deuda subordinada
- Suspensión de prácticas que pongan en peligro la institución, como irregularidades e infracción de leyes o reglamentos que rigen la actividad del banco
- Prohibición o limitación de determinadas líneas del negocio, productos o clientes (incluidos límites de concentración)
- Aprobación previa del supervisor de los principales gastos de capital, compromisos materiales u obligaciones contingentes
- Designación de un administrador o conservador

5.2.3 Medidas correctivas oportunas

78. Al tratar con bancos en dificultades, una acción correctiva en el momento oportuno resulta crítica. La experiencia internacional ha puesto de manifiesto que los problemas bancarios pueden complicarse rápidamente si no se tratan al instante. En muchos casos, el Consejo de Administración, la gerencia y los accionistas del banco, así como los supervisores, han tendido a posponer la adopción de medidas correctivas adecuadas por diversos motivos.

79. Una de las razones principales es que estas mismas partes pueden mostrarse reacias (de buena fe) a adoptar las medidas necesarias para remediar la situación, con la esperanza de que los problemas se solucionen por sí solos. Además, la legislación puede no ser muy explícita y el supervisor puede querer evitar el riesgo de que su decisión se apele ante la justicia. También es posible que existan presiones implícitas o explícitas sobre el supervisor por parte de políticos o de grupos de presión, dirigidas a posponer dichas medidas. Para evitar la lenidad indebida, las normas internacionales (como los Principios Básicos de Basilea) recomiendan que los países se doten de leyes y regulaciones que aseguren que el supervisor actúa pronta y adecuadamente ante los problemas bancarios encontrados¹⁸.

80. En la mayoría de los países, a menos que se sobrepasen unos límites específicos de supervisión, no existen disposiciones legales que requieran de una acción correctiva obligatoria para los bancos en dificultades, es decir, disposiciones que obliguen al supervisor a adoptar las medidas oportunas con respecto a alguna medida objetiva dentro de un determinado límite de tiempo. Generalmente, los supervisores cuentan con la discreción de actuar de manera preventiva, sin esperar a que se sobrepase ningún umbral. Las medidas supervisoras tienen que ser flexibles y ajustarse a cada situación. Normalmente, no existe un plazo de tiempo preestablecido dentro del cual deba actuar el supervisor tras la identificación del problema. Sin embargo, la inexistencia de un requisito legislativo claro no es razón para la inacción; la mejor práctica suele ser actuar tan rápido como sea posible para prevenir un agravamiento del problema.

81. En muchos países, la propia legislación está en contra de la lenidad. Así, cuando la legislación que establece las normas generales para la autoridad de supervisión prescribe que el

¹⁸ Principio Básico 22.

supervisor debe actuar con la debida prontitud en todas las circunstancias, el no hacerlo le haría valedor de un criticismo formal o incluso le haría asumir responsabilidades financieras ante las partes perjudicadas, como los depositantes.

82. Es necesario encontrar un equilibrio entre los sistemas de medidas correctivas tempranas e inflexibles y los marcos de actuación generales menos restrictivos. Una combinación efectiva incluiría reglas “automáticas” para acciones de supervisión aceptables predeterminadas, que protegen al supervisor de cualquier interferencia indebida en el proceso de decisión, unidos a un cierto margen de flexibilidad para actuar en cada circunstancia.

5.2.4 Grados de medidas correctivas

83. Las medidas correctivas varían en cuanto al nivel de intrusión en la dirección de los asuntos de un banco. La medida o medidas específicas que utilice el supervisor dependerán de la naturaleza y la seriedad de las dificultades encontradas por el banco y la disposición a cooperar que muestre su dirección.

84. Normalmente, los supervisores están dispuestos a utilizar métodos informales y medidas correctivas de menor intrusión allí donde los problemas bancarios sean menos graves. También facilita la labor si la administración bancaria coopera y reacciona con rapidez y contundencia para solucionar los problemas.

85. Si el banco se enfrenta a problemas más serios o no se muestra dispuesto a cooperar, el supervisor puede verse obligado a adoptar medidas formales para asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones. Estas acciones son vinculantes para el banco, de modo que su incumplimiento quedará sancionado. Dependiendo de la regulación nacional en cuestión, puede contemplarse la emisión de algún tipo de amonestación supervisora o de obligación al cumplimiento que describa las acciones que el banco y su dirección deben adoptar así como el marco temporal de actuación. También podría implicar órdenes de “suspensión y desistimiento” que obliguen al banco y/o a su dirección a abstenerse de ejercer una práctica o infracción concreta. En algunos países, dichas órdenes también pueden remitirse a otras partes afiliadas al banco, como sus contables o auditores, para evitar o detener las infracciones o las prácticas arriesgadas o improcedentes¹⁹.

86. Deberán contemplarse medidas correctivas más severas cuando exista un mayor peligro de insolvencia, en cuyo caso, el supervisor puede prohibir al banco la realización de cualquier venta o reembolso para evitar o limitar la dispersión de activos. Para impedir que se vean perjudicados nuevos clientes, podría prohibírsele al banco aceptar pagos no destinados al reembolso de deudas al banco, a menos que exista un esquema de seguro de depósito (fondo de garantía) establecido, cuyo objetivo sea satisfacer por completo a las partes autorizadas. También puede considerarse el nombramiento de un administrador, si bien estas medidas tan drásticas, principalmente utilizadas para la resolución del banco, pueden mermar aún más la confianza del público, por lo que deben ser consideradas y aplicadas con gran cuidado.

87. La intensificación de la acción correctiva supondría acentuar la intensidad de la supervisión, con implicaciones en cuanto a recursos utilizados y costes para el supervisor, algo que debe tenerse presente y solucionarse. Sin embargo, la escasez de recursos no puede esgrimirse como justificación para la inacción. Así, el supervisor debe garantizar, de conformidad con los Principios Básicos de Basilea, que su presupuesto operacional le permite incurrir en costes adicionales asociados con la acción correctiva, por ejemplo, costas legales o de consultoría. Además, sus planes de contingencia deben contemplar también un plan (véase el apartado 4.4) para obtener recursos adicionales, tanto financieros como humanos, cuando resulten necesarios.

¹⁹ El marco de medida correctiva temprana (PCA, por sus siglas en Inglés) como se utiliza en Estados Unidos, es una herramienta específicamente utilizada para solucionar situaciones críticas. A efectos de las PCA, las instituciones depositarias aseguradas se dividen en cinco categorías de capitalización, que abarcan desde las bien capitalizadas hasta las críticamente descapitalizadas. Se requiere la actuación del supervisor para aquellas que no están adecuadamente capitalizadas. Debe mencionarse que la PCA no es una herramienta de intervención temprana, sino que normalmente los supervisores recurren activamente a cualquier otra herramienta de supervisión formal o informal antes de activar la PCA. De hecho, es una de las últimas herramientas de supervisión que se utilizan cuando ya han sido agotadas otras medidas.

5.2.5 Plan de acción

88. Al formular un “plan de acción” para la acción correctiva, resulta lógico dar prioridad a las deficiencias más graves. Puede sin embargo ser necesario un plan coordinado que pretenda abarcar simultáneamente los diversos aspectos de la deficiencia ya que, a menudo, varios asuntos están interrelacionados.

89. Por ello, cualquier plan de acción deberá comprender un paquete de medidas correctivas que, en conjunto, no sólo resuelvan los “síntomas” si no también las “causas”. Dado a que una dirección deficiente suele ser un factor contribuyente, debe incluirse en el plan de acción una evaluación de la potestad que ostenta la dirección del banco.

90. Como parte del plan de acción, deberá obligarse al banco a desarrollar un detallado proyecto operativo y de capital, que contemple cómo se reestablecerá la solidez financiera del banco. El proyecto deberá reflejar el nivel de ingresos, dividendos, activo, pasivo, capital, activos improductivos y cancelaciones de préstamos previsto por el banco, evaluados de manera conservadora.

91. Un factor clave para determinar si el plan de acción tendrá éxito es el compromiso del Consejo de Administración y, en último término, de los principales accionistas del banco. Es importante que el supervisor establezca un diálogo abierto y franco con el Consejo, en especial con los mayores accionistas, para afianzar su compromiso con el banco, incluyendo la posibilidad de una pronta inyección de nuevo capital y la inclusión de nuevos accionistas.

92. Sin duda, si la dirección está decidida en salvar el banco, deberá tener las menos distracciones posibles, por lo que debe posponer cualquier proyecto de nuevas sucursales, adquisiciones u otras grandes iniciativas de ampliar el negocio. Puede incorporarse en el plan de acción un compromiso voluntario en este sentido.

93. El plan de acción preparado por el banco deberá ser aprobado por el Consejo de Administración y convencer razonablemente al supervisor de que las deficiencias quedarán subsanadas dentro de plazo aceptable. En algunos casos, como cuando no se haya cumplido algún requisito estatutario o cuando se haya emprendido una actuación formal de supervisión contra el banco, podría haber requisitos estatutarios que exijan que el plan de acción sea aprobado formalmente por el supervisor.

94. En algunos países, el supervisor y el banco formalizan por escrito el compromiso del Consejo de Administración con el plan de acción, así como el marco de tiempo acordado; además, el banco estará sujeto a una mayor supervisión.

95. El Consejo de Administración y la dirección, junto con el supervisor, deben seguir de cerca la puesta en práctica del plan de acción. Los bancos deberán proporcionar al supervisor información periódica actualizada sobre la evolución del programa correctivo con respecto al plan de acción. El supervisor, por su parte, debe estar en situación de decidir si el progreso realizado es satisfactorio o si por el contrario se hacen necesarias otras medidas correctivas. Normalmente, puede corregirse de este modo un gran número de bancos en dificultades.

5.2.6 Cumplimiento de las medidas correctivas

96. El supervisor puede tener que considerar el uso de todas las sanciones posibles a fin de asegurar el cumplimiento de las regulaciones y recomendaciones de supervisión. Para ello, pueden utilizarse desde amonestaciones y multas fijas para infracciones leves, hasta multas substanciales a cargos corporativos por infracciones graves. Las acciones correctivas, como la remoción de consejeros, directivos o accionistas, pueden utilizarse para reforzar las órdenes previas de supervisión que no hayan sido acatadas. Es importante que las sanciones puedan ser aplicadas al propio banco o a las personas correspondientes. La sanción última será la amenaza de clausura del banco o revocación de su licencia²⁰.

²⁰ Pueden existir marcos legales que permitan otras opciones para la toma de control del banco y la expulsión de sus accionistas o para el cese completo o parcial de sus operaciones sin necesidad de revocar su licencia.

97. La decisión de clausurar un banco o revocar su licencia debe realizarse únicamente cuando no quepa duda de que el banco no está en posición de pagar a sus depositantes u otros acreedores actuales o futuros, o cuando los negocios de la sociedad estén siendo administrados en perjuicio de los depositantes o del interés público. La sanción de revocar la licencia es absoluta y debe ejercerse con sumo cuidado para evitar agravar los problemas para las partes con intereses en el banco y para el sistema financiero. Esto no significa que la herramienta de revocación no deba utilizarse, sino que las consecuencias de tal acción deben ser cuidadosamente consideradas y anticipadas²¹. En general, la revocación de una licencia bancaria debe ir acompañada de otras estrategias de resolución (sección 6).

98. Los supervisores deben estipular un horizonte temporal para que los bancos cumplan con la acción correctiva. Este plazo debe ser acorde a la urgencia y gravedad de la deficiencia, considerando también el riesgo de contagio. Como está previsto en la legislación bancaria, los supervisores pueden recurrir a la justicia para hacer valer sus actuaciones.²²

99. Los bancos que se enfrentan a órdenes del supervisor pueden, dependiendo de la legislación nacional, apelarlas. Dada la importancia del pronto cumplimiento de la acción correctiva, es importante que no se retrase en los tribunales. Así, por ejemplo, algunos países han establecido que algunas decisiones del supervisor sean inmediatamente efectivas, aun cuando el banco las apele ante la justicia.

5.2.7 Consulta con otras agencias

100. Es aconsejable que los supervisores (incluidos los aseguradores de depósitos) puedan actuar con independencia de otras autoridades ejecutivas o judiciales a la hora de determinar las acciones necesarias para que los bancos logren superar sus dificultades aplicándoles las medidas correctivas apropiadas²³. Así como el intercambio de información con otras agencias es importante para identificar deficiencias bancarias, la comunicación lo es si cabe aún más cuando se trata de un banco en dificultades. Al aplicar la acción correctiva, el supervisor bancario debe decidir si consultar con el Gobierno, el banco central u otras agencias reguladoras (o informarles) sobre la evaluación y el desarrollo propuesto para la acción. Al supervisor por lo general le interesa la consulta recíproca con el banco central, ya que su actuación puede alterar las transacciones del banco central con el banco en dificultades, y viceversa. Por ejemplo, el banco central puede querer excluir a un banco en dificultades de su lista de contrapartes aptas para realizar operaciones de política monetaria. Por contra, una decisión adoptada por el banco central para excluir a un banco de esta lista o de los sistemas de pago y liquidación delimitará las opciones a disposición del supervisor. El supervisor también debe comprender en qué circunstancias puede involucrar al Gobierno y a otras agencias en el plan de acción de supervisión, en particular todas aquellas partes que poseen un interés directo en la solidez del banco. Los acuerdos bilaterales, como los MOU, donde participan diversas agencias (apartado 4.3.6) pueden resultar de utilidad para bancos con problemas, especialmente cuando se necesita una acción rápida.

101. En algunos países, los supervisores pueden necesitar consultar con el Ministerio de Hacienda o solicitar que la justicia les conceda órdenes para revocar licencias. También puede haber procedimientos especiales que involucren al Ministerio y al banco central en situaciones de crisis sistémica. Lo esencial es que cada supervisor conozca los procedimientos pertinentes y pueda activarlos de manera urgente.

5.3 Tratamiento de las diferentes deficiencias

102. Esta sección analiza cómo subsanar distintos tipos de deficiencias, si bien en la práctica éstas no aparecen aisladas, por lo que el banco y su supervisor tendrán que hacer frente a diferentes

²¹ La revocación de una licencia y el cierre de un banco se analizarán pormenorizadamente en el trabajo del Banco Mundial y del FMI sobre Aspectos Legales de Insolvencia bancaria.

²² En muchos casos, el incumplimiento de órdenes supervisoras podría resultar en sanciones monetarias civiles o en multas penales. Los supervisores han de poder trabajar en colaboración con los agentes de orden público para desarrollar los casos que podrían dar lugar a acciones penales.

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

problemas de manera simultánea. Como se indicó antes, la clave para subsanar un banco en dificultades es identificar y cuantificar los problemas y aplicar un plan de acción correctivo integral y creíble. Según las circunstancias, el hecho de informar de que el banco ha emprendido dicho plan puede ayudar a mantener o recuperar la confianza en el banco.

5.3.1 Suficiencia de capital

103. La disminución de los coeficientes de capital tiene diversas explicaciones, siendo las más comunes:

- Un rápido incremento de los activos ponderados por riesgo;
- Una reducción en el volumen absoluto de capital, por ejemplo, mediante la amortización de préstamos subordinados;
- Pérdidas generalizadas en operaciones bancarias; y
- Cambios adversos en el tipo de cambio, cuando los activos ponderados por su nivel de riesgo y el capital regulador no estén denominados en la misma moneda.

104. La mejora de la posición de capital soluciona los síntomas. El supervisor también debe intentar comprender en cada caso por qué disminuye el coeficiente de capital, para determinar si se requieren otras medidas. En el primero de los ejemplos antes citados, el supervisor debe evaluar si el banco tiene la fortaleza financiera y la capacidad gerencial y organizativa para hacer frente a los nuevos riesgos. En el segundo caso, el supervisor debe determinar si la reducción de capital es voluntaria o involuntaria por parte del banco. En el tercer caso, deben identificarse las causas subyacentes de las pérdidas. Una pérdida temporal, por ejemplo, derivada de una evolución inesperada en el mercado, requiere un tratamiento diferente del que se aplica a un banco que incurre en pérdidas constantemente. En el último caso, el supervisor debe evaluar la gestión que realiza el banco de su posición en divisas²⁴.

105. Cuando el coeficiente de suficiencia de capital del banco se haya situado por debajo del mínimo estatutario o supervisor, deberán utilizarse las facultades del supervisor para adoptar medidas formales sobre el banco para restablecer dicho coeficiente.

106. Los supervisores deben considerar ante todo si el banco puede elevar su capital hasta un nivel aceptable y cuánto tiempo necesitará para ello. Por consiguiente, debe exigírsele al banco que se comprometa ante supervisor a restaurar este coeficiente, indicando cómo y en cuánto tiempo, e informando de los principales objetivos a alcanzar.

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

108. Si los accionistas actuales no son capaces de proporcionar la inyección de capital necesaria, podrán considerarse diversas opciones, tales como:

- La venta o titulización de activos, reduciendo así el capital necesario para respaldar el negocio;
- Cambios en la cartera, abandonando activos de mayor riesgo por activos con menor ponderación;

²⁴ Si el capital regulador de un banco está denominado únicamente en moneda nacional y existen activos en moneda extranjera, el coeficiente de adecuación de capital oscilará según lo haga el valor externo de la moneda nacional. Como requerimiento prudencial, y como parte de su gestión del riesgo de divisa, se espera que los bancos equiparen ampliamente sus activos en divisas con sus pasivos en divisas, para proteger así el valor de su capital frente a las oscilaciones cambiarias. En el caso de una posición equiparada, el coeficiente de suficiencia de capital disminuye cuando la moneda nacional se deprecia. Los bancos deben tener en cuenta este riesgo, aunque por supuesto, en el caso de una depreciación grave de la moneda nacional, habrá casos donde incluso los bancos prudentes podrían ver caer su coeficiente de suficiencia de capital por debajo del mínimo estipulado.

- Reducción de costes de explotación y gastos en bienes de equipo, incluidas las bonificaciones a los consejeros y directivos;
- Limitación o restricción del pago de dividendos;
- Restricción de amortizaciones de deuda subordinada u otros instrumentos subordinados; y
- Introducción de un nuevo accionista que pueda contribuir con nuevo capital.

109. Un problema menos sencillo de resolver es cuando el coeficiente de capital de un banco se reduce significativamente —por ejemplo, si el banco incurre en pérdidas— y se sitúa en un nivel inferior al que el mercado espera para el banco en cuestión, si bien dicho nivel está por encima del mínimo estatutario o supervisor. Esto puede afectar la confianza depositada en el banco, en especial si se cree que pueda reducirse incluso más en el futuro.

110. En tales circunstancias, también puede ser apropiada una inyección de capital, lo que quizás devuelva el coeficiente de capital a su nivel anterior a la pérdida, para asegurar a los depositantes y al mercado en general que la posición del banco permanece segura. En tales casos, el supervisor habrá de cooperar estrechamente con la dirección del banco.

5.3.2 Calidad de los activos

111. Los problemas con la calidad de los activos pueden llegar a ser “serios” de diferentes maneras. Las provisiones y cancelaciones pueden hacer que el banco incurra en pérdidas, originando una reducción en su coeficiente de adecuación de capital. Incluso si el banco continúa obteniendo beneficios, una mala calidad de sus activos podría resultar problemático, por tres razones principales:

- si no se hace frente al problema con una adecuada gestión de préstamos dudosos, es probable que las cancelaciones de préstamos continúen siendo considerables o que incluso se agraven;
- unos préstamos dudosos por encima de lo que se considera normal para el sector pueden ser síntoma no solamente de estándares deficientes para la suscripción de créditos, sino con toda probabilidad de una mala gestión, lo que advertiría de problemas incipientes en otros ámbitos; y
- Cuando el público y el mercado conocen los malos resultados del banco por la calidad de sus activos, puede mermar su confianza en el banco, provocando una retirada de depósitos o un encarecimiento de la financiación.

112. Para los problemas derivados de la calidad de los activos, las inspecciones *in situ* suelen ser la forma más útil de estimar el alcance del problema. La inspección debe determinar si los préstamos dudosos están siendo identificados oportunamente; si el banco tiene una unidad de recuperación/gestión dedicada específicamente a estos préstamos y si ésta opera de forma efectiva; si estos préstamos están siendo clasificados correctamente; y si se están dotando las provisiones adecuadas. Mientras que el mantenimiento de provisiones adecuadas es ante todo responsabilidad del banco y sus auditores, el supervisor desempeña un papel fundamental para determinar si la política de dotación de provisiones es prudente y se aplica de forma efectiva. Si las provisiones no resultan adecuadas, se habrá sobreestimado el coeficiente de suficiencia de capital del banco.

113. El supervisor probablemente pueda utilizar (1) una comparación entre un grupo de bancos afín (por ejemplo, mediante otras inspecciones *in situ*) y (2) pruebas de tensión que determinen la magnitud del problema y los ámbitos de especial preocupación. Los supervisores están exigiendo a los bancos cada vez más que realicen pruebas de tensión de manera rutinaria.

114. Se espera que un banco con problemas de calidad de sus activos adopte un plan de acción adecuado, que puede incluir:

- Negociación de nuevos acuerdos con sus acreedores en dificultades pero viables (a través de la extensión del vencimiento de los préstamos, la reducción del tipo de interés, la condonación parcial de la deuda, swaps de deuda por capital, etc.);

- Incautación del colateral del préstamo u otros activos del deudor;
- Cancelación de préstamos dudosos a largo plazo; y
- Venta o transferencia de activos a una entidad especializada de gestión de deuda (si bien el supervisor debe asegurarse de que dichas transacciones no están diseñadas únicamente con fines de arbitraje regulador).

115. En la práctica, sin embargo, sea cual sea la solución adoptada por el banco, prevalecen ciertos principios. Primero, el banco necesita evaluar de manera realista la calidad actual de sus activos, sin esconder el problema realizando reestructuraciones “cosméticas” con sus deudores insolventes. Segundo, necesita dedicar recursos al fortalecimiento de su unidad de administración de préstamos dudosos, de modo que pueda ayudar a conseguir la recuperación. Tercero, necesita estar preparado para “tragarse la píldora” de la dotación de provisiones. Los problemas arrastrados en torno a la calidad de los activos ensombrecen la reputación del banco durante años. De modo que para ser eficaces, las provisiones deben determinarse en base al valor realizable a corto plazo de colateral o a una estimación conservadora de valor actual de los posibles reembolsos del prestatario, y no a partir de proyecciones del valor futuro a largo plazo, potencialmente optimistas. Si el banco dispone de suficientes recursos o puede conseguir recursos adicionales (por ejemplo mediante una inyección de capital), es preferible intentar “sanear el balance” lo antes posible. Esto, por su parte, puede mejorar su rentabilidad y capital.

116. Casi con toda certeza, el supervisor esperará del banco el establecimiento de objetivos en términos de reducción de préstamos dudosos hasta un determinado nivel en un plazo de tiempo dado y querrá que se siga el progreso del banco mediante visitas *in situ* o informes de los auditores internos o externos del banco. Deberá asegurarse de que toda la deuda reestructurada esté clasificada como préstamos fallidos y cuente con provisiones suficientes hasta que el banco demuestre que el deudor ha recuperado su capacidad para afrontar por completo el reembolso de su préstamo.

117. El supervisor no deberá contentarse únicamente con afrontar el problema más acuciante, sino que deberá asegurarse también de que el banco revisa por completo sus procesos de evaluación, aprobación y seguimiento de créditos. Las deficiencias en torno a estos aspectos casi siempre suelen estar detrás del problema en la calidad general del activo.

5.3.3 Dirección

118. Una mala dirección tiende a ser un problema en la mayoría de los bancos en dificultades. Si bien no es el cometido del supervisor seleccionar la alta dirección de los bancos, sí que tiene la responsabilidad de evaluar la especialización e integridad a los consejeros y directivos propuestos (prueba de la aptitud y adecuación) e impedir o desaconsejar nombramientos considerados perjudiciales para los intereses de los depositantes. Los supervisores también deben evaluar a los consejeros y directivos en el curso de la supervisión regular del banco.

119. A menos que existan pruebas de fraude o incompetencia patente (como cuando el supervisor considera que, como atestiguan los resultados del banco, un determinado profesional no está a la altura de lo que requiere su trabajo) puede resultar complicado solicitar formalmente la remoción de personas consideradas no aptas. En algunas situaciones, puede ser más efectivo para el supervisor analizar el futuro de la dirección del banco con el Consejo de Administración o con los principales accionistas del banco y buscar su compromiso voluntario para reforzar la gestión de la entidad. El énfasis debe ponerse en contratar a profesionales serios con las destrezas que el banco necesite, por ejemplo un director ejecutivo (CEO), director financiero, jefe de crédito o “consultores”, con el fin de ayudar al equipo actual.

120. Como último recurso, si la ley lo permite, el supervisor puede designar a una persona que se encargue temporalmente de los asuntos del banco mientras busca soluciones a las dificultades descubiertas. Este nombramiento deberá realizarse de tal manera que no parezca que la administración del banco ha pasado a manos del supervisor.

5.3.4 Beneficios

121. La pérdida de beneficios de un banco puede producirse por diferentes motivos, entre los que se incluye:

- inversiones improductivas en nuevas actividades o sucursales, filiales u operaciones en el extranjero;
- diversificación insuficiente y fuentes de ingreso insostenibles;
- inestabilidad de partidas de ingresos no esenciales;
- control de costes insuficiente; y
- mayor competencia en actividades esenciales, comprimiendo así el margen de interés neto.

122. La pérdida de beneficios conducirá directamente a una menor liquidez y solvencia, por lo que estos problemas deben ser solucionados cuanto antes. Habrá que exigir a los bancos que reduzcan o reestructuren sus actividades menos rentables (por ejemplo, cerrando sucursales) y reduzcan costes (por ejemplo, reduciendo las bonificaciones, los salarios y/o el número de empleados). Si los problemas son graves, podría ser necesaria una reorganización significativa del banco. Al mismo tiempo, habrá que adoptar medidas al respecto, como un cambio en la dirección empresarial estratégica del banco y en los planes operativos, con fines a recuperar sus beneficios.

5.3.5 Liquidez

123. La liquidez puede ser un problema cuando las tenencias de efectivo y los activos negociables del banco proporcionan un escasa red de seguridad por encima del nivel necesario para el buen funcionamiento del banco, de tal modo que existe poco margen de maniobra en momentos de tensión.

124. La liquidez puede ser un problema por sí sola, en caso de que el banco expanda su cartera de préstamos con demasiada rapidez para poder asegurar una financiación adecuada y segura. Sin embargo, los problemas de liquidez son a menudo un síntoma de otros problemas. Una falta de confianza en el banco queda patente por ejemplo cuando los clientes retiran sus depósitos y cuando otros bancos interrumpen sus líneas de crédito interbancario. Los bancos con problemas suelen volverse insolventes mucho antes de perder su liquidez.

125. Los supervisores imponen requisitos distintos para los niveles mínimos de liquidez. Si la liquidez de un banco cae por debajo del mínimo exigido, normalmente se desencadenará una serie de actuaciones por parte del supervisor, como puede ser exigir al banco que indique cómo y cuándo prevé devolver su liquidez a un nivel aceptable.

126. Si el banco es incapaz de recuperar su liquidez, o si su situación de liquidez da muestras de debilitarse aún más, resulta esencial una acción temprana. Para facilitarla, el supervisor debe exigir que el banco realice proyecciones detalladas de su flujo de caja, por ejemplo, para los cinco días laborables siguientes. Este plazo de cinco días permitirá al banco al menos seguir trabajando hasta el cierre de la semana laboral, momento en el que el supervisor podrá decidir si el banco debería volver a abrir la semana siguiente. Las pruebas de tensión deben realizarse a partir de estas proyecciones, para proporcionar una mejor indicación de la duración de la liquidez del banco si la situación empeora (es decir, si la pérdida de liquidez no se contiene o si se acentúa). Las proyecciones de flujos de caja del banco deben tener en cuenta, entre otros, las retiradas de fondos anticipadas y las compensaciones de las posiciones del banco contra los pasivos adeudados por el banco de manera general.

127. Diversas son las medidas que el banco puede adoptar para mejorar su situación. En primer lugar, en lo referente a la retirada de fondos, puede emitir comunicados para tranquilizar al público o puede dirigirse directamente a los grandes depositantes, lo cual, por supuesto, depende de que el banco goce de una buena posición subyacente. En segundo lugar, por lo que atañe a sus reservas de liquidez, puede intentar asegurarse líneas de liquidez con bancos no hostiles, o bien vender o recomprar activos para aumentar su liquidez. Además, el banco también puede buscar apoyo de liquidez en sus principales accionistas.

128. Es probable que también se plantee la cuestión del respaldo de liquidez procedente del banco central. El banco central puede ayudar a un banco solvente a conseguir liquidez, dentro de sus servicios habituales de préstamo, como es el caso de la ventanilla de descuento, según las

condiciones del mercado y contra garantías admisibles. Esto podría resultar más rápido y discreto para el banco que recurrir al mercado.

129. Dependiendo de cada caso, el banco central puede considerar la provisión discrecional de ayuda de emergencia a la liquidez, además de sus facilidades permanentes habituales, para aquellos bancos con escasa liquidez pero que todavía se consideren solventes. Antes de recurrir a este tipo de respaldo, habría que agotar los mecanismos del sector privado, en parte para reducir el riesgo moral pero también para minimizar el riesgo de posibles pérdidas de fondos públicos. Cuando sea posible, deberán solicitarse garantías para reducir el riesgo de incurrir en pérdidas. Dependiendo de las circunstancias, el banco central puede desear restaurar la confianza mediante una declaración en la que aclare su posición y confirme quizás que se encuentra dispuesta a prestar apoyo a la liquidez en las circunstancias actuales y a cualquier otro banco ilíquido pero solvente.

5.3.6 Procesos de gestión del riesgo

130. Los procesos de gestión del riesgo pueden resultar inadecuados para el tamaño y naturaleza de las actividades de un banco y para su perfil de riesgo. Es importante que estos procesos cubran adecuadamente todos los riesgos a los que se enfrente el banco. A continuación se contemplan dos de ellos.

131. Como intermediarios financieros, los bancos no pueden sortear el riesgo de mercado, siendo la dirección del banco la principal responsable de vigilarlo y controlarlo, estableciendo límites prudentes en relación con su situación financiera y capacidad de administración del riesgo. Será necesario que la dirección del banco controle estos límites con cuidado y de forma rutinaria, de modo que si el riesgo llegara a ser excesivo y amenazara la posición financiera del banco, se deberán adoptar medidas tempranas para corregir los desequilibrios. Sin embargo, si la dirección del banco se muestra incapaz de reducir el riesgo de mercado excesivo, se hará necesaria la acción de supervisión, encaminada a corregir no sólo exposiciones a riesgos excesivas, sino también la deficiente gestión de riesgos y los controles laxos que permitieron la asunción excesiva de riesgos.

132. Cada vez existe una mayor concienciación sobre el riesgo operativo, especialmente por el creciente uso de la tecnología por parte de los bancos. Por ejemplo, los fallos en los sistemas informáticos pueden conllevar grandes pérdidas y una merma de confianza entre el público. Otras deficiencias relacionadas con los sistemas y operaciones en los bancos pueden traducirse en pérdidas, conduciendo posiblemente a la insolvencia. El supervisor tiene que exigirle al banco que subsane con prontitud la deficiencia explícita sistémica u operativa, y en muchos casos, incluso con carácter urgente, ya que tal deficiencia (por ejemplo unos sistemas informáticos fuera de servicio) puede amenazar la continuidad de las operaciones del banco. En cualquier caso, para que una solución resulte duradera, es necesario que el banco solucione las deficiencias subyacentes, como pueden ser unos sistemas inadecuados de respaldo informático.

6. Resolución y salida

133. Esta sección establece una serie de principios generales para bancos que atraviesan grandes dificultades, estipula las diferentes técnicas de resolución cuando la quiebra es eminente, y detalla el proceso de clausura del banco en caso de quiebra. Las técnicas de resolución requieren aptitudes especializadas y jurídicas, de modo que los supervisores que no estén capacitados hasta ese punto pueden necesitar de los servicios de expertos en estos ámbitos.

6.1 Principios directores para la política de resolución de bancos

134. Los principios para resolver bancos en dificultades, tal y como se establece en la sección 2.2, se han elaborado para orientar a los supervisores en torno a la política de resolución de bancos y a la elección de las técnicas más adecuadas. En determinadas circunstancias, no pueden alcanzarse simultáneamente todos estos principios:

- *Las quiebras bancarias forman parte de la asunción de riesgos en un entorno competitivo. La supervisión no puede, y no debe, asegurar en términos absolutos que los bancos no quebrarán. Los objetivos de proteger el sistema financiero y los intereses de los*

depositantes no descartan automáticamente las quiebras bancarias. La salida bancaria ocasional puede ayudar a proporcionar un correcto equilibrio entre incentivos. Para ello, debe haber criterios bien definidos a la hora de determinar cuándo requiere un banco la intervención o el cierre (en términos jurídicos o económicos). Cuando se cumplan dichos criterios, el supervisor deberá tomar medidas con celeridad.

- *Las soluciones del sector privado son las más adecuadas.* Una solución del sector privado, la que no conlleva un coste para los contribuyentes y causa las menores distorsiones en el sector bancario, está en la misma línea que el criterio de menor coste. Por lo general, esto implica que una institución saneada toma el control del banco en cuya propiedad está interesado. Si fuera necesario, el supervisor es el encargado de defender una solución del sector privado. La utilización de fondos públicos se reserva exclusivamente para circunstancias extraordinarias.
- *Rápido proceso de resolución.* Los bancos en dificultades deben ser rehabilitados o resueltos rápidamente y los activos bancarios de las instituciones en quiebra deben regresar al mercado lo antes posible, para minimizar así la factura final para los depositantes, acreedores y contribuyentes. Cuanto más tiempo mantenga un administrador el control del banco o sus activos, mayor valor se perderá. La experiencia demuestra que si no se controla, la resolución de los bancos en dificultades puede prolongarse durante mucho tiempo.
- *Salvar la competitividad.* En caso de resolución por medio de una fusión, adquisición o una operación de compra y subrogación, la selección del banco adquiriente debe hacerse sobre una base competitiva. Otro factor a considerar es si se vería perjudicada la competencia para los servicios bancarios. Cualquier medida encaminada a facilitar una operación no deberá distorsionar la competencia ni penalizar a los bancos más eficientes.
- *Perturbación mínima para los agentes del mercado.* El cierre de un banco puede alterar la intermediación de fondos entre prestamistas y prestatarios, con posibles repercusiones negativas para la economía. Los prestatarios pueden tener dificultades para entablar una relación con el nuevo banco y pueden considerar que los proyectos actuales se ven amenazados si los créditos bancarios previstos no se materializan. El fondo de garantía puede necesitar algún tiempo hasta poder determinar quiénes son los depositantes asegurados, cerrar sus cuentas y liquidarla²⁵. En ausencia de un asegurador de depósitos, la espera para los depositantes, siempre que estén autorizados a percibir cualquier devolución, será todavía más larga, ya que los procedimientos de liquidación podrían ser prolongados. En cualquier caso, la selección de medidas de resolución y la elección entre resolución y cierre deben realizarse con vistas a minimizar la interrupción en el mercado.

6.2 Técnicas de resolución

135. La diferencia entre la clausura judicial y económica de un banco es importante- Cuando se produce el cierre judicial de un banco, se le retira su licencia y la entidad legal deja de existir. En el caso de un cierre económico, se interrumpen o suspenden las operaciones del banco, lo que a menudo conlleva una perturbación grave para las operaciones con los clientes del banco y posibles pérdidas para éstos. La resolución exitosa de los problemas de un banco a menudo consiste en lograr la “clausura judicial” del banco, evitando al mismo tiempo su “cierre económico”.

6.2.1 Planes de reestructuración

136. Mientras que a un banco en dificultades se le puede exigir que reorganice sus operaciones como parte de una acción correctiva, cuando la insolvencia es eminente, puede exigírsele que realice una reestructuración radical. Esta estrategia ha de adoptarse únicamente si existe una oportunidad

²⁵ Las leyes o regulaciones deben garantizar que el fondo de garantía tenga acceso a la información bancaria en una etapa temprana del proceso y que dicha información sea adecuada y relativamente completa. El personal del asegurador del depósito debe también tener la especialización necesaria para reaccionar con rapidez y traspasar los fondos a manos de los depositantes.

real de volver a llevar el negocio a una posición sólida a corto plazo. Una reestructuración de largo alcance puede ser la única solución para instituciones grandes y complejas, con escasas posibilidades de encontrar socios con recursos financieros suficientes para emprender una fusión o adquisición.

137. Además de la reestructuración operativa y organizativa, también puede realizarse una reestructuración financiera. Cuando el banco haya emitido instrumentos de capital, de conformidad con las normas del Comité de Basilea, que cuenten como capital regulador, los tenedores de estos instrumentos deben estar dispuestos a absorber pérdidas. La absorción de pérdidas, por medio de una reducción del valor contable o la conversión a capital (después de eliminar los derechos de los accionistas actuales) debe activarse antes de la quiebra del banco. Además, el supervisor u otras autoridades pertinentes deben intentar que la deuda subordinada se convierta a acciones preferentes o nuevas, siempre que el supervisor u otras autoridades tengan los medios legales para ello.

138. Cuando el Consejo de Administración, la dirección o los accionistas mayoritarios se muestren renuentes a adoptar una acción oportuna, los supervisores deben considerar el nombramiento de un administrador que diseñe un plan de reestructuración y ponga en práctica sus primeras fases. En tales casos, el administrador debe reemplazar a la dirección y tomar el control de la sociedad, ostentando todas las funciones y facultades de los directivos anteriores. También podrían ser necesarias algunas restricciones a las potestades de los accionistas.

6.2.2 Fusiones y adquisiciones

139. Cuando un banco no pueda resolver por sí mismo sus deficiencias, deberá considerar la posibilidad de una fusión o adquisición por parte de un banco solvente. En este caso, se trata de una técnica de resolución del sector privado. Los bancos (incluso los que se declaran en quiebra) son objetivos atractivos para los inversionistas, especialmente para las instituciones financieras, debido a su valor intrínseco de franquicia²⁶.

140. Los acuerdos de fusión o adquisición (M&A, por sus siglas en inglés) deben realizarse antes de que los activos pierdan su valor. En algunos casos, los propietarios y determinados acreedores pueden tener que hacer concesiones para atraer adquirentes, quienes deben tener capital suficiente para asumir los costes del nuevo banco y una dirección capaz de proyectar y aplicar un programa de reorganización. Cuando el adquirente sea un banco extranjero, el supervisor debe prestar atención a otros aspectos, como leyes y regulaciones de jurisdicciones extranjeras pertinentes. El supervisor también debe mantener una estrecha comunicación con los supervisores extranjeros para obtener información sobre el adquirente y sus actividades.

141. Los supervisores deben tener presente que, incluso en momentos de buena coyuntura, las M&A no son tarea fácil para las instituciones, habida cuenta de las diferentes culturas corporativas, la incompatibilidad de sistemas informáticos, la necesidad de despidos de personal, etc. En cualquier plan de fusión, la integración del personal y de los sistemas de información ha de estar muy bien calculada.

142. El banco interesado debe entender a la perfección las causas y problemas subyacentes en un banco en dificultades; éste a su vez, debe proporcionar información completa y precisa a todos los adquirentes potenciales, aunque tenga que proporcionarse de manera secuencial y bajo estrictos acuerdos de confidencialidad. En países donde la ley lo permita, lo anterior puede hacerse en colaboración con los supervisores. La restricción del acceso a la información desanimará a adquirentes potenciales, llevándolos a solicitar más concesiones por parte de los reguladores o del banco adquirido. Es posible que, al obtener la información completa, el banco interesado decida suspender la fusión y adquisición prevista. En cualquier caso, esto es preferible a una adquisición mal planeada que puede provocar serias dificultades posteriores para el propio banco adquirente. El supervisor debe asegurarse de que al solucionar un problema, la estrategia no crea otro problema incluso mayor en el futuro.

²⁶ Los beneficios intangibles pueden incluir un acceso inmediato a un segmento concreto del mercado, la adquisición de un grupo de depósitos deseables y un vasto sistema de distribución financiera con un mínimo de inversión.

143. Cuando los accionistas mayoritarios de un banco en dificultades se muestren reacios a vender sus carteras y su control del banco, retrasando así la M&A, las autoridades pueden optar por designar a un administrador que ostente todas las competencias de la anterior administración. Puede ser necesario algún tipo de presión para persuadir a los accionistas del banco en dificultades para que acepten la M&A, incluso hasta llegar a la expropiación de las acciones mayoritarias. Todo lo anterior estará sujeto a la legislación en vigor, que también deberá estipular un tratamiento justo de los accionistas privados de sus derechos. Resulta esencial determinar cómo, cuándo y con qué autoridad puede el supervisor reducir el valor de las acciones.

144. Existen otros aspectos a tener en cuenta. Los propietarios de un banco en dificultades que intenten vender sus acciones para reducir sus propias pérdidas personales no suelen conceder mayor importancia a la identidad de los posibles compradores. En estas circunstancias, existe el riesgo de que algunos de los compradores estén más interesados en la titularidad y registro del banco que en sus operaciones. Los accionistas que no se ajustan al perfil de adecuación e idoneidad exigido podrían hacer un uso inadecuado del banco con fines dudosos (por ejemplo, lavado de dinero) o a favor de otros intereses que pueden poner en peligro la propia existencia del banco. En virtud de los Principios Básicos, los supervisores están obligados a comprobar la fiabilidad de cualquier nuevo accionista y han de poder rechazar cualquier solicitud inapropiada. Los supervisores deben utilizar estas facultades de manera inflexible.

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

- mantiene en marcha el banco en quiebra y protege el valor de los activos (reduciendo así el coste para el Gobierno o el fondo de garantía);
- reduce el impacto en los mercados, al no existir alteraciones en los servicios bancarios para los clientes del banco en quiebra; y
- todos los activos se transfieren y todos los depositantes y acreedores quedan completamente protegidos.

146. En una resolución por medio de una M&A, el supervisor debe seguir vigilando activamente los problemas del banco adquirido y tomar las medidas necesarias para asegurar su adecuada resolución por parte de la dirección del banco resultante.

6.2.3 Operaciones de compra y subrogación

147. Si no se prevé ni se acuerda una M&A por el sector privado, puede considerarse una solución de compra y subrogación (P&A, por sus siglas en Inglés). En una operación P&A, una institución sólida o inversionistas privados compran todos o parte de los activos y asumen todos o parte de los pasivos del banco quebrado. Las operaciones de P&A requieren en la mayoría de los países la retirada de la licencia bancaria y el inicio de los procedimientos de resolución por el síndico. El banco adquiriente compra activos del banco quebrado, pero no adquiere su escritura de constitución.

148. Una operación P&A puede estar estructurada de formas muy diferentes, dependiendo de los objetivos y requerimientos del seguro de depósito²⁷ o del Gobierno, así como del adquiriente. La operación puede estar estructurada para que el adquiriente compre todos los activos y se haga cargo de todos los depósitos. Al igual que ocurre en una M&A, este tipo de operación P&A puede resultar atractivo para un adquiriente (debido a los activos intangibles) aun cuando el banco sea insolvente, si bien este tipo de situaciones apenas se produce. A menudo, para que el banco resulte atractivo para los posibles adquirientes, sería necesario un incentivo financiero, como inyecciones de capital por

²⁷ La labor que desempeña el seguro de depósito o fondo de garantía en una resolución se menciona aquí en un sentido limitado. En algunos países, su función es mucho más amplia, proporcionando respaldo financiero, ayudando a la reestructuración de capital y facilitando fusiones con otras instituciones.

parte del fondo de garantías²⁸ o, en situaciones extraordinarias, por el Gobierno. Esta forma de asistencia puede estar justificada como alternativa de menor coste.

149. Puede establecerse una operación P&A de manera que el adquirente compre únicamente una parte de los activos y asuma una parte de los depósitos. Por ejemplo, el síndico puede ceder al adquirente préstamos productivos y otros activos de buena calidad por un importe equivalente a los depósitos asegurados que asumirá²⁹. Una operación P&A de un banco limpio ocurre cuando la institución adquirente asume los pasivos de depósito y compra el efectivo y los equivalentes de efectivo, los préstamos “buenos” y otros activos de alta calidad del banco³⁰. Los activos no vendidos al adquirente en la resolución se ponen a disposición del síndico.

150. Si los préstamos improductivos y otras inversiones de riesgo se asignan al adquirente, será necesario algún tipo de convenio para mitigar el consiguiente riesgo, como puede ser un acuerdo de reparto de pérdidas o una disposición que permita al adquirente devolver los activos que se deterioren dentro de plazos concretos. Al vender dichos activos, el adquirente no debe ser compensado por todas las pérdidas; pues de ser así, no existiría incentivo alguno para que el adquirente gestione los préstamos fallidos a fin de minimizar las pérdidas, lo que implicaría un mayor coste de resolución. Alternativamente, el adquirente podría ser contratado, con los incentivos adecuados, para gestionar los préstamos improductivos pero sin asumirlos dentro de su propio balance.

151. Una transacción P&A debe completarse lo antes posible, con el fin de evitar la interrupción de la actividad, preservar el valor del banco y reducir el coste de la resolución.

152. Como ocurre con las M&A, el adquirente debe tener una capacidad financiera y organizativa que se adapte bien a la empresa en quiebra. Si existe más de un adquirente potencial, podría elegirse a un ganador por medio de una licitación pública por la que se obtenga el mejor precio para los activos netos del banco en quiebra.

153. El cierre del banco como persona jurídica implica que los accionistas pierden su inversión y se aparta a la actual dirección del banco. Desde este punto de vista, una P&A resulta acorde con la reducción del riesgo moral.

154. La solución del tipo P&A ofrece las siguientes ventajas:

- conserva el valor de los activos del banco en quiebra (reduciendo por tanto el coste de la resolución);
- minimiza su impacto en el mercado al devolver con rapidez los activos y depósitos a las operaciones bancarias normales con el banco adquirente. Normalmente, puede completarse durante un fin de semana; y
- los clientes con depósitos asegurados no sufren pérdida alguna y tienen acceso inmediato a sus fondos en el banco adquirente, siempre que la transacción P&A pueda ser completada durante el fin de semana.

6.2.4 Banco puente

155. Un banco puente es una técnica de resolución que permite a un banco continuar con sus operaciones hasta que pueda encontrarse una solución permanente. La entidad autorizadora clausura el banco en dificultades y lo coloca en liquidación. Un banco nuevo, llamado banco puente,

²⁸ En algunos países, el seguro de depósito no está autorizado a abonar las cantidades adeudadas únicamente a los depositantes. Esta técnica de resolución todavía se considera una solución del sector privado si el incentivo financiero lo ofrece un esquema garantizado con financiación privada.

²⁹ El seguro del depósito o fondo de garantía debe proporcionar al síndico efectivo por un importe equivalente a los depósitos asegurados, cuya protección se asegura a través de la cesión. Los depositantes no asegurados compartirán con el fondo de garantía la parte que el síndico distribuya a través del efectivo aportado por el fondo de garantía y las recuperaciones obtenidas por la disposición de activos de mala calidad.

³⁰ Esta es una manera de aplicar una separación entre el buen banco y el mal banco (sección 6.5).

recibe la autorización pertinente y queda bajo el control del síndico. El síndico tiene discrecionalidad para determinar qué activos y pasivos se transfieren al banco puente. Todos aquellos activos y pasivos que no son transferidos al banco puente permanecen con el síndico. Un banco puente está diseñado para "cerrar" la brecha entre la quiebra de un banco y el momento en el que el síndico puede evaluar y volver a poner al banco en el mercado de tal manera que permita su adquisición satisfactoria por parte de un tercero. También concede a los compradores potenciales el tiempo necesario para evaluar la situación del banco antes de presentar sus ofertas, ofreciendo al mismo tiempo un servicio ininterrumpido a los clientes del banco.

156. Una operación de banco puente suele utilizarse cuando la institución en quiebra es extraordinariamente grande o compleja o cuando el fondo de garantía o el gobierno estiman que es posible realizar cierto valor o minimizar costes, pero no tiene una solución inmediata aparte de una liquidación. Además, ofrece la ventaja de ganar tiempo mientras se encuentra otro banco dispuesto a involucrarse y preparar los términos de la operación. Sin embargo, no debe utilizarse para posponer una solución permanente, ni permitirse su prolongación excesiva, ya que el banco perderá valor si los clientes comienzan a retirar sus fondos.

6.3 Uso de fondos públicos en una resolución

157. Public funds are only for exceptional circumstances. Public funds for the resolution of weak banks may be considered in potentially systemic situations, including the risk of loss or disruption of credit and payment services to a large number of customers. An intervention of this nature should be preceded by a cost assessment of the alternatives, including the indirect cost to the economy.

158. El apoyo del Gobierno puede adoptar la forma de incentivos financieros para facilitar la medida de resolución analizada en la sección 6.2.

159. Alternativamente, el Gobierno puede ofrecer respaldo para mejorar la solvencia de un banco en dificultades, con el fin de poder permanecer abierto al negocio. Esta "asistencia de banco abierto" puede realizarse mediante una inyección de capital directa, préstamos concedidos por el Gobierno al banco, o la compra de activos deteriorados por empresas de gestión de activos creadas expresamente para ello, o bien por otras instituciones, cuyas pérdidas estén cubiertas por el Gobierno.

160. Dicho respaldo de solvencia pone el dinero de los contribuyentes claramente en peligro, por lo que la decisión de prestarlo siempre debe ser tomada y financiada por el poder ejecutivo y el legislativo, y no por el banco central. A menudo se exige al banco central adelantar los fondos hasta que se hayan realizado los cambios legales pertinentes o se hayan aprobado partidas presupuestarias dedicadas. Resultan entonces necesarios una estrecha colaboración y el intercambio de información entre el banco central y el Gobierno.

161. El apoyo a la solvencia no es una medida resolutive en el sentido de proporcionar una solución duradera para las deficiencias subyacentes en el banco. El desembolso de fondos públicos debe depender de la aplicación de un plan de acción, aprobado por el supervisor, que incluya medidas para recuperar la rentabilidad y una administración sólida y prudente. El Gobierno siempre debe conservar la opción de obtener el reembolso de su dinero si la resolución del banco lo permite.

162. Si se utilizan fondos públicos, los accionistas del banco en dificultades deberán soportar el coste de la resolución a través de una dilución o incluso la eliminación de su participación accionarial. Una de las principales dificultades de dichas operaciones es el tiempo necesario para que el accionista apruebe una reducción significativa de su participación. Cuando los accionistas perciben que la ayuda del Gobierno puede estar próxima, las negociaciones pueden ser complejas y prolongadas.

163. Al rescatar un banco en dificultades, puede ocurrir que el Gobierno se convierta en su accionista mayoritario o incluso único, es decir, el banco se nacionaliza en la práctica. Esto debería ser una solución *provisional*, de modo que el Gobierno debe buscar activamente compradores potenciales a fin de desprenderse de sus tenencias. Mientras tanto, el Gobierno debe operar el banco en términos competitivos de mercado y con personal profesional, mostrando al mismo tiempo sus intenciones con toda claridad a otros agentes del mercado y al público en general.

6.4 Cierre del banco: liquidación de depositantes

164. Si no hay ningún inversionista dispuesto a rescatar el banco, resulta inevitable el reembolso de los depósitos y la liquidación de los activos del banco. En países donde existe el seguro de depósito (fondos de garantía), el cierre del banco y la liquidación de los depósitos también son la decisión correcta siempre que el reembolso de depositantes resulte menos costoso que otras medidas de resolución. Los costes de una liquidación de depósitos recaerán en primer término en otros bancos si el esquema de seguro está financiado de forma privada, o sobre el Gobierno si lo está de otra manera.

165. Los síndicos procederán a la realización directa de los activos para pagar a los acreedores según las normas que rijan los procedimientos de insolvencia general o de insolvencia bancaria, dependiendo del marco institucional en vigor. Cuando los depositantes están protegidos por un esquema de garantía de depósito, éste adquiere por lo general calidad de acreedor una vez efectuado el pago, participando en el reparto de liquidación en lugar de los depositantes.

6.5 Gestión de activos perjudicados

166. En cualquier técnica de resolución, a menos que todos los activos de un banco en dificultades sean adquiridos por otra institución, existe una gran cantidad de préstamos perjudicados y otros activos deteriorados a los que hay que hacer frente. Así ocurre en el caso de la asistencia de banco abierto y con las técnicas de resolución que resultan en un banco cerrado. La recuperación del activo debe ser un proceso económico, justo y expedito, con vistas a maximizar las recuperaciones en términos de valor corriente neto. La recuperación de los activos perjudicados puede hacerse a través del cobro directo (ejecución de activos de deudores, en especial de los más importantes) o de la venta de activos a terceros, o bien manejando los activos (por ejemplo mediante reestructuraciones de deuda) a fin de prepararlos para ventas posteriores.

167. Cuando la cartera de activos se encuentre disgregada y haya sido vendida individualmente a diferentes adquirientes en diversos momentos, deberá definirse una estrategia que equilibre el riesgo y las ventajas que proporciona la tenencia y administración de activos, en lugar de venderlos a toda prisa. También deben considerarse los perjuicios económicos de una estrategia basada en la rápida recuperación de préstamos improductivos. La elección depende además de la capacidad y habilidad para la buena administración de los activos.

168. Diversos son los métodos que pueden emplearse para la venta de activos, como las ventas "en bloque", de "cartera", activo por activo, titulizaciones o ventas a una agencia de reestructuración. La elección del método depende de la calidad de los activos, las condiciones generales del mercado económico y financiero, los inversionistas nacionales y extranjeros interesados, y los recursos disponibles.

169. La experiencia ha demostrado que existen varios motivos por los que se debe separar la gestión de los activos deteriorados del resto del banco:

- Una vez eliminados, el balance mejora, haciendo así más atractivo al banco.
- La dirección del banco puede centrarse en sacar al banco de sus problemas actuales y en planear su desarrollo estratégico, en lugar de tener que gastar gran parte de su escaso tiempo en solucionar los activos problemáticos.
- Pueden contratarse los servicios de especialistas para recuperar al máximo los activos deteriorados, por ejemplo, adaptando los activos para hacerlos más atractivos a los inversionistas.

170. La separación de los activos puede adoptar diversas formas, como una división dentro del banco, una filial o una sociedad gestora independiente, financiadas y administradas por inversionistas privados o por el Gobierno.

171. Cuando se venden todos los activos improductivos y otros de escasa calidad a su valor de mercado a una sociedad especialmente establecida a este efecto, la técnica de resolución se conoce como separación entre "buen banco y mal banco". La sociedad gestora de activos (conocida como "mal banco") habrá de ser capitalizada por el Gobierno o el seguro de depósito, puesto que ningún inversionista privado suele estar disponible o interesado, al menos al principio, en adquirir los activos de escasa calidad. La sociedad tiene por objetivo administrar los activos para maximizar la entrada de efectivo, para lo cual resultan esenciales la transparencia, especialización, buena gestión y adecuación de incentivos. La parte restante del banco se conoce como el "buen banco", y su

recapitalización será necesaria cuando se haya agotado el capital social. El buen banco debe entonces centrarse en corregir la deficiencia operativa y continuar con sus actividades bancarias. Alternativamente, puede ponerse a la venta el buen banco. Esta solución de "buen banco y mal banco" únicamente debe ser considerada cuando el "buen banco" tenga valor de franquicia.

6.6 Divulgación pública de los problemas

172. Es importante determinar si el banco, el supervisor, el banco central o incluso el Gobierno, deben comentar en público los problemas por los que atraviesa un banco en dificultades, y de ser así, en qué momento³¹. Por regla general, debe favorecerse la divulgación hasta donde esté legalmente permitido y exigido. Tanto el momento en el que se hace pública determinada información como el contenido de la misma revisten gran importancia, pues no hay que olvidar que los retrasos en la información pueden resultar en ganadores y perdedores (sobre todo entre los nuevos depositantes) dependiendo de si tienen acceso a la información privilegiada o no. Lo más importante a tener en cuenta es en qué medida estas divulgaciones contribuyen a resolver la situación de un banco en dificultades sin alterar la confianza generalizada y la estabilidad del sistema.

173. Si circulan rumores persistentes sobre los problemas del banco, para mantener o incluso mejorar la confianza en el banco habría que darle publicidad a la medida correctiva adoptada por el banco. Se debe instar al banco para aclarar la situación en la que se encuentra y a hacer públicas las perspectivas de volver a la normalidad antes del anuncio del supervisor. Si debe cesarse a la alta gerencia del banco por decisión del supervisor, será éste el primero en distribuir la información y establecer en el contexto adecuado. La información, al menos los datos iniciales presentados por el supervisor, deberá ser concisa e inequívoca, conteniendo únicamente la decisión tomada, una breve descripción de los motivos que han llevado a dicha decisión y los objetivos que persigue el supervisor. Las afirmaciones del estilo "los depositantes no tienen motivos para alarmarse " pueden ser interpretadas como aprobación o respaldo, de modo que el banco y el supervisor pueden sentirse moralmente obligados a rescatar financieramente al banco.

174. Si los problemas del banco no son todavía de dominio público, el supervisor debe considerar si resultaría menos costoso y perturbador informar de los problemas de un banco después de iniciadas las acciones. Si los problemas del banco fueran graves, una divulgación prematura puede resultar en una retirada masiva de fondos bancarios por pánico, también llamada corrida bancaria.

175. En cualquier caso, el banco tiene que estar al corriente de cualquier obligación de divulgación, tanto de origen regulador como estatutario. Por ejemplo, si las acciones del banco cotizan en un mercado de valores, ciertas divulgaciones pueden ser obligatorias en virtud de las normas bursátiles. El supervisor también puede estar obligado, formal o informalmente, a mantener informados a terceros como otros supervisores nacionales y supervisores extranjeros si el banco tiene presencia en el extranjero.

176. Un asunto que guarda relación con lo anterior es si la acción formal de supervisión tomada contra el banco siempre debe ser divulgada, en cuyo caso, se aplican las mismas consideraciones. En algunos países, todas las acciones de aplicación de la ley se hacen públicas en pos de la transparencia.

177. En cualquier caso, siempre que se tome una decisión sobre divulgación, es esencial que exista una estrecha colaboración entre el banco, la autoridad supervisora y otras partes interesadas, como el banco central, el asegurador de depósitos y el gobierno. Esta colaboración atañe tanto el momento de realizar la divulgación como el contenido de la misma. La experiencia ha demostrado que cuando los bancos y autoridades han realizado divulgaciones inconsistentes o discordantes, se ha llevado a confusión y se han dificultado los esfuerzos de resolución.

³¹ El asunto de la divulgación pública atañe a todos los bancos en dificultades, ya estén sujetos a medidas correctivas (sección 5) o a medidas de resolución (sección 6).

7. Asuntos institucionales

7.1 Conglomerados

178. Cuando un banco forma parte de un conglomerado, entran en juego factores adicionales, puesto que cualquier circunstancia o deficiencia en el contexto de un grupo más amplio, incluida la propiedad y la estructura organizativa, podrían perjudicar al banco, aún si este último se encuentra en buena forma. Un riesgo en concreto consiste en que los activos o la liquidez del banco se utilicen para respaldar a las entidades del grupo que se encuentren en dificultades, en concreto aquellas que participan en actividades no reguladas.

179. Los conglomerados pueden incluir exclusivamente entidades financieras o ser una mezcla de entidades financieras y no financieras. A menudo, la situación puede complicarse si el asunto adquiere una dimensión internacional, por ejemplo, si el banco forma parte de un grupo multinacional. El enfoque prudencial que ha de adoptarse en cada caso es similar; a saber, obtener toda la información pertinente y proteger al banco todo lo posible frente al contagio en el grupo.

7.1.1 Herramientas disponibles

180. El supervisor puede utilizar una combinación de las herramientas siguientes:

- Realizar una evaluación *de grupo*. Reuniendo la información de todos los supervisores del grupo, pueden observarse más claramente los riesgos que afectan al grupo en su conjunto, facilitando así la identificación y resolución de problemas. Es útil mantener reuniones periódicas con los demás supervisores pertinentes, aun cuando el grupo esté exento de problemas. Esto ayuda a crear confianza entre los supervisores y facilita el intercambio de información en momentos difíciles.
- Obtener *información* sobre otras entidades del grupo, facilitada por éstas. Este proceso es el más directo cuando el resto de entidades son financieras y sus supervisores están preparados para compartir información. Si un grupo contiene una entidad importante no supervisada, los supervisores tendrán que buscar la información por otros medios, por ejemplo, mediante datos de acceso público o ejerciendo presión a través de la entidad facultada para ello.
- Designar a un *coordinador*. Especialmente en caso de crisis que afecte a la totalidad del grupo, es importante que un supervisor actúe en calidad de "líder", lo cual no significa tomar decisiones en nombre de todos los supervisores, sino (i) recabar información de los supervisores que actúan en solitario; y (ii) actuar como un punto de contacto y enlace en asuntos que atañan al grupo en general.
- *Aislar* al banco (*ring-fencing*). Puede optarse por alguna de las siguientes opciones: limitar posiciones frente al resto del grupo, restringir la financiación procedente de entidades del grupo (en caso de que se utilice con escasa antelación), e imponer requerimientos de capital y liquidez más estrictos.
- Garantizar que la función de *gobierno* del banco sea relativamente *independiente* del grupo en un contexto más amplio. Esto puede conseguirse, por ejemplo, insistiendo en que algunos o todos los consejeros del banco sean independientes del grupo.

7.1.2 Conglomerados internacionales

181. Los mismos asuntos y opciones básicos conciernen a los conglomerados internacionales. El intercambio transfronterizo de información puede presentar otras dificultades de carácter cultural o jurídico (por ejemplo, la protección de datos). Si acaso, esto hace incluso más importante el establecimiento y comprobación de un marco sólido para reunir información, en el contexto de las actividades normales de supervisión. Existen numerosos ejemplos de diálogo transfronterizo

constante entre supervisores³². En ocasiones, las visitas de inspección conjuntas en el país de acogida pueden aportar información muy valiosa.

182. De las resoluciones de bancos con operaciones transfronterizas se desprende que la existencia de diferentes estructuras jurídicas en distintos países puede limitar el alcance de las herramientas existentes para resolver problemas. Así las cosas, es importante que los supervisores de dichos bancos estén informados en "circunstancias normales" de la situación jurídica y estén preparados para una posible resolución futura del banco.

7.2 Aspectos transfronterizos

183. Se pueden presentar cuatro permutaciones: un banco extranjero tiene una (i) filial o (ii) una sucursal en el país de acogida, o un banco del país de origen tiene una (iii) filial o (iv) sucursal en un país extranjero. Las diferentes estructuras requieren diferentes funciones y respuestas de supervisión.

184. Una *filial de un banco extranjero* está legalmente constituida en el país anfitrión y está sujeta a las mismas medidas supervisoras y reguladoras que un banco nacional. Sin embargo, al formar parte de un grupo bancario foráneo se producen algunas complejidades adicionales, aunque también existen canales adicionales de información y el alcance de una medida correctiva puede ser mayor. Los riesgos principales radican en que las filiales se ven afectadas no sólo por las circunstancias en el país de destino, sino también en el país de origen de su entidad matriz. Es importante que el supervisor del país de acogida se mantenga al tanto de dichos acontecimientos, por ejemplo, solicitando información de los supervisores del país de origen. En caso de que haya problemas en la filial, el supervisor anfitrión deberá, en una etapa temprana y si es posible antes de que se adopte ninguna acción, informar y consultar con las autoridades nacionales acerca de las decisiones de supervisión previstas.

185. Si se produjeran problemas significativos en el banco matriz o en otro componente del grupo, el supervisor del país anfitrión podría, en la medida en que la legislación le permita, tratar de aislar a la filial. Esto podría conllevar una limitación de las posiciones de la subsidiaria frente a otras partes del grupo bancario, impidiendo así que el banco principal registre posiciones en la filial, o clausurando el banco si no cumple los requisitos de autorización.

186. Los intentos por aislar la filial serán más complicados si gran parte de sus operaciones están subcontratadas al país de origen.

187. Una *sucursal de un banco extranjero* no está constituida legalmente en el país de acogida y es la autoridad supervisora del país de origen la que responde de su solvencia. No obstante, el supervisor del país de destino puede aplicar medidas correctivas similares a las que se utilizarían en el caso de una filial, ya que el aislamiento preventivo (*ring-fencing*) no sería tan efectivo. El supervisor también puede exigir que una sucursal mantenga determinados activos para cumplir con sus obligaciones. En último término, tanto si se trata de una filial como de una sucursal, el supervisor del país anfitrión tiene la facultad de revocar la licencia bancaria o exigir a las autoridades del país de origen el cierre de la sucursal. Así podría ocurrir cuando el banco infrinja normas o límites prudenciales o cuando no se cumplan otras condiciones para el banco, como ocurre cuando el banco matriz niega el acceso a la información indispensable.

188. Tanto las *filiales* como las *sucursales en el extranjero* de los bancos deben ser tratadas del mismo modo (a la inversa) en las correspondientes situaciones antes mencionadas. Es importante para el supervisor del país de origen:

- conocer la situación jurídica y financiera del país anfitrión, incluida la competencia de su autoridad supervisora;
- acordar con las autoridades anfitrionas el intercambio de información, especialmente durante una crisis;

³² Por ejemplo, las reuniones bilaterales entre los reguladores bancarios de la Unión Europea.

- asegurar que el banco matriz disponga de toda la información sobre los riesgos derivados de las actividades de la entidad en el extranjero, y que los comprenda y controle en toda su dimensión;
- tener acceso a toda la información relevante sobre la entidad en el extranjero, a través de la propia entidad, su matriz, el supervisor extranjero y las inspecciones *in situ*.

189. Los aspectos transfronterizos también son relevantes cuando un banco nacional está controlado por un gran accionista foráneo, ya que el banco puede verse debilitado si la entidad que ejerce el control ve dañada su reputación. Hasta cierto punto, se aplicarían acciones similares a las anteriores así como las descritas en el apartado 7.1, por ejemplo, el intercambio de información con las autoridades del “país de destino” (de la entidad que ostenta el control).

7.3 Bancos del sector público

190. Los Principios Básicos de Basilea estipulan que, en principio, todos los bancos deben estar sujetos a los mismos estándares operativos y supervisores, sea cual sea su régimen de propiedad. En la práctica, y por motivos históricos, institucionales e ideológicos, algunos países cuentan con un legado de bancos públicos de grandes dimensiones. Muchos de estos bancos no operan en términos competitivos de mercado, sino que se utilizan como instituciones semipúblicas que prestan servicios especializados al público y a la economía en su conjunto. A continuación se enumeran algunos ejemplos de factores no comerciales:

- préstamos a sectores específicos a instancias del Gobierno, sin necesidad de que el cliente cumpla con los criterios habituales para la suscripción de créditos, o a un precio que no se corresponde con el nivel de riesgo inherente;
- concesión de créditos a empresas públicas a partir de garantías públicas y no de prácticas prudentes para la suscripción de crédito y de evaluación del riesgo crediticio;
- prestación de diversos "servicios sociales" que normalmente no realizan los bancos;
- subvención de determinados servicios y productos bancarios.

191. Otro problema surge de la mala aplicación que suele hacerse de la prueba de adecuación e idoneidad cuando se seleccionan los consejeros y directivos de bancos del sector público. A menudo, se eligen a funcionarios que carecen de la experiencia necesaria en materia de gestión y operación de bancos comerciales con fines de lucro. Por último, con respecto a los bancos de propiedad privada, los empleados y el público en general se muestran en general más reacios a la reestructuración de operaciones y a la reducción de personal.

192. Con este trasfondo, no sorprende que en muchos países haya bancos del sector público importantes, e incluso en posición dominante, que presentan deficiencias financieras y operativas significativas, que en algunos casos no se detectan inmediatamente en los estados financieros del banco. Por ejemplo, el pago de préstamos morosos "cubierto" por garantías del Gobierno u otros organismos públicos puede no estar clasificado ni dotado de provisiones, a pesar de que en realidad no es probable que el banco consiga cobrarle al garante las cantidades vencidas.

193. Las prácticas mencionadas anteriormente pueden tener los siguientes efectos: altos niveles de préstamos improductivos y, por consiguiente, bajos niveles de ingresos por intereses; provisiones inadecuadas; altos costes administrativos y operativos; y en última instancia, reducción de la base de capital. Los problemas de liquidez suelen sortearse gracias al recurso especial a facilidades públicas, como la ventanilla de descuento del banco central u otras soluciones.³³

194. En el caso de bancos en dificultades del sector público, suele ser necesario un enfoque distinto al utilizado cuando se trata de bancos privados, lo cual no implica, sin embargo, que el tratamiento deba ser menos riguroso. El objetivo, al igual que ocurre con los bancos no públicos, debe ser recuperar la fortaleza y la rentabilidad financieras del banco. Si esta meta no pueda alcanzarse, el banco deberá venderse o cerrarse y sus activos se liquidarán. Es indispensable que,

³³ En la Unión Europea, está expresamente prohibido el acceso especial de los bancos públicos a las facilidades públicas, en concreto, a los recursos financieros del banco central, en virtud del artículo 101 del Tratado de la CE.

en el caso de bancos del sector público, se acabe con cualquier desviación que se aparte del mercado y con cualquier interferencia. Si dichas funciones todavía son necesarias —por ejemplo los servicios financieros a personas en lugares remotos—, las autoridades deberán considerar un método que sea más eficiente y dinámico para ellos. Además, los costes derivados de los servicios o productos ofertados deberían financiarse con partidas presupuestarias específicas y, siempre que sea posible, mediante otros canales que requieran menos recursos.

195. La aplicación de la estrategia de resolución en muchos bancos del sector público se ve obstaculizada por su mero tamaño. En la práctica, puede resultar imposible encontrar socios con la solidez y disposición necesarias para absorber un gran banco público mediante una fusión o adquisición. Algunos países han resuelto este problema separando el banco en varias entidades más pequeñas y ocupándose de cada una por separado. Cabe destacar que esta solución también puede utilizarse con éxito en el caso de grandes bancos no públicos.

196. Para ser efectivas, las medidas correctivas y las estrategias de resolución para bancos del sector público deberían dirigirse simultáneamente a los problemas financieros y políticos. Las estrategias para problemas financieros deben considerar al banco como una entidad comercial cualquiera, mientras que las estrategias para problemas políticos necesitan medidas que liberen al banco de sus operaciones no comerciales y de sus influencias. En consecuencia, la aplicación y ejecución de medidas correctivas y de estrategias de resolución para bancos del sector público suelen necesitar más tiempo; entre tanto, es probable que se le solicite al Gobierno capital adicional.

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

8. Conclusiones

198. Este informe ha tratado de extraer algunas conclusiones de la experiencia reciente con bancos en dificultades. Todos los supervisores tendrán que hacer frente a este problema de una u otra manera, y aunque cada caso es diferente, existen rasgos comunes importantes, siendo los más importantes los que se enumeran a continuación:

(i) Los supervisores deben estar preparados. En situaciones de crisis, apenas hay tiempo y los problemas han de afrontarse de manera inmediata, a menudo varios a la vez. Los retrasos no hacen sino empeorar las cosas y encarecer la solución. Ayuda bastante que los supervisores entiendan cuáles son los problemas y las opciones para solucionar los bancos en dificultades, y a quién pueden dirigirse en otras organizaciones y países.

(ii) Para solucionar con eficacia los bancos en dificultades, los supervisores necesitan objetivos claros, dentro de un marco operativo claro. Los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz así lo estipulan y la adopción creciente de estas normas desde 1997 disminuye el riesgo de que la actuación del supervisor quede socavada por brechas legales y contables y por la injerencia política.

(iii) Más vale prevenir que curar. Los supervisores deberían utilizar herramientas nuevas y otras ya existentes para “conocer” a sus bancos, algo que no siempre es sencillo, teniendo en cuenta las limitaciones de tiempo y recursos. Con todo, mediante una combinación de informes y seguimientos financieros, inspecciones *in situ* y contactos cotidianos con auditores y con la dirección del banco, se parte de una buena base, en muchos casos, para la pronta detección de los problemas. Cuando este sea el caso, dichos problemas a menudo pueden ser remediados antes de que la solvencia de un banco se vea amenazada.

(iv) Los supervisores deben hacer distinciones. Tendrán que separar los síntomas de las causas que subyacen en la deficiencia, lo que influirá en su elección de una acción correctiva. Los supervisores han tener en cuenta los factores “específicos” de los bancos estatales y de los conglomerados internacionales, lo cual no implica lenidad ni laxitud. Deberán utilizar sus herramientas de forma proporcionada y flexible, decidiendo cuándo un programa correctivo resulta más adecuado que una sanción, y cuándo deben hacer públicas las restricciones.

(v) El público debe saber que los bancos pueden quebrar y de hecho quiebran. Los rescates públicos son el último recurso y la liquidación suele ser la solución acertada, en especial cuando el seguro de depósito (fondo de garantía) está bien establecido. Hasta entonces, existen diversos métodos de resolución comprobados y diversas técnicas de salida que pueden servir en determinadas circunstancias para minimizar la interrupción del sistema financiero y los costes de resolución.

(vi) En un mundo cada vez más interdependiente, la estrecha cooperación internacional entre supervisores en este ámbito es toda una necesidad. Los problemas derivados de bancos en dificultades, sobre todo los más graves, traspasan las fronteras nacionales con gran rapidez. Este informe contribuye, de un modo práctico, a este objetivo de cooperación.

Anexo 1

Miembros del Grupo de Trabajo para el Tratamiento de Bancos en Dificultades

Presidente: Göran Lind	Sveriges Riksbank Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
Wayne Byres	Autoridad de Regulación Prudencial de Australia
Cornelio Farias Pimentel	Banco Central de Brasil
Petr Jiríček	Banco Nacional de la República Checa
Hans-Joachim Dohr	Oficina Federal de Supervisión Bancaria, Alemania
Werner Gehring	Deutsche Bundesbank
Simon Topping	Autoridad Monetaria de Hong Kong
M R Srinivasan	Banco de la Reserva de la India
Giuseppe Boccuzzi Alessandra De Aldisio	Banco de Italia
Arjen Geerling Roel Theissen	Banco Central de los Países Bajos
Alexey Simanovskiy	Banco Central de la Federación Rusa
Fahd Al-Mufarrij	Agencia Monetaria de Arabia Saudita
Foo-Yap Siew Hong Teo Lay Har	Autoridad Monetaria de Singapur
Christo Wiese	Banco de la Reserva de Sudáfrica
Per Mattsson	Sveriges Riksbank
Glenn Hoggarth	Banco de Inglaterra
Michael Ainley Toby Fiennes	Autoridad de los Servicios Financieros, Reino Unido
John Lane Vanessa Villalba	Federal Deposit Insurance Corporation, Estados Unidos
Nestor Lopez Ramela	Banco Central del Uruguay
Massimo Marchesi	Comisión Europea
Jason George	Instituto para la Estabilidad Financiera, BPI
David Hoelscher Michael Andrews Olivier Frecáut	Fondo Monetario Internacional
Ernesto Aguirre Jose de Luna	Banco Mundial
Andrew Khoo	Miembro de la Secretaría del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea

Anexo 2

Tratamiento de Bancos en Dificultades: mandato

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

“El objetivo primordial del Grupo de Trabajo es proporcionar orientaciones para solucionar el problema de los bancos en dificultades, incluyendo medidas preventivas, identificación temprana, acciones correctivas, asuntos relacionados con la resolución y estrategias de salida. Estas orientaciones podrían concretarse mediante la identificación y el acuerdo de una serie de buenas prácticas, principalmente aquellas que hayan sido utilizadas en situaciones reales. El trabajo y las orientaciones del Grupo de Trabajo no se consagrarán a una categoría específica de países o sistemas bancarios.

El Grupo de Trabajo se centrará en los problemas y soluciones que atañen a los distintos bancos. Los aspectos y métodos destinados a restablecer la estabilidad financiera global, como la ayuda urgente de liquidez y la ayuda gubernamental a la solvencia a los bancos, se mencionarán únicamente de forma indirecta y en la medida en que conciernen a la situación específica de un banco a título individual.

Lo mismo ocurre con los asuntos relacionados con los aspectos jurídicos de la insolvencia y la liquidación de los bancos. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional trabajan conjuntamente en estos asuntos, por lo que su labor no deberá duplicarla el Grupo de Trabajo.

El Grupo de Trabajo presentará un informe sobre el progreso realizado en la reunión del Foro sobre la Estabilidad Financiera (FSF) de septiembre de 2001, donde se detallará el contenido del trabajo y los avances realizados. El objetivo será presentar un informe definitivo en la reunión de primavera del FSF en 2002. Sin embargo, si el ámbito del proyecto hiciera necesarias deliberaciones adicionales, habrá de presentarse un informe transitorio en dicha reunión, quedando el informe final aplazado para la reunión de otoño del FSF.

Al haber delegado el FSF la ejecución del trabajo al Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y al Grupo de Enlace sobre los Principios Básicos, estos foros serán una oportunidad para comentar y respaldar el informe del Grupo de Trabajo antes de que sea remitido al FSF.

Anexo 3

Lista de referencia

La presente lista contiene una selección de textos sobre cómo hacer frente a bancos en dificultades. Dicha lista no pretende ser exhaustiva en el sentido de presentar cada uno de los documentos de referencia disponibles sobre este tema.

Causas y costes de los problemas en los bancos y en el sistema bancario

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

Bell, J and Pain, D L (2000), "Leading indicator models of banking crises: a critical review", Bank of England, *Financial Stability Review*, diciembre, pp 113-129.

Groupe de Contact paper for the Advisory Committee (1999), *The Causes of Banking Difficulties in the EEA 1988-1998*, Groupe de Contact GC/99/17, Londres, agosto.

Groupe de Contact paper for the Advisory Committee (2000), *Follow-Up Work on the Causes of Banking Difficulties and Comparison of Provisioning Practices in the EEA*, Groupe de Contact GC/2000/03, Londres, marzo.

Hoggarth, G, Reis, R and Saporta, V (2002), 'Costs of banking system instability: some empirical evidence', *Journal of Banking and Finance*, próximo mayo.

Estudios

Bingham, Lord Justice (Chair) (1992), *Inquiry into the supervision of the Bank of Credit and Commerce International*, Londres: HMSO, octubre.

Board of Banking Supervision (1995), *Report of the Board of Banking Supervision Inquiry into the circumstances of the collapse of Barings*, Londres: HMSO, 18 julio.

Modelos de identificación

Sahajwala, R and van den Bergh, P (2000), "Supervisory risk assessment and early warning systems", *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, Basilea, diciembre.

Conclusiones extraídas de la resolución problemas bancarios

Asia-Pacific Economic Cooperation (2001), *APEC Policy Dialogue on Banking Supervision - Policy Lessons*, resumen del Diálogo de Políticas sobre Supervisión Bancaria celebrado en Acapulco, México en junio de 2001.

De Luna-Martinez, J (2000), *How to Manage and Resolve a Banking Crisis*, Washington, DC: Institute of International Finance.

Enoch, C, Garcia, G, and Sundararajan, V (1999), "Recapitalizing banks with public funds: Selected issues," *Working Paper WP/99/139*, Washington: Fondo Monetario Internacional.

Federal Deposit Insurance Corporation (1998), *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience 1980-1994*, Washington DC: Federal Deposit Insurance Corporation, agosto.

Freixas, X, Giannini, C, Hoggarth, G and Soussa F (2002), "Lender of last resort: a review of the literature", Capítulo 2 en Goodhart, C and Illing, G (ed), *Financial Crises, Contagion, and Lender of Last Resort*, Oxford University Press.

He, D (2000), "Emergency liquidity support facilities," *Working Paper WP/00/79*, Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Financial Markets (2001), *Experiences with the Resolution of Weak Financial Institutions in the OECD area*, septiembre.

Ingves, S and Lind, G (1997), "Loan loss recoveries and debt resolution agencies - the Swedish experience", in Enoch, C & Green, J H (ed), *Banking Soundness and Monetary Policy Issues and Experience in the Global Economy*, Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.

Woo, D (2000), "Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises," *Working Paper WP/00/33*, Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Orientaciones supervisoras nacionales

Financial Services Authority (1998), *Risk Based Approach to the Supervision of Banks*, Londres, junio.

Federal Deposit Insurance Corporation (1997), *History of the Eighties – Lessons for the Future*, Washington DC, diciembre.

Federal Deposit Insurance Corporation (1988), *Resolutions Handbook: Methods For Resolving Troubled Financial Institutions In The United States*, Washington DC.

The Office of the Comptroller of the Currency (2001), *An Examiner's Guide to Problem Bank Identification, Rehabilitation and Resolution*, Washington DC, enero.

Publicaciones del Comité de Basilea, el Foro Conjunto y el Foro sobre la Estabilidad Financiera

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1996), *The Supervision of Cross-border Banking*, Basilea, octubre.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1997), *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Basilea, septiembre.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (1999), *Metodología de los Principios Básicos*, Basilea, octubre

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2001), *Internal Audit in Banks and the Supervisor's Relationship with Auditors*, Basilea, agosto.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2001), *Essential Elements of a Statement of Cooperation Between Banking Supervisors*, Basilea, mayo.

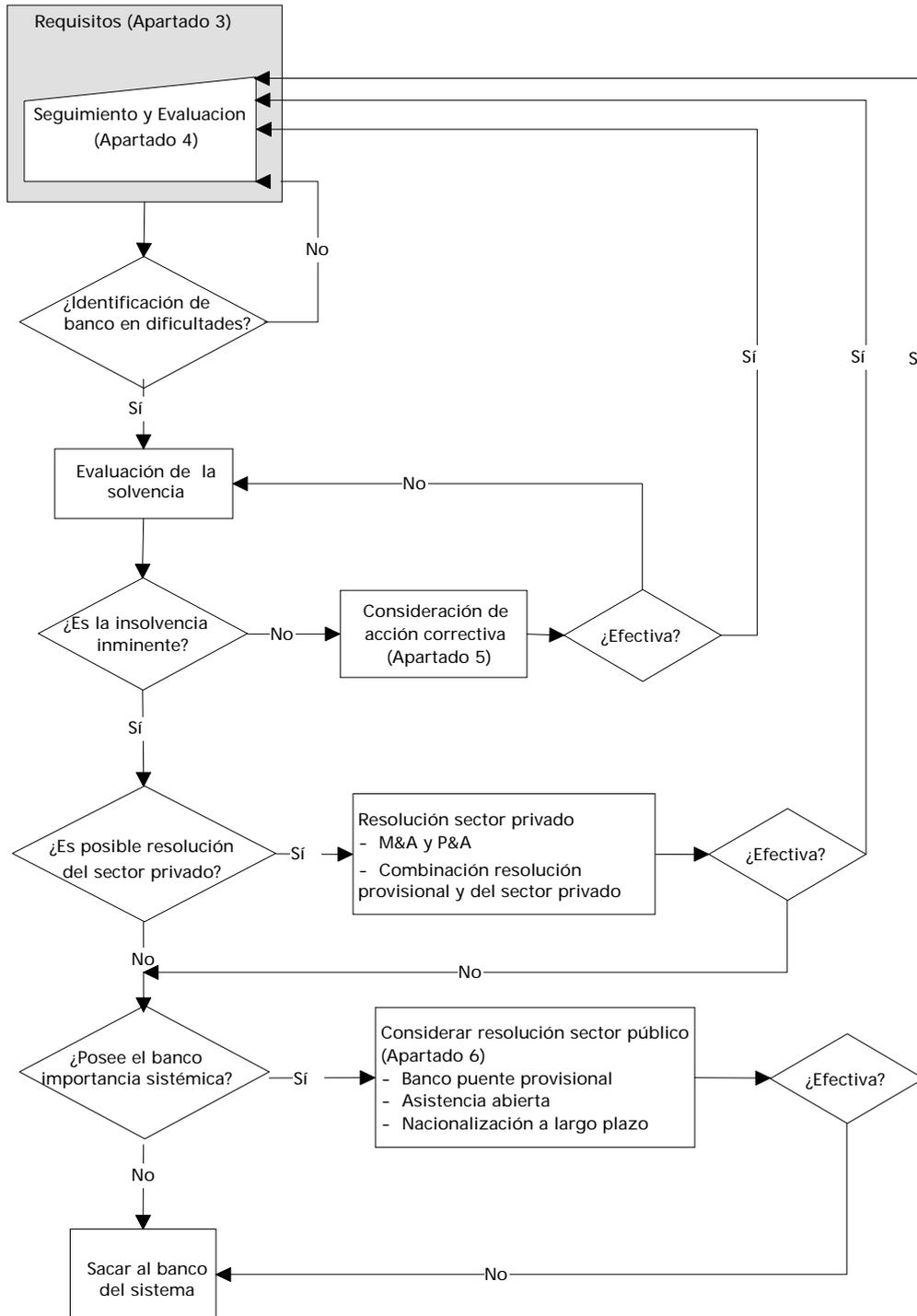
Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2002), *The relationship between banking supervisors and banks' external auditors*, Basilea, enero.

Foro sobre la Estabilidad Financiera (2001), *Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems*, Basilea, septiembre.

Joint Forum on Financial Conglomerates (1999), *Supervision of Financial Conglomerates*, Basilea, febrero.

Anexo 4

Diagrama para ayudar en la resolución de bancos en dificultades Solvencia y problemas sistémicos



Anexo 5

Glosario

En este glosario se recogen las definiciones de los términos utilizados en este informe. Dependiendo del país, un mismo término puede tener un significado ligeramente diferente o pueden utilizarse diferentes términos para describir un mismo concepto.

Término	Ubicación en el texto
<i>Acción correctiva oportuna (timely corrective action)</i> : actuación rápida del supervisor para solucionar problemas bancarios a fin de evitar que los problemas se agraven y su resolución resulte más compleja y costosa. Algunos países cuentan con un marco jurídico formal que exige al supervisor adoptar una medida concreta en caso de detectarse una determinada deficiencia o infracción.	5.2.3
<i>Adecuación e idoneidad (fit and proper)</i> : evaluación de la competencia, integridad y capacidad de los principales accionistas, consejeros y directivos a fin de evaluar sus aptitudes bancarias y empresariales, su integridad personal y otras destrezas relevantes para determinar, por último, su idoneidad para el puesto.	5.3.3, 6.2.2, 7.3
<i>Administrador (administrator)</i> : persona o entidad, incluidas agencias gubernamentales, nombrada por la justicia o autoridad pertinente para operar un banco en dificultades en un esfuerzo por conservar, gestionar y proteger los activos del banco hasta que se haya estabilizado o haya sido clausurado. En algunas jurisdicciones también se conoce “conservador”.	5.22, 5.24 , 6.21 , 6.22
<i>Aislamiento bancario de protección (ring-fencing)</i> : proceso de supervisión para proteger los activos y la liquidez de una sucursal o filial extranjera limitando sus posiciones o pasivos frente al banco matriz y al grupo bancario. En el contexto de un conglomerado, el término se utiliza para describir el proceso por el que se protege a un banco del perjuicio derivado de las circunstancias de un grupo corporativo más amplio, especialmente en el caso de actividades no supervisadas.	7.1 7.2
<i>Asistencia de banco abierto (open bank assistance)</i> : método de resolución en el que un banco en peligro de quiebra recibe ayuda financiera gubernamental en forma de un préstamo directo, inyección de capital, garantías o la compra de activos deteriorados por parte de gestoras de activos cuyas pérdidas están cubiertas por el Gobierno. El banco continúa pues ofreciendo todos sus servicios bancarios habituales. Este tipo de ayuda no supone una solución duradera para las deficiencias del banco y debe ir asociada a la aplicación de otras medidas.	6.3
<i>Ayuda urgente a la liquidez (Emergency Liquidity Assistance)</i> : véase prestamista de última instancia.	5.3.5
<i>Banco del sector público (public sector bank)</i> : banco controlado, de forma directa o indirecta, por el Gobierno, incluidos aquellos que proporcionan servicios especiales o sociales a instancias del Gobierno.	7.3
<i>Banco en dificultades (weak bank)</i> : entidad bancaria cuya liquidez o solvencia está o se verá afectada a no ser que se produzca una mejora sustancial de sus recursos financieros, perfil de riesgo, estrategia empresarial, capacidad de gestión de riesgo y/o calidad gerencial.	1.1-1.3, 2.1-2.3 , 3, 4.2.1, 4.3.4, 4.4, 5.1, 5.2.2, 5.2.3, 5.2.5, 5.2.7, 5.3, 5.3.3, 6.1, 6.2.1-6.2.4, 6.3, 6.5, 6.6, 8
Banco puente (<i>brige bank</i>): técnica de resolución que le permite a un banco continuar con sus operaciones hasta que pueda encontrarse una solución	6.2.4

permanente. La entidad autorizadora clausura el banco en dificultades y lo coloca en liquidación. Un banco nuevo, llamado banco puente, recibe la autorización pertinente y queda bajo el control del síndico de conformidad con las disposiciones estatutarias o legislativas. Un banco puente está diseñado para "cerrar" la brecha entre la quiebra de un banco y el momento en el que el síndico puede evaluar y volver a poner al banco en el mercado para su adquisición satisfactoria por parte de un tercero.

<i>Comportamiento de riesgo moral (moral hazard behaviour)</i> : se produce cuando un individuo no tiene que soportar todos los costes derivados de su comportamiento. Por ejemplo, una persona puede incurrir en riesgos excesivos para obtener un gran beneficio, sabiendo que cuenta con el respaldo del Gobierno.	2.2, 5.3.5, 6.2.3
<i>Compra y subrogación (purchase and assumption, P&A)</i> : operación de resolución por la que una institución viable o inversionistas privados compran todos o parte de los activos y asumen todos o parte de los pasivos del banco quebrado.	6.2.3
Conservador (<i>Conservator</i>): véase Administrador	5.2.2
<i>Contagio (contagion)</i> : riesgo de que acontecimientos que afectan negativamente a un banco se propaguen con rapidez a otros bancos (por ejemplo, las retiradas masivas de depósitos bancarios por pánico, también llamadas corridas bancarias).	4.2.3, 5.2.6
<i>Liquidación (liquidation)</i> : el cierre de las relaciones y operaciones empresariales de un banco en quiebra mediante la disposición ordenada de sus activos una vez hayan sido puestos a disposición de la autoridad judicial administradora. La colicitud de extinción del banco la puede presentar el acreedor, el propio banco o su supervisor.	3, 6.1, 6.2.4, 6.4
Medida correctiva (<i>corrective action</i>): actuación necesaria para subsanar deficiencias y mejorar el funcionamiento de un banco en dificultades. Estas medidas puede aplicarlas el banco de forma voluntaria bajo la vigilancia informal del supervisor o, si fuera necesario, a través de una intervención supervisora formal.	1.1, 1.3, 2.1, 2.3, 5 , 6.2.1, 7.2, 7.3
Orden de suspensión y desestimiento (<i>cease and desist order</i>): directiva escrita, normalmente exigible judicialmente, emitida por un supervisor a un banco y a su dirección, en la que se le exige dejar de realizar determinadas prácticas arriesgadas o impropias o infringir de legislación y regulación.	5.2.4
<i>Plan de contingencia (contingency plan)</i> : plan concebido por la autoridad supervisora en el que se describe cómo solucionar diversos problemas relacionados con bancos en dificultades. Entre otras cosas, el plan debe describir las opciones a disposición del supervisor y las partes que deben ser informadas.	4.4 , 5.2.1, 5.2.2
<i>Prestamista de última instancia (lender of last resort)</i> : función que desempeña el banco central como prestamista a quien los bancos pueden solicitar liquidez cuando no dispongan de otras fuentes de financiación habituales. Sujeto a su propia discrecionalidad, el banco central puede conceder préstamos ya sea a instituciones a título individual o al mercado en su conjunto. Para minimizar el riesgo moral, el banco central mantendrá cierta ambigüedad en cuanto a las circunstancias precisas en las que se realizarían dichos préstamos. En ocasiones, esta función se conoce como ayuda urgente a la liquidez.	2.2.1, 3
<i>Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz (Core Principles on Effective Banking Supervision)</i> : conjunto de 25 principios establecidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea donde se recogen los requisitos mínimos para conseguir un régimen de supervisión efectivo.	1.2, 3 , 4.3.1, 4.3.2, 5.2.3, 5.2.4, 5.2.7, 6.2.2, 7.3, 8
<i>Prohibición de venta y pago (sale and payment prohibition)</i> : se produce cuando el supervisor u otra autoridad facultada a tal efecto ordena a un banco congelar sus pagos y ventas de activos a fin de detener la salida de flujos del banco. Así podría hacerse, por ejemplo, para ganar tiempo y encontrar una resolución	5.2.4

adecuada.

<p><i>Reembolso de depósitos (depositor pay-off)</i>: estrategia de salida por la que se clausura un banco y los síndicos reembolsan a los acreedores, incluidos los depositantes, con los ingresos obtenidos con la liquidación de activos, en virtud de la legislación bancaria para insolvencias. Cuando exista un seguro de depósito (fondo de garantía), éste abonará a todos los depositantes del banco en quiebra el importe total de la parte asegurada de sus depósitos. El asegurador de depósito participa entonces en el reparto de la liquidación en tanto que acreedor (una vez que los depositantes asegurados hayan intercambiado sus derechos sobre la masa patrimonial administrada judicialmente por pagos del seguro de depósito) junto con los depositantes con fondos no asegurados y otros acreedores generales.</p>	6.4
<p><i>Resolución (resolution)</i>: plan para solucionar la situación de un banco cuando su quiebra es inminente y que suele conllevar algunos cambios en la estructura y propiedad legal del banco. Una buena resolución de problemas bancarios se consigue cuando el cierre legal se realiza evitando su cierre económico.</p>	1.1-1.3, 2.1, 2.2, 2.2.1, 3, 5.2.4, 5.2.6, 6, 7.1.1, 7.1.2
<p><i>Revocación de licencia (revocation of licence)</i>: cancelación de una licencia bancaria por la entidad autorizadora, y con ello el requerimiento de suspensión de todos los negocios del banco.</p>	5.2.6
<p><i>Salida (exit)</i>: el cierre o clausura de un banco en quiebra seguido de su liquidación y la intervención del seguro de depósito cuando sea oportuno.</p>	6
<p><i>Sanciones (sanctions)</i>: el castigo por infringir una norma, una ley o una orden supervisora, o por participar en prácticas improcedentes. Las sanciones pueden ser impuestas por el supervisor o, cuando resulte adecuado, por un tribunal de justicia. Puede tratarse de una multa o incluso de cargos penales en algunos países, y puede imponerse al propio banco o a un particular.</p>	4.2.3, 5.2.5
<p><i>Seguimiento (surveillance)</i>: actividad de control realizada por la autoridad de supervisión que analiza la condición financiera de bancos a título individual y la situación general de los mercados financieros en su conjunto.</p>	4.2.3
<p><i>Separación entre buen banco y mal banco (good bank - bad bank separation)</i>: técnica de resolución por la que los activos improductivos y otros de escasa calidad de un banco en dificultades se venden a sus valores de mercado a una sociedad independiente, especialmente establecida para este fin. La sociedad, conocida como "el mal banco", deberá ser capitalizada por el Gobierno o el seguro de depósito, teniendo por objetivo la gestión de los activos para maximizar los flujos de entrada de efectivo. La parte restante del banco se conoce como el "buen banco", y su recapitalización será necesaria cuando se haya agotado el capital social. El buen banco debe entonces centrarse en corregir la deficiencia operativa y continuar con sus actividades bancarias. Alternativamente, puede ponerse a la venta el buen banco.</p>	6.2.3, 6.5
<p><i>Síndico (liquidator)</i>: persona o entidad, incluidas agencias gubernamentales, designada por la justicia o autoridad relevante para liquidar los activos del banco en quiebra y reembolsar a sus acreedores.</p>	6.2.3, 6.2.4, 6.4
<p><i>Sistema supervisor de calificación (supervisory rating system)</i>: esquema de calificación utilizado por los supervisores con el fin de reflejar de manera integral la situación financiera de un banco, su cumplimiento de la legislación y regulación vigentes, y su solidez operativa en general. De este modo, el sistema ayuda a identificar bancos con deficiencias financieras, operativas o de cumplimiento que requieren una atención especial del supervisor y/o despiertan una preocupación mayor de lo habitual. Muchos países utilizan variantes del sistema supervisor de calificación CAMEL (del inglés Adecuación de capital, Calidad de activos, Calidad gerencial, Calidad de ingresos y Liquidez).</p>	4.2.1
<p><i>Sistemas de alerta temprana (early warning system)</i>: modelos empíricos que intentan estimar la probabilidad de quiebra o perturbación financiera del banco a lo largo de un horizonte temporal fijo, a partir del perfil de riesgo actual del banco.</p>	4.1.2

<i>Situaciones sistémicas (systemic situations)</i> : circunstancias con serios efectos adversos para la solidez o estructura del sistema financiero y la estabilidad financiera. Por ejemplo, la quiebra de un banco importante podría causar un número sustancial de quiebras en otros bancos, llevando a una pérdida de confianza en la seguridad y solidez de un sector importante del sistema bancario y a la interrupción de los servicios de pago.	2.2.1, 5.2.7, 6.3
<hr/> <i>Sociedad gestora de activos (asset management company)</i> : empresa especializada establecida por el Gobierno, un banco o inversionistas privados con el fin de adquirir préstamos y otros activos, en su mayoría perjudicados, para su consiguiente gestión (incluida la reestructuración) y, en muchos casos, para su venta a otros inversionistas.	6.5
<i>Supervisión en función del riesgo (risk-based supervision)</i> : supervisión a partir de la evaluación de riesgos. El supervisor evalúa las áreas del negocio del banco y la calidad de sus correspondientes controles internos y su administración, para identificar así los ámbitos de mayor riesgo y preocupación. La supervisión se dirige con mayor intensidad a estos ámbitos.	4.2.2
<i>Titulización de activos (securitisation of assets)</i> : implica el traspaso jurídico o económico de activos u obligaciones a un tercero que emite títulos respaldados por activos (ABS) que representan derechos frente a conjuntos específicos de activos.	2.3, 4.4, 5.3.1, 6.5