

COOPERACIÓN EFECTIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS EN LAS AMÉRICAS



Λ S B Λ

ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS



JUNTA DIRECTIVA

Presidente

Juan Pedro Cantera
Banco Central del Uruguay

Vicepresidente

José A. Arévalo
Superintendencia de Bancos de Guatemala

Director de la Región Caribe

Ingeborg Geduld-Nijman
Central Bank van Suriname

Director de la Región Centroamérica

Ethel Deras
Comisión Nacional de Bancos y Seguros, Honduras

Director de la Región Cono Sur

Paulo Sérgio Neves
Banco Central do Brasil

Director de la Región de América del Norte

Teresa Rutledge
Office of the Comptroller of the Currency

Director de la Región Andina

Jorge Castaño
Superintendencia Financiera de Colombia

Secretario General

Rudy V. Araujo

AGRADECIMIENTOS

El borrador del reporte para la discusión fue realizado por Vilma Rosa León-York (OTA- Departamento de la Tesorería de EE.UU.) y revisado por el Grupo de Trabajo de ASBA (WG). El WG desea agradecer a Ricardo Toranzo (ASBA), Christopher Raslavich (FDIC) y a Rachel Youssef (FDIC) por el apoyo que le brindaron al equipo en relación con este reporte.

CLÁUSULA DE EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresadas en este reporte pertenecen exclusivamente a los autores. No representan forzosamente las opiniones de las organizaciones para las que trabajan.

USO DE SIGLAS, ACRÓNIMOS Y CONVENCIONES

Los significados de todas las siglas y los acrónimos aparecen al final del documento. Las siglas aparecen en inglés.

DEFINICIONES

Las definiciones de los conceptos clave provienen de la versión preliminar de octubre de 2014, de la evaluación de la metodología de la publicación *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB).

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Objetivos y Metodología	1
2. PRINCIPALES HALLAZGOS	2
2.1 Desafíos en Común	3
2.1.1 Diferenciación de los alcances	3
2.1.2 Diferenciación de la clientela	4
2.1.3 Interacción a lo largo de la “vida” de las Instituciones Financieras (FIs)	4
2.1.4 Punto de inviabilidad	5
2.1.5 Tratamiento de las sociedades controladoras y los grupos financieros.....	5
2.1.6 Implementación del Plan de Recuperación y Resolución (RRP).....	5
2.1.7 Identificación y gestión de eventos sistémicos	6
2.2 Desafíos para el Supervisor	7
2.2.1 Fortalecimiento de la cooperación y el intercambio de información	7
2.2.2 Dificultades en la gestión de riesgos	9
2.2.3 Manejo de las FIs en dificultades	9
2.2.4 Toma de acciones ante la inviabilidad.	10
2.3 Desafíos para el Seguro de Depósitos (DI)	11
2.3.1 Mandatos e integración con la red de seguridad financiera.....	11
2.3.2 Oportunidades para el acceso a la información	12
2.3.3 Construcción de confianza en el Sistema de Seguros de Depósitos (DIS).....	12
2.3.4 Sostenibilidad de los fondos y reembolso inmediato de los depósitos asegurados.....	14
2.4 Desafíos para la Autoridad de Resolución (RA)	15
2.4.1 Objetivos obligantes para la resolución.....	15
2.4.2 Poderes para llevar a cabo las resoluciones.....	16
2.4.3 El instrumental de resolución	16
2.4.4 Salvaguardas	17
3. INTERACCIÓN DE ESTÁNDARES	18
3.1 Principios Básicos y Supervisión Prudencial	18
3.1.1 Compartiendo entornos operativos.....	19
3.1.2 Buena gobernanza	20
3.1.3 Simetría de la información	21
3.1.4 Intervención temprana y resolución oportuna	21
3.2 Atributos Clave y Régimen de Resolución	22
3.2.1 Autoridad de Resolución	22
3.2.2 Detonadores de la resolución: determinación del punto de inviabilidad	24
3.2.3 Habilitación de una resolución ordenada.....	25
3.2.4 Costos de resolución y sostenibilidad del Fondo de Seguro de Depósitos (DIF)	26
3.2.5 Consideraciones transfronterizas	27
3.3 Convergencia de Estándares para Fortalecer el Sistema Financiero	27

4.	OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN.....	29
4.1	Colaboración de las FIs desde “el nacimiento hasta la muerte” en igualdad de condiciones.....	30
4.2	Plan de Recuperación y Resolución (RRP)	30
4.2.1	Intervención oportuna guiada por los planes de recuperación	31
4.2.2	Preparación mediante la planificación de la resolución	32
4.3	Manejo de los bancos en dificultades y determinación de la inviabilidad	32
4.4	Marco de gestión de crisis: local y transfronterizo.....	33
5.	LINEAMIENTOS PARA UNA COOPERACIÓN EFICAZ	35
5.1	Principios que rigen los acuerdos de coordinación	35
5.2	<i>Legal Gateways</i> y su propósito	35
5.3	Mecanismos de coordinación y marco de intercambio de información	36
5.3.1	MoUs para una resolución efectiva	36
5.3.2	Consejos de Estabilidad Financiera	37
5.3.3	Grupos de Gestión de Crisis (CMG)	37
5.4	Colaboración diaria	37
5.5	Intervención oportuna y preparación para la resolución	38
5.6	Entrada en vigor de la resolución	39
5.7	Conciliación y liquidación	39
6.	COMENTARIOS FINALES.....	40
	Definiciones de los términos utilizados en este reporte	42
	Abreviaciones de los términos utilizadas en este reporte	45
	Miembros Grupo de Trabajo ASBA	46
	Miembros Grupo de Trabajo IADI	47

LISTADO DE TABLAS

Tabla 1:	Aplicación de herramientas de detección de eventos sistémicos por jurisdicción	6
Tabla 2:	Acuerdos de coordinación por jurisdicción	8
Tabla 3:	Facultades de la Institución Aseguradora de Depósitos (DIA)/Nivel de participación de la FI	13
Tabla 4:	Instrumental de resolución disponible en las jurisdicciones participantes	17
Tabla 5:	Guía para la convergencia de los estándares internacionales.....	28

LISTADO DE FIGURAS

Figura 1:	Mandatos del DIS por jurisdicción	12
Figura 2:	Financiamiento y nivel objetivo del fondo.....	14
Figura 3:	Condiciones del entorno operativo del supervisor y el Seguro de Depósitos (DI)	19
Figura 4:	Estándares sugeridos para una buena gobernanza	20
Figura 5:	Responsabilidades en el momento de la entrada en vigor de la resolución	23
Figura 6:	Práctica emergente en la composición de la RA	23
Figura 7:	Colaboración de la Red de Seguridad Financiera (FSN)	29



RESUMEN EJECUTIVO

Desde que la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) publicó su informe titulado *Effective Deposit Insurance Schemes and Bank Resolution Practices*¹ en septiembre de 2006, ha surgido una nueva generación de estándares para el seguro de depósitos y las resoluciones bancarias. Tras la crisis financiera mundial de 2007 a 2008, se hizo evidente que la estabilidad financiera requiere de una red de seguridad financiera (FSN) bien integrada. Los efectos prolongados de la crisis financiera facilitaron el camino para que los organismos reguladores convinieran en los elementos que deberían estar presentes en procesos de resolución metódicos de instituciones de todos los tamaños, en conjunto con esquemas de protección eficaces para los depositantes y otros clientes o consumidores. Las autoridades de las jurisdicciones miembros de la ASBA han analizado sus marcos de estabilidad financiera basándose en estos estándares.

Para promover la cooperación y la transferencia de conocimientos entre sus miembros, ASBA estableció un Grupo de Trabajo (WG) integrado por instituciones aseguradoras de depósitos y supervisores de las jurisdicciones miembros de las Américas, con el fin de compartir y difundir sus experiencias en la mejora del entorno normativo en sus respectivas jurisdicciones. Los objetivos del WG fueron identificar los desafíos actuales, proponer lineamientos para la cooperación y colaboración efectiva dentro de la FSN, y asegurar procesos de resolución efectivos en las Américas.

Las conclusiones de este reporte se basan en las respuestas de dos encuestas que incluyen elementos seleccionados de los *Principios Básicos para Sistemas de Seguros de Depósitos Eficaces* (CPs) de la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI), los *Atributos Clave en Regímenes de Resolución de*

Entidades Financieras (KA) del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz* del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCPs). Los tres conjuntos de estándares internacionales (BCPs, CPs y KAs) apoyan de forma conjunta la creación de un entorno de colaboración y ayudan a identificar oportunidades de cooperación entre los miembros de la FSN.

Las respuestas a la encuesta y los intercambios entre los miembros del WG ayudaron a identificar cómo es que la ausencia de mecanismos adecuados de coordinación, e intercambio de información, afecta los procesos de resolución efectivos y el desempeño de los supervisores bancarios, las instituciones aseguradoras de depósitos y las autoridades de resolución. Las discusiones dinámicas entre los miembros del grupo de trabajo aumentaron la conciencia de los desafíos compartidos e individuales. Este intercambio fue fundamental para identificar soluciones basadas en estándares internacionales.

La relación entre supervisión, resolución y seguro de depósitos es intrincada y requiere una red de seguridad con mandatos y objetivos de política pública bien alineados. Una supervisión prudencial rigurosa es esencial para que los mecanismos del seguro de depósitos y de resolución sean eficaces.

1/ Vea el artículo publicado por ASBA en septiembre de 2006 titulado *Effective Deposit Insurance Schemes and Bank Resolution Practices*, <http://www.asbasupervision.com/en/todos/virtual-library/publications-of-asba/working-groups/280-WG03/file>.

Los supervisores desempeñan un papel central en la integración de las FSN debido a que poseen un profundo conocimiento de las instituciones financieras que supervisan. Asimismo, un sistema de seguro de depósitos (DIS) bien diseñado contribuye a la confianza del público y, por lo tanto, limita el contagio de los bancos que enfrentan dificultades. Y un régimen que permite procesos metódicos de resolución de instituciones inviables (que ya no son viables, o que es probable que ya no lo sean, y sin perspectivas razonables de que las acciones de recuperación tengan éxito)² de todos los tamaños, sin el uso de fondos públicos, al tiempo que mantiene la continuidad de sus funciones vitales, contribuye a la disciplina del mercado y evita pérdidas innecesarias. La colaboración y la coordinación entre estas funciones contribuyen a garantizar una FSN bien integrada. Este reporte articula las oportunidades de coordinación dentro de la FSN para mejorar la efectividad de las tres funciones tanto individual como colectivamente.

La eficacia de los mecanismos del seguro de depósito y de resolución bancaria dependen, en gran medida, de un régimen de supervisión que garantice una intervención oportuna. Además, el marco legal debería incorporar un sistema de leyes que guíen las transacciones financieras y que otorguen a las autoridades la facultad de determinar y hacer cumplir las normas prudenciales. La idoneidad de los regímenes del seguro de depósitos y de la resolución no puede evaluarse sin tener en cuenta la arquitectura de la FSN y la forma en que ese marco asigna roles y responsabilidades a estas funciones de manera individual y colectiva. Independientemente de la arquitectura de la FSN, existen oportunidades para mejorar la coordinación a lo largo de la vida de las instituciones financieras (FIs).

Los mecanismos de cooperación deben ayudar, de principio a fin, a todas las partes interesadas que intervengan en el proceso de resolución. En la última sección de este reporte se presentan los siguientes lineamientos prácticos para alcanzar una cooperación eficaz:

- *Acuerdos de coordinación* que informan el proceso de toma de decisiones y proporcionan una estructura para las modificaciones en el liderazgo a medida que cambian los roles y responsabilidades de los participantes de la FSN y a medida que ocurren y evolucionan los eventos y acontecimientos.

- *Reuniones legales especializadas* *Legal gateways*, que crean las oportunidades y proporcionan los incentivos adecuados para el intercambio de información y la colaboración de manera oportuna.
- *Mecanismos de coordinación y marcos de intercambio de información* facilitados por memorandos de entendimiento (MoUs), consejos de estabilidad financiera y grupos de gestión de crisis (CMG).
- *Un entorno de colaboración* que integra la colaboración diaria, la intervención oportuna y la preparación para la resolución, la aplicación de las facultades de resolución y la liquidación.

Los organismos reguladores de las Américas están tomando medidas para mejorar los actuales arreglos de la red de seguridad que pueden afectar los procesos de resolución en forma metódica. Sin embargo, las conclusiones de este reporte indican que se necesita un desarrollo continuo para lograr este objetivo, ya que la mayoría de las jurisdicciones que respondieron la encuesta afirmaron que carecen de una plataforma formal de red de seguridad financiera.

2/ Esta definición se utiliza a lo largo de todo el documento.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 ANTECEDENTES

Tras la crisis financiera global más reciente (GFC), los organismos que establecen los estándares -incluyendo el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB), la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS)- introdujeron estándares internacionales para el seguro de depósitos y las resoluciones bancarias. Los Principios Básicos para Sistemas de Seguros de Depósito Eficaces (CP) de la IADI, los *Atributos Clave en Regímenes de Resolución de Entidades Financieras* (KA) del FSB y los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz* (BCP) del BCBS afirman que la supervisión, el seguro de depósitos y la resolución son funciones distintas de la red de seguridad que deben estar estrechamente coordinadas para salvaguardar el sistema financiero en períodos de estabilidad y tiempos de crisis.

Las jurisdicciones miembros de la ASBA están tomando medidas para aplicar los estándares internacionales y mejorar el nivel de coordinación entre los participantes de la red de seguridad, pero todavía quedan desafíos. La ASBA, por lo tanto, creó un WG para revisar los marcos de resolución de las jurisdicciones a fin de determinar la mejor manera de superar estos desafíos y, así, mejorar, en última instancia, la coordinación y fortalecer la FSN. El WG se centró específicamente en las jurisdicciones de las Américas -América Latina, Estados Unidos y el Caribe - ya que estas jurisdicciones son miembros de la ASBA.

El WG distribuyó encuestas a las jurisdicciones miembros de la ASBA para: (1) evaluar el nivel de coordinación entre los participantes de la red de seguridad en esas jurisdicciones y (2) determinar cuáles son los desafíos para aumentar y mejorar la coordinación. Las respuestas a la encuesta revelaron que los métodos formales para coordinar las funciones de la red de seguridad no son los habituales, pero que las jurisdicciones están adoptando medidas para mejorar la coordinación centrándose en las buenas prácticas y, en algunos casos, promoviendo reformas a los marcos reglamentarios y jurídicos.

1.2 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La función principal de un supervisor es la de vigilar y garantizar que las entidades financieras "vivas" lleven a cabo sus operaciones de forma segura y correcta. Las funciones principales del seguro de depósitos (DI) y de la autoridad de resolución (RA) deben ser las de vigilar y garantizar que, cuando las entidades financieras "vivas" estén "muriendo o que con toda probabilidad mueran", puedan retirarse del sistema de una forma que sea segura para sus clientes, el sector financiero y, en última instancia, para el conjunto de la economía.

El objetivo del WG era identificar las oportunidades que tienen las jurisdicciones para aumentar el nivel de cooperación entre sus funciones en materia de seguro de depósitos y de resolución.

Para lograr este objetivo, el WG:

1. Analizó los esquemas de protección al depositante y los regímenes de resolución para determinar cómo llevan a cabo sus obligaciones con respecto a los objetivos de política pública, y cómo cooperan y coordinan sus acciones con los supervisores antes, durante y después de una resolución;
2. Analizó las prácticas de supervisión bancaria para explorar los enfoques que actualmente se utilizan para identificar y hacer frente a las instituciones débiles y problemáticas;
3. Estudió los arreglos interinstitucionales para la intervención temprana y oportuna, y el proceso de resolución para los bancos no viables y las sociedades controladoras de grupos financieros, así como sus entidades afiliadas;
4. Determinó los retos para la adopción de un Régimen Especial de Resolución (SRR); y
5. Elaboró recomendaciones para impulsar la coordinación entre los supervisores, los DI y los RA en tiempos de estabilidad y de crisis.

En este reporte, los regímenes de supervisión son analizados en términos de su uso de técnicas y herramientas para identificar y tratar con bancos en dificultades, y su entrada en resolución. El seguro de depósitos se analiza en términos de su papel antes, durante y después de un proceso de resolución. Los regímenes de resolución se analizan en función de la existencia de una RA designada y del SRR para tratar con instituciones financieras inviables.

El WG distribuyó dos encuestas a las jurisdicciones miembros de la ASBA en América Latina, Estados Unidos y el Caribe. Veintiún jurisdicciones respondieron a la Encuesta 1³ (S1), sobre el seguro de depósitos, y 21 respondieron a la Encuesta 2⁴ (S2), sobre marcos de resolución. Las respuestas a la encuesta, junto con el testimonio de los miembros del WG sobre los esfuerzos que realiza su jurisdicción para adoptar buenas prácticas en las funciones de red de seguridad, sirvieron de base para el análisis del WG. A lo largo de este reporte, las jurisdicciones que respondieron a las encuestas se

designan como jurisdicciones encuestadas, y las jurisdicciones que participaron en las reuniones de los WG, escribieron cartas y respondieron a las encuestas se designan como jurisdicciones participantes. Las discusiones entre los miembros del WG durante dos reuniones celebradas en Lima, Perú, en abril de 2015 y junio de 2016 también sirvieron de base para el análisis.

Este reporte contiene seis secciones. La primera sección es una introducción al tema. En la segunda sección se presentan los resultados de las encuestas sobre determinados aspectos de los regímenes de supervisión, seguro de depósitos y resolución. En la segunda sección también se examinan los problemas de cada una de las funciones de la red de seguridad financiera y se demuestra cómo las deficiencias en la coordinación socavan el desempeño de cada una de ellas. La tercera sección establece vínculos entre los tres conjuntos de estándares internacionales para una colaboración adecuada y toma como base los desafíos que se plantean en la segunda sección para determinar los objetivos de una mejor coordinación, los cuales pueden lograrse mediante la adopción de buenas prácticas. En esta sección y en las dos siguientes se proponen recomendaciones para resolver los problemas de coordinación. La sección cuatro explica cómo los participantes del FSN pueden colaborar a lo largo de la vida de las FIs, antes, durante y después de una resolución. En la sección cinco se proponen directrices generales para el establecimiento de mecanismos oficiales de coordinación e intercambio de información.

El reporte concluye con la sexta sección, que sugiere que es necesario cambiar la mentalidad colectiva para crear FSNs más eficaces e integradas.

3/ Las siguientes 21 jurisdicciones respondieron la Encuesta 1: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, ECCB, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Trinidad y Tobago, Uruguay, y EE.UU. Las encuestas completadas se presentaron en abril de 2015.

4/ Las siguientes 21 jurisdicciones respondieron la Encuesta 2: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, ECCB, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, España, Trinidad y Tobago, Uruguay, y EE.UU. Las encuestas completadas se presentaron en febrero de 2016.

2. PRINCIPALES HALLAZGOS

Los avances de las autoridades financieras en la adopción de las buenas prácticas para las funciones clave de la red de seguridad financiera (FSN) - supervisión bancaria, seguro de depósitos y resolución - varían ampliamente entre las distintas jurisdicciones de las Américas. En el presente reporte no se evalúa el cumplimiento de los estándares internacionales, sino que se presentan los desafíos que las autoridades de estas jurisdicciones han enfrentado para establecer una coordinación efectiva entre los participantes de la red de seguridad financiera y se describen los avances logrados para enfrentar dichos desafíos.

En esta sección, se presentan los desafíos que comúnmente enfrentan los supervisores, los DIs y las RAs, así como aquellos que son únicos para cada una de las funciones que realizan en la FSN. Los resultados de la encuesta se presentan para cada una de las funciones.

2.1 DESAFÍOS EN COMÚN

Según los BCPs⁵, los marcos de manejo de crisis y los regímenes de resolución eficaces ayudan a reducir al mínimo las posibles perturbaciones de la estabilidad financiera derivadas de bancos e instituciones financieras que se encuentran en dificultades o en quiebra. Un marco institucional sólido para el manejo y resolución de crisis requiere un mandato claro y un respaldo legal efectivo para cada autoridad participante a cargo de la supervisión, el seguro de depósitos y la resolución. Las autoridades deben consensuar sus responsabilidades individuales y conjuntas en tiempos de estabilidad y en tiempos de crisis. Los arreglos institucionales deben permitir que los participantes de la FSN compartan información confidencial a fin de manejar eficientemente las situaciones de recuperación y resolución cuando se presenten.

Los desafíos comunes para las jurisdicciones participantes residen, tanto en sus marcos jurídicos institucionales, como en sus mecanismos de coordinación. Específicamente, estos marcos y mecanismos no distinguen claramente las responsabilidades, los alcances y los mandatos de las funciones de la FSN de la manera en que lo prescriben los estándares internacionales.

2.1.1 DIFERENCIACIÓN DE LOS ALCANCES

El alcance de la competencia de cada función que comprende la FSN debe ser separado y distinto, independientemente de los arreglos institucionales y los marcos jurídicos de la jurisdicción que puedan haber evolucionado con el transcurso del tiempo al interior de la red de seguridad. Debe hacerse una distinción entre los poderes de resolución y de supervisión en el ámbito de las autoridades del sector financiero. Las autoridades de resolución deben ser capaces de ocuparse de los derechos de propiedad y de terceros relacionados con un proceso de resolución y la asignación de pérdidas a acreedores y accionistas. Las autoridades supervisoras de todas las jurisdicciones encuestadas están autorizadas a exigir medidas correctivas y a aplicar una serie de sanciones, incluida la autorización de la entrada en vigor de la resolución, cuando las instituciones financieras no cumplen con los requisitos prudenciales. Varias jurisdicciones encuestadas informaron que los supervisores también desempeñan funciones de resolución, pero los marcos legales de esas jurisdicciones no abordan claramente el tratamiento de las impugnaciones operativas o legales que surgen después del cierre de una institución financiera. Cuando el supervisor lleva a cabo acciones de resolución, lo hace desde la perspectiva del supervisor, no necesariamente con los criterios y objetivos de política pública recomendados para la RA contenidos en KA. Además, las autoridades de supervisión podrían tener una capacidad limitada para responder al público en general en tiempos de crisis. Sus estructuras organizativas no están orientadas por los objetivos de servicio al cliente planteados en la resolución; por lo tanto, la capacidad de respuesta a los depositantes y otros acreedores de una institución en quiebra es, por lo general, insuficiente.

5/ BCP, párrafo 51.

Naturalmente, esta falta de capacidad de respuesta es previsible cuando el propósito principal de una institución aseguradora de depósitos difiere del seguro de depósitos y/o de la resolución, ya que estas instituciones asignan, de forma predominante, sus recursos a sus misiones principales.

La mayoría de las jurisdicciones participantes reconoce que la alineación de los mandatos, objetivos y facultades entre las autoridades de su FSN puede requerir reformas legales y, por lo tanto, estas jurisdicciones están revisando sus marcos legales para fortalecer sus capacidades de gestión en caso de crisis. Específicamente, están abordando sus marcos y arreglos institucionales de FSN, definiendo mejor los alcances funcionales y formulando los SRRs.

2.1.2 DIFERENCIACIÓN DE LA CLIENTELA

Los participantes de FSN cuentan con una clientela diferenciada que posiblemente se superponga. La clientela de los prestamistas de última instancia está constituida, por lo general, por gobiernos, bancos y otros agentes de la economía real, mientras que la clientela principal de los supervisores son las entidades que supervisan. La principal clientela, tanto de los DI como de los RA, son los depositantes y otros consumidores del sector financiero. Las funciones de seguro de depósito y resolución son compatibles con los incentivos⁶ para minimizar las pérdidas para los acreedores y la economía, incluyendo el fondo del seguro de depósitos (DIF).

Para determinar los arreglos institucionales apropiados para la FSN, es importante alinear las clientelas naturales con los incentivos de cada participante de la red de seguridad. Esta alineación puede facilitar la determinación de la distribución adecuada de los mandatos y los objetivos, lo que, a su vez, mejoraría la ejecución y el desempeño de los mandatos.

2.1.3 INTERACCIÓN A LO LARGO DE LA “VIDA” DE LAS FIS

Durante las reuniones de discusión del WG, se hizo evidente que existe la necesidad de que los participantes de la FSN comprendan plenamente cómo interactúan las funciones de la FSN a lo largo de la vida y muerte de una institución financiera. Los supervisores, los DI y las autoridades de resolución desempeñan funciones y responsabilidades únicas en la

red de seguridad financiera. En general, los supervisores son responsables de otorgar licencias⁷ a las instituciones financieras y de asegurar que sólo participen en el sistema financiero las instituciones que acepten depósitos sólidos. Los DI verifican los datos de los depósitos y se aseguran de que los términos y limitaciones del seguro de depósitos se comuniquen de forma adecuada al público. Cuando una FI entra en resolución, los DI también deben poseer conocimiento práctico de las condiciones que conducen a la liquidación de la FI, el marco de tiempo requerido para el proceso de resolución y los criterios bajo los cuales se aplicarán los fondos del seguro de depósitos (en caso de que sean necesarios). Los DI también deben asegurar que el uso propuesto de los fondos de la institución resulte en el menor costo permanente. Las RAs deben entender los arreglos operativos de las FI en sus jurisdicciones, incluyendo si dichos arreglos proporcionan servicios críticos, cómo podrían estar interconectados con el sistema financiero y la economía, así como los mecanismos que permitirían una resolución metódica y menos costosa.

Para cumplir con sus mandatos, los participantes de la FSN deben tener los recursos apropiados, autoridad, organización y relaciones de trabajo constructivas entre sí y con otras agencias aplicables a lo largo de las etapas de “vida” de una FI. Sin embargo, las conclusiones del WG indican que los marcos legales en las jurisdicciones participantes no habilitan plenamente dicho entorno de colaboración y coordinación para la supervisión y las interacciones regulatorias “desde el nacimiento hasta la muerte” de una FI. Los miembros del WG indicaron la necesidad de obtener mayor claridad no sólo para alinear los mandatos, objetivos y facultades entre las autoridades de la FSN, sino también para permitir que los participantes de la red de seguridad se involucren, individual y colectivamente, con las FI a lo largo de sus diferentes etapas de vida.

6/ Beck, T., *The Incentive-Compatible Design of Deposit Insurance and Bank Failure Resolution*, The World Bank, mayo de 2003.

7/ La concesión de licencias y la autorización de la constitución de una persona jurídica (*chartering*) son términos utilizados por las jurisdicciones participantes para referirse al proceso de autorización de operaciones por parte de los reguladores financieros.

2.1.4 PUNTO DE INVIABILIDAD

Determinar el punto de inviabilidad para las FI y, por lo tanto, el momento en que deben implementarse las acciones de resolución, sigue siendo un desafío para las jurisdicciones participantes. Puede ser necesario un cambio de mentalidad, alejándose de los juicios basados en el cumplimiento por parte de algunos supervisores, para llegar a un consenso sobre la determinación del punto de inviabilidad, punto que ya no debería ser reversible. Sin embargo, en 13 de las jurisdicciones encuestadas, los tribunales pueden anular la RA, y en la mayoría de las demás, un proceso administrativo puede retrasar la entrada en resolución, en detrimento de los objetivos de una resolución efectiva. Las reglas y criterios para determinar el punto de inviabilidad deben ser claros para todas las FI y los participantes de la FSN.

En general, los marcos legislativos de las jurisdicciones participantes otorgan a los supervisores facultades discrecionales para exigir medidas correctivas y determinar el punto de inviabilidad sobre la base de una amplia gama de criterios cualitativos y cuantitativos. Sin embargo, los incentivos y arreglos institucionales existentes no permiten el nivel necesario de consulta e integración interinstitucional recomendado en los KAs. Además, muchas de las jurisdicciones participantes tienen una visión tradicional del proceso de liquidación de las FI insolventes, en el que el supervisor cierra la operación insolvente y la prepara para su liquidación judicial, generalmente sobre la base de umbrales de capital para la intervención, lo que puede exacerbar las deficiencias de los actuales mecanismos institucionales.

Como era de esperar, la mayoría de las jurisdicciones encuestadas informaron que activarían el proceso de resolución cuando una FI alcanzara o se acercara a los umbrales prudenciales. Aproximadamente, la mitad de las jurisdicciones encuestadas dijo que lo harían cuando no existiera una alternativa viable del sector privado para prevenir el incumplimiento. Por otra parte, a pesar de los criterios establecidos en la legislación, en la mayoría de las jurisdicciones encuestadas⁸, un tribunal puede tener la facultad de suspender o anular las decisiones adoptadas por la RA. Con el fin de poder implementar resoluciones efectivas y alineadas con los objetivos propuestos en los KA, en definitiva, es esencial un cambio de perspectiva sobre los factores detonantes de la inviabilidad y la entrada en resolución.

2.1.5 TRATAMIENTO DE LAS SOCIEDADES CONTROLADORAS Y LOS GRUPOS FINANCIEROS

Cuando los supervisores examinan bancos que forman parte de un grupo de sociedades, los BCP recomiendan considerar a los bancos y sus perfiles de riesgo desde tres perspectivas diferentes: en forma individual, en forma consolidada y en forma de grupo. Las entidades del grupo, ya sea dentro o fuera del grupo bancario, pueden ser una fuente de fortaleza. Sin embargo, también pueden representar exposiciones que afecten negativamente la condición financiera, la reputación, la seguridad y solidez general del banco.⁹

Las jurisdicciones que forman parte del WG informaron que tienen poderes limitados en la creación de normas para las sociedades controladoras de fondos (*holding companies*) y los grupos o conglomerados financieros. También informaron que carecían de autoridad con respecto a la elaboración de normas para las sociedades controladoras mixtas de cartera (*mixed-activity holding companies*). Sin la autoridad para emitir una regulación que capte adecuadamente la exposición al riesgo de estos grupos, los supervisores pueden verse limitados en su capacidad de vigilarlos adecuadamente y minimizar su posible impacto en el grupo y en el sistema financiero.

2.1.6 IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN (RRP)

Los KAs hacen un llamado a las jurisdicciones para que implementen un plan de recuperación y resolución (*recovery and resolution planning RRP*) como parte de sus regímenes de supervisión y resolución. La RRP se diferencia de la planificación de contingencia por temas específicos en que requiere que las FI desarrollen planes de recuperación que atiendan el incumplimiento de los factores detonantes predeterminados. La RRP considera las circunstancias específicas de la empresa, incluyendo su naturaleza, complejidad, interconexión, capacidad de sustitución y tamaño.

8/ Belice, Brasil, Islas Caimán, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay.

9/ Véase el párrafo 22 de los BCP.

El plan de resolución tiene como objetivo facilitar el uso efectivo de las facultades de resolución de forma que se garantice la continuidad de las funciones críticas, sin perturbaciones graves y sin exponer los fondos públicos a pérdidas. Las autoridades de supervisión y resolución deben verificar que los planes de recuperación y resolución identifiquen opciones para restaurar las empresas a una condición segura y sana, en caso de que las empresas se vean sometidas a una tensión severa.

Entre las jurisdicciones encuestadas, sólo México, España y los Estados Unidos de América (EE.UU.) exigen un RRP tal como la definen los KAs. Las tres jurisdicciones requieren evaluaciones de resolución.¹⁰

2.1.7 IDENTIFICACIÓN Y GESTIÓN DE EVENTOS SISTÉMICOS

Las autoridades del sistema financiero son responsables de identificar los eventos sistémicos. En general, esto implica una red de seguridad financiera más amplia que incluye a los ministerios de finanzas y otros supervisores pertinentes, dependiendo del alcance y la naturaleza del evento y de la estructura del sistema financiero en la jurisdicción. Los eventos sistémicos no se limitan a aquellos que involucran a instituciones sistémicas.

De hecho, una FI inviable, no clasificada como sistémica o crítica a priori, puede presentar un riesgo sistémico al entrar en resolución. Y, sin una gestión adecuada, las fallas pueden convertirse en eventos con impacto sistémico.

Una política de respuesta integrada requiere la ausencia de brechas entre los estados de estabilidad y de crisis, lo que puede lograrse mediante un único instrumento legislativo que cubra una serie de fallos en el sector de la industria financiera. Las jurisdicciones participantes se enfrentan a desafíos en la creación de regímenes de resolución prácticos y sin brechas para las FIs y eventos sistémicos o críticos.

Como se desprende de los resultados de la encuesta, los marcos jurídicos de 14 de las jurisdicciones entrevistadas no proveen herramientas específicas para determinar la importancia sistémica de las instituciones en quiebra. La Tabla 1 muestra cuándo y cómo las jurisdicciones utilizan las herramientas de eventos sistémicos, cuándo cuentan con ellas.

10/ Las evaluaciones de la viabilidad de resolución, según la definición de KA 10, evalúan la viabilidad de las estrategias de resolución y su credibilidad a la luz del probable impacto del fracaso de la empresa en el sistema financiero y en la economía en general.

TABLA 1: APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS DE EVENTOS SISTÉMICOS POR JURISDICCIÓN

País	Momento	Criterio
Honduras	<i>A priori</i>	La FI controla el 20% o más del total de depósitos, préstamos o transacciones del sistema de pago.
México	Al ocurrir	El Consejo de Estabilidad Bancaria (CEB) determina si se utilizará un régimen de resolución especial en casos donde la FI plantee un riesgo sistémico.
Nicaragua	Al ocurrir	En los casos en los que una FI plantea un riesgo sistémico, el DI, el banco central y el supervisor determinan conjuntamente si se utilizará un régimen especial de resolución.
Paraguay	Al ocurrir	El Ministerio de Finanzas (MOF) y el banco central, con una evaluación favorable por parte del supervisor, determinan el enfoque de resolución cuando una FI plantea un riesgo sistémico.
Perú	Al ocurrir	El supervisor, con la opinión favorable del MOF y del banco central, determina el enfoque de resolución si una FI plantea un riesgo sistémico.
República Dominicana	Al ocurrir	La Junta Monetaria, previa recomendación del supervisor, determina el enfoque de resolución en caso de que una FI plantee un riesgo sistémico.
EE.U.U.	<i>A priori</i>	Tras el cumplimiento de los criterios predeterminados y la recomendación al secretario de la Tesorería de los EE.UU. por parte de dos agencias reguladoras financieras de los EE.UU., la FDIC será nombrada síndico (liquidador o administrador judicial) de la institución financiera.

Fuente: Encuesta 2, Preguntas 6-9 (S2, Q 6-9).

2.2 DESAFÍOS PARA EL SUPERVISOR

Al evaluar la calidad de los sistemas de supervisión, los BCPs enfatizan que las prácticas de supervisión no son estáticas. Las lecciones que aprenden los participantes en el sistema financiero contribuyen a un proceso dinámico en el que se desarrollan y perfeccionan los sistemas de supervisión. Los supervisores suelen alentar a los bancos a adoptar buenas prácticas. Por consiguiente, los supervisores pueden predicar con el ejemplo, encaminándose continuamente hacia la consecución de estándares internacionales más elevados. También pueden apoyar, en la medida de lo posible, la adopción de dichos estándares en las demás funciones de la FSN de sus jurisdicciones.

En los *Lineamientos para identificar y hacer frente a bancos en dificultades*¹¹ de la BCBS, se establece que la falta de acuerdos de contingencia y de comprensión de las herramientas disponibles para gestionar a los bancos en dificultades contribuyen no sólo a retrasos innecesarios en las acciones de supervisión y resolución, sino también al elevado costo que supone la solución de los problemas del sector bancario. La experiencia de los supervisores y las RA en los últimos años, confirma la importancia de mejorar la supervisión basada en riesgo, de intensificar los esfuerzos y los recursos dedicados a la supervisión de las entidades de importancia sistémica, de añadir una perspectiva macroprudencial al régimen de supervisión microprudencial y de reforzar los marcos de gestión de crisis con un RRP que reduzca la posibilidad de que se produzcan quiebras y su impacto, en el supuesto de que se produzcan.

El compromiso de los supervisores para establecer mecanismos adecuados de colaboración e intercambio de información para alcanzar estos objetivos es imperativo para la eficacia de la FSN. Sin embargo, los supervisores de las jurisdicciones participantes que han asumido este compromiso se han enfrentado a varios retos, los cuales se esbozan en la siguiente sección.

2.2.1 FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Deberían establecerse acuerdos formales e informales para asegurar la cooperación, el intercambio oportuno de información y el análisis de esa información entre los supervisores nacionales y extranjeros pertinentes (BCP3). Como mínimo, la parte compartida de la comunicación debe incluir una amplia gama de información estratégica y operativa, incluidos los datos de rendimiento específicos del banco y del sector, así como los informes de seguimiento del riesgo y los análisis correspondientes. Los acuerdos también deben fomentar la colaboración, protegiendo al mismo tiempo la confidencialidad de la información.

En aproximadamente la mitad de las jurisdicciones encuestadas, la ley exige la coordinación entre las funciones de la FSN. Sin embargo, los encuestados dijeron que la coordinación y el intercambio de información eran limitados. Incluso cuando la legislación exigía la coordinación, el intercambio de información era limitado. Ocho¹² de las 21 jurisdicciones encuestadas cuentan con diferentes reguladores para las distintas actividades financieras. En particular, la mayoría de las jurisdicciones que respondieron (16) no tienen acuerdos transfronterizos dentro de sus funciones o agencias de resolución. La Tabla 2 ilustra algunos elementos de los acuerdos de coordinación entre las jurisdicciones encuestadas.

11/ BIS, *Guidance for identifying and dealing with weak banks*, Julio de 2015.

12/ Chile, República Dominicana, Banco Central del Caribe Oriental (ECCB), Ecuador, México, Panamá, Paraguay y EE. UU. (S1, Q20).

TABLA 2: ARREGLOS DE COORDINACIÓN POR JURISDICCIÓN

<i>País</i>	Coordinación al interior de la FSN	EWS*	Resultados compartidos del EWS	Tratamiento de los eventos sistémicos	FSN formal	Disposiciones transfronterizas en materia de supervisión	Disposiciones transfronterizas en materia de resolución
Bolivia	Requerido	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Brasil	A discreción	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Chile	Requerido	Sí	Con FSN	No	No	Sí	No
Colombia	Requerido	Sí	Con FSN	Sí	Sí	Sí	No
Costa Rica	NR	NR	NR	NR	NR	Sí	No
República Dominicana	A discreción	Sí	No	Sí	No	Sí	No
ECCB	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR
Ecuador	Requerido	Sí	Con DI	No	Sí	Sí	No
El Salvador	Requerido	Sí	Con FSN	No	Sí	Sí	No
Guatemala	A discreción	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Haití	A discreción	Sí	No	No	No	No	No
Honduras	NR	Sí	Con FSN	Sí	Sí	Sí	No
México	Requerido	Sí	Con FSN	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	Requerido	Sí	Con DI	Sí	No	Sí	No
Panamá	NR	Sí	No	Sí	No	Sí	No
Paraguay	A discreción	Sí	Con DI	Sí	Sí	Sí	No
Perú	A discreción	Sí	No	Sí	No	Sí	No
España	Requerido	Sí	No	No	No	Sí	Sí
Trinidad y Tobago	Requerido	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
Uruguay	Requerido	Sí	Con FSN	No	Sí	Sí	No
EE.UU.	A discreción	Sí	Con FSN	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Encuesta 1, preguntas 36-40 (S1, Q 36-40).

* NR = Sin respuesta

* EWS = Sistema de Alerta Temprana

2.2.2 DIFICULTADES EN LA GESTIÓN DE RIESGOS

Una supervisión prudencial eficaz requiere que el supervisor bancario tenga la capacidad y los recursos para comprender plenamente todos los riesgos materiales asumidos o evidentes en las entidades reguladas, y la capacidad de determinar si la gerencia del banco ha establecido un proceso integral de gestión de riesgos (BCP15). Una supervisión bancaria eficaz implica, por lo general, un enfoque basado en riesgo que utiliza una combinación de inspección *in-situ* y *extra-situ*, así como otras herramientas de monitoreo. La gran mayoría de las jurisdicciones encuestadas informó que utilizó este enfoque. Sin embargo, las discusiones del WG revelaron que, en la práctica, muchos encuestados se basan en gran medida en un enfoque de la supervisión bancaria basado en reglas y cumplimiento, que normalmente se centra en la condición de la institución financiera y el cumplimiento de los requisitos regulatorios prescritos (Ej. reglas y métricas de desempeño) en un momento en concreto.

Un proceso eficaz de revisión supervisora requiere que los supervisores apliquen un enfoque de supervisión basado en riesgo con componentes prospectivos. En este enfoque prospectivo, el supervisor identifica las áreas de mayor preocupación mediante la evaluación de las distintas líneas de negocio y riesgos del banco, sus estrategias asociadas y la calidad de su gobierno, gestión y controles internos. La detección temprana de riesgos ayudará a los supervisores a evaluar los riesgos a los que están expuestas las instituciones en cuanto a preocupaciones continuas y a aquellos que pueden afectar al sistema cuando necesiten ser resueltos o liquidados.

La adopción de un enfoque de supervisión eficaz basado en riesgos que priorice la detección temprana de riesgos también ayudará a los supervisores bancarios, a las instituciones aseguradoras de depósitos y a las autoridades de resolución a prepararse mejor para las quiebras bancarias. Como subraya el FSB (KA3), la resolución debe iniciarse cuando una empresa ya no es viable o es probable que ya no lo sea.

El régimen de resolución debe prever la pronta y oportuna entrada en resolución antes de que la empresa sea insolvente en el momento de presentar su hoja de balance y antes de que todo su capital se haya extinguido por completo.

Durante las discusiones del WG, las jurisdicciones participantes informaron que están avanzando hacia enfoques de supervisión basada en riesgos más efectivos y que planean adoptar elementos de los KA, como el RRP; sin embargo, en la mayoría de los casos, la implementación apropiada requiere reformas legales.

2.2.3 MANEJO DE LAS FIS EN DIFICULTADES

Como ilustra la GFC, la intervención temprana es esencial para preservar el valor de una empresa en quiebra y limitar las consecuencias externas y otros efectos indirectos. Se espera que el supervisor actúe en una fase temprana para hacer frente a los riesgos que pesan sobre los bancos o sobre el sistema financiero. Los supervisores deben tener a su disposición una gama adecuada de herramientas de supervisión para autorizar acciones correctivas oportunas, incluyendo la revocación de una licencia bancaria o la recomendación de su revocación (BCP11).

El BCBS define un banco en dificultades como "aquel cuya liquidez o solvencia esté deteriorada o vaya a estarlo pronto, a menos que se produzca una mejora importante de sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión de riesgos, y/o de la calidad de gobernanza y la gestión de manera oportuna"¹³. Además, el BCBS recomienda que los supervisores bancarios mantengan una estrecha comunicación con otros organismos nacionales que tengan alguna vinculación con la situación financiera del banco, como el banco central, la RA y el DI, entre otros.

13/ Véase *Guidance for identifying and dealing with weak banks*, Julio de 2015.

El marco legal en todas las jurisdicciones encuestadas exige acciones correctivas cuando se identifican debilidades en las Fls. Los supervisores de todas las jurisdicciones encuestadas parecen tener autoridad sustantiva para tomar medidas formales e informales; sin embargo, surgen problemas cuando las medidas correctivas no tienen éxito y la inviabilidad se vuelve inminente. En ese momento, la autoridad supervisora podría no ser suficiente para garantizar una liquidación adecuada de la FI en quiebra, lo que provocaría un retraso en la intervención y evitaría una resolución oportuna y ordenada.

2.2.4 TOMA DE ACCIONES ANTE INVIABILIDAD

Cuando una institución experimenta altos niveles de estrés y las acciones correctivas no tienen éxito, las autoridades deben prepararse para la resolución. Los supervisores de todas las jurisdicciones en general están de acuerdo en la mayoría de los elementos objetivos recomendados por los KA para guiar a las autoridades en la determinación del momento en que una institución infringe, o es probable que infrinja, los requisitos para la continuación de la autorización de sus operaciones, lo que justificaría el retiro de su licencia de operación.¹⁴ Sin embargo, en muchos casos, sus marcos jurídicos hacen hincapié en el cumplimiento del requerimiento de capital y a menudo no ofrecen los incentivos o el menú completo de opciones para tomar medidas de resolución cuando se incumplen otros requisitos reglamentarios, no sólo en el caso de los requisitos de capital. Además, cuando la autoridad supervisora es también la autoridad de resolución, los recursos se centran a menudo en la identificación de estrategias de recuperación, lo que hace que la planificación y coordinación de la resolución tenga una prioridad menor.

El marco jurídico debería contener criterios predeterminados para la entrada en vigor de la resolución, pero los factores que detonan la adopción de medidas de resolución no deberían ser automáticos. Por el contrario, en cada caso, las autoridades competentes deberían decidir si la institución está fracasando o es

probable que fracase, basándose en una evaluación exhaustiva de los criterios cualitativos y cuantitativos. En las jurisdicciones participantes se están debatiendo los criterios cualitativos y cuantitativos, así como el momento adecuado para determinar cuándo se han cumplido dichos criterios para la entrada en vigor de la resolución. Es esencial armonizar los criterios para determinar la inviabilidad a fin de coordinar entre las autoridades nacionales y transfronterizas. A medida que continúe el diálogo sobre la resolución, las autoridades deben considerar la adopción de disposiciones legales que definan la inviabilidad para incluir las circunstancias en las que las empresas ya no son viables -o es probable que ya no lo sean- y que no tienen perspectivas razonables de llegar a serlo. Solo cinco de las jurisdicciones encuestadas (Belice, Islas Caimán, España, Trinidad y Tobago y EE.UU.) tienen disposiciones legales que contienen criterios que incluyen el concepto de inviabilidad tal como lo definen los KA (no viables o con probabilidad de que ya no lo sean).

14/ En *Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector* del FSB, Nota Explicativa 3(c), los ejemplos generales de elementos para determinar la inviabilidad por adelantado son los siguientes:

- i. el capital reglamentario o la liquidez requerida cae por debajo de los niveles mínimos especificados;
- ii. el acceso del banco a fuentes de financiación basadas en el mercado se ve seriamente afectado;
- iii. el banco depende de la asistencia financiera del sector gubernamental para mantener sus operaciones o dependería de él en ausencia de una resolución;
- iv. hay un deterioro significativo en el valor de los activos del banco; o
- v. se espera que en un futuro próximo el banco no pueda pagar los pasivos a medida que vayan venciendo.

La dependencia exclusiva de criterios de inviabilidad que estén estrechamente alineados con la insolvencia o la probabilidad de insolvencia no cumple con los requisitos para una pronta y oportuna resolución.

2.3 DESAFÍOS PARA EL SEGURO DE DEPÓSITOS (DI)

Una lección importante de la crisis financiera, según los Principios Básicos de la IADI, es que el seguro de depósitos desempeña un papel importante en la red de seguridad y debe formar parte de los marcos de planificación de contingencia y gestión de crisis (CP6). A medida que se desarrollaba la GFC, los sistemas de seguro de depósitos (DIS) fueron puestos a prueba. En el período posterior a la crisis, muchas jurisdicciones adoptaron formalmente las lecciones aprendidas para perfeccionar sus sistemas cuando era necesario. Las funciones de los DI¹⁵ y los mandatos legales de los DIS han evolucionado desde entonces, reflejando un mayor consenso internacional sobre las características de diseño apropiadas.¹⁶ Persisten las oportunidades de mejora, pero a medida que más jurisdicciones adopten los CP, la convergencia en el diseño del sistema ayudará a identificar oportunidades de mejoría, incluyendo el perfeccionamiento en la creación de mecanismos de cooperación. Esta sección presenta los desafíos a los que se enfrentan los DI en las jurisdicciones encuestadas.

2.3.1 MANDATO E INTEGRACIÓN CON LA RED DE SEGURIDAD FINANCIERA

Los principales objetivos de política pública de los DIS son proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad financiera (CP1). Estos objetivos se comparten a menudo con el resto de los participantes de la FSN. Por lo tanto, es importante asegurar que el marco legal establezca no sólo el mandato y los objetivos del DIS, sino también las facultades, concedidas por ley, a la institución aseguradora de depósitos (DIAs) para cumplir con dichos objetivos. Un marco jurídico claro y cohesivo facilitaría la coherencia entre los participantes de la red de seguridad, tanto colectiva como individualmente, y mejoraría sus resultados y operaciones. El mandato del DIS debe guiar el diseño de la operación del DI y especificar las funciones que éste debe desempeñar para contribuir a la estabilidad financiera; también debe especificar los mecanismos y los momentos óptimos para relacionarse con los miembros del DIS y con el resto de las partes interesadas.

Según el FSB, los mandatos de las instituciones aseguradoras de depósitos pueden variar de "caja de pago" a "minimización de riesgo", como se describe a continuación:

- Mandatos de *caja de pago*: el asegurador de depósitos sólo es responsable del reembolso de los depósitos asegurados.
- Mandatos de *caja de pago* con poderes adicionales: el asegurador de depósitos tiene las responsabilidades de un mandato de caja de pago además de otras, tales como ciertas funciones de resolución (ej. apoyo financiero).
- Mandatos de *minimización de pérdidas*: el asegurador selecciona entre varias estrategias de resolución de menor costo.
- Mandatos de *minimización de riesgos*: el asegurador tiene funciones integrales de minimización de riesgos que incluyen la evaluación/gestión de riesgos, diversos poderes de intervención oportuna y resolución y, en algunos casos, responsabilidades de supervisión prudencial.

En la Figura 1 se muestra el tipo de mandato del DIS en las jurisdicciones encuestadas. Quince de las 16 jurisdicciones encuestadas que cuentan con un DIS informaron que sus esquemas de DI fueron establecidos por ley (S1, Q5). De ellos, la mayoría (12) son entidades independientes (S1, Q4).

Los miembros del WG compartieron que, en algunos casos, los mandatos de sus DIS no siempre están claramente alineados con sus marcos legales. Para que los DI puedan llevar a cabo su función adecuadamente, su mandato debe estar sustentado por la ley. Además, en las jurisdicciones en las que el DI no ha establecido plenamente la capacidad para ejecutar su mandato, o no puede cumplirlo debido a la insuficiencia de recursos o de personal, deben asignarse atención y recursos para garantizar que el DI desarrolle las capacidades adecuadas, en lugar de que otro participante de la red de seguridad lo compense.

15/ No todas las jurisdicciones tienen una institución que desempeñe el papel del DI.

16/ Véase FSB, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, Febrero de 2012.

FIGURA 1: MANDATOS DEL DIS POR JURISDICCIÓN



Nota: ECCB, Costa Rica, Haití, Panamá y Chile no operan con sistemas de seguro de depósito explícitos.

2.3.2 OPORTUNIDADES PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los CPs enumeran varias responsabilidades de los DI para reembolsar a los depositantes (CP15), incluyendo las siguientes: (1) el DI reembolsa a la mayoría de los depositantes asegurados en un plazo de siete días hábiles; (2) el DI tiene acceso a los registros de los depositantes en todo momento, de modo que puede proporcionarles un acceso rápido a sus fondos; y (3) el DI puede llevar a cabo el proceso de reembolso rápidamente.

En la mayoría de los casos, los DIs confían en que el supervisor le proporcione información oportuna, precisa y completa sobre las deficiencias de las FI. Independientemente de su mandato, todos los DIS deben contar con la suficiente antelación para estar adecuadamente preparados antes de la quiebra de una empresa (CP6). Deben prepararse para la restitución de los depósitos, ya sea a través del pago directo o facilitando una resolución, lo que significa que pueden necesitar consolidar la información proporcionada por los supervisores con la información recolectada de las instituciones aseguradas. Los datos de la encuesta revelan que esta consolidación de la información podría mejorarse. Sólo Ecuador, Honduras, Paraguay, Nicaragua y EE.UU. comparten los informes de evaluación con el DI (S1, Q24).

Los acuerdos de cooperación en la mayoría de las jurisdicciones participantes otorgan al DI acceso a datos cuantitativos, pero no le brindan la oportunidad de analizar los datos de manera oportuna, ya que éstos se reciben semanas o incluso meses después de su procesamiento. Además, los acuerdos no siempre incluyen información cualitativa. Los supervisores de Ecuador, Paraguay y Nicaragua comparten sus informes sobre los sistemas de alerta temprana exclusivamente con el DI. Chile, México, Uruguay, EE.UU., El Salvador, Colombia, y Honduras los comparten con todos los participantes de la FSN (S1, Q37).

2.3.3 CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN EL SISTEMA DE SEGURO DE DEPÓSITOS (DIS)

La confianza es un componente clave para la estabilidad financiera. Para construir y mantener la confianza, los DIs deben contar con un programa permanente de concientización pública. Además, deben trabajar en estrecha colaboración con los bancos y otros participantes en la red de seguridad para garantizar la coherencia y exactitud de la información proporcionada a los depositantes. Asimismo, las instituciones miembros del DIS deben apoyar los esfuerzos del DI para maximizar el conocimiento del público sobre los beneficios y limitaciones del sistema de seguro de depósitos.

A los bancos se les debe exigir que proporcionen información sobre el seguro de depósitos en los idiomas y formatos prescritos por el DI (CP10.6).

Para crear confianza de manera efectiva, los DIs deben presentar las características clave de su sistema en el contexto del papel particular que juegan en la FSN. En este contexto, es necesario explicar de manera exhaustiva: los arreglos operativos del DIS; sus políticas de acuerdo con su mandato; y los medios por los cuales se compromete con la red de seguridad antes, durante y después del fracaso de alguna de las instituciones miembro. Los esfuerzos de creación de confianza también requieren que el DI tenga una presencia continua en la mente del público, en lugar de sólo tenerla cuando una institución miembro ha fracasado. Con demasiada frecuencia, a los DIs se les asigna un papel menos relevante en la FSN por temor a que su presencia perturbe los mercados financieros. Por el contrario, es probable que los mercados permanezcan tranquilos cuando los DIs se relacionan frecuentemente con las instituciones miembro. De hecho, los DIs deben comprometerse con las instituciones miembros a lo largo de sus "vidas". Sin embargo, esta no es una práctica estándar entre las jurisdicciones participantes

El nivel de participación de las DIAs en los diferentes eventos del sector financiero varía. Se pidió a las jurisdicciones que calificaran¹⁷ si, en la práctica, la DIA participaba en una serie de eventos. Los resultados, que se muestran a continuación en la Tabla 3, apuntan a varias oportunidades para mejorar el intercambio de información y la colaboración a fin de asegurar que el DI pueda contribuir de manera más efectiva a la estabilidad financiera.

17/ Las opciones de respuesta -no en absoluto, de cierta manera, por invitación, gran parte y totalmente- tienen la intención de representar cómo perciben las DIAs participantes su colaboración real en los diferentes eventos incluidos en la pregunta, "¿Cuál es el nivel de participación de la aseguradora de depósitos en los siguientes procesos?" (Encuesta 1, P11).

TABLA 3: FACULTADES DE LA DIA/NIVELES DE PARTICIPACIÓN DE LA FI POR JURISDICCIÓN

	Otorga licencias de autorización a instituciones	Cambios o transformaciones	Emite regulaciones	Fija el nivel de cobertura	Alcance de cobertura	Intervención oportuna	Fijación de primas	Procesos de resolución	Estrategias de resolución
Bolivia	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Por invita-	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Bastante	Ninguna
Brasil	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Bastante	Bastante	Ninguna	Bastante	Por invita-	Por invita-
Colombia	Ninguna	Por invita-	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Por invita-	Ninguna	Por invita-	Por invita-
República	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Bastante	Bastante
Ecuador	Ninguna	Ninguna	Por invita-	Por invita-	Por invita-	Bastante	Por invita-	Bastante	Por invita-
El Salvador	Ninguna	Ninguna	Bastante	Ninguna	Ninguna	Por invita-	Bastante	Bastante	Bastante
Guatemala	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Honduras	Ninguna	Ninguna	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante
México	Ninguna	Ninguna	Poco	Ninguna	Ninguna	Bastante	Poco	Bastante	Bastante
Nicaragua	Ninguna	Ninguna	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante
Paraguay	Poco	Poco	Poco	Bastante	Bastante	Poco	NR	Bastante	Bastante
Perú	Ninguna	Ninguna	Poco	Poco	Poco	Ninguna	Poco	Poco	Ninguna
España	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Ninguna
Trinidad y Tobago	Ninguna	Ninguna	Ninguna	En alto grado	En alto grado	Ninguna	En alto grado	Algo	Algo
Uruguay	Por invitación	Poco	Bastante	Bastante	Poco	Bastante	Bastante	Bastante	Bastante
EE.UU.	Algo	En alto grado	En alto grado	En alto grado	En alto grado	En alto grado	En alto grado	En alto grado	En alto grado

Fuente: WG *Effective cooperation for resolution of Fis in Latin America*, Encuesta 1, Pregunta 11.

2.3.4 SOSTENIBILIDAD DE LOS FONDOS Y REEMBOLSO INMEDIATO DE LOS DEPÓSITOS ASEGURADOS

En ausencia de algún tipo de esquema de protección de depósitos, las autoridades del sistema financiero se enfrentan a la constante amenaza de que se produzcan liquidaciones de depósitos. La certeza de un pago rápido es tan importante como la rapidez del reembolso. Las resoluciones oportunas y metódicas facilitadas por los supervisores, junto con el financiamiento del DI, previenen las liquidaciones de depósitos, el contagio a

las FIs sanas y la exposición del fondo del DI a las pérdidas. Además, las resoluciones oportunas que evitan pérdidas innecesarias a todos los acreedores, incluido el fondo del DI, contribuyen a aumentar la confianza en la FSN, sus participantes y el sistema financiero. Un DI debe ser financiado apropiadamente, con acceso a fondos de contingencia, para asegurar que pueda cumplir con sus objetivos. El financiamiento y las metas de fondos para seguro de depósitos varían de una jurisdicción a otra, como se muestra en la Figura 2.

FIGURA 2: FINANCIAMIENTO Y NIVEL OBJETIVO DEL FONDO

Sector bancario es la fuente principal	Financiamiento mixto (gobierno y sector privado)	Nivel objetivo del fondo predeterminado como un % de los depósitos asegurados	Nivel objetivo del fondo predeterminado como un % del fondo de depósitos
<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia • Brasil • República Dominicana • Ecuador • El Salvador • Guatemala • México • Nicaragua • Perú • España • Uruguay • EE.UU. 	<ul style="list-style-type: none"> • Colombia • Honduras • Paraguay • Trinidad y Tobago 	<ul style="list-style-type: none"> • Brasil 2% • Ecuador 10% • Uruguay 5% • EE.UU. 2% 	<ul style="list-style-type: none"> • Bolivia 5% • Dominican Rep. 5% • Honduras 5% • Paraguay 10%

Para la mayoría de los DIs de las jurisdicciones encuestadas, la principal fuente de financiamiento son los ingresos por primas de las instituciones miembros. Cuatro de las jurisdicciones dependen de una combinación de financiamiento, tanto del gobierno como del sector bancario. Ninguna jurisdicción en nuestra muestra depende únicamente de su gobierno para el financiamiento del DI. Los niveles objetivo del fondo no se determinan explícitamente en la legislación, sino más bien a través de disposiciones que permiten suspender las primas o las cotizaciones en un porcentaje determinado del total de los depósitos o de los depósitos asegurados. En El Salvador, Nicaragua, Perú y España las leyes no se pronuncian respecto al nivel objetivo de los fondos (S1, Q9). Entre las jurisdicciones encuestadas, el método más común para determinar las primas de las instituciones aseguradas es una tasa ajustada al riesgo o un porcentaje de las primas.

En ausencia de objetivos formales de política pública, las

cuestiones relacionadas con el financiamiento, el nivel objetivo de los fondos y el uso de los fondos del DI se consideran decisiones de la autoridad responsable para determinar su aplicación. Si la autoridad que determina su aplicación no es el DI, pueden surgir conflictos de interés, lo que también puede ser perjudicial para la sostenibilidad del DIF.

Para que el financiamiento del DI sea adecuado, los objetivos de financiamiento y del nivel objetivo del fondo deben ser congruentes con los niveles de cobertura. Además, los niveles de cobertura influirán en la eficacia del DI cuando financie mecanismos de resolución. Por ejemplo, si la cobertura es demasiado baja y el financiamiento de alternativas de resolución tiene que pasar una “prueba de menor costo”, el pago sería probablemente la solución menos costosa. Si estos elementos de diseño del DIS no pueden medirse en relación con objetivos de política pública preestablecidos, la eficacia del DIS será limitada.

2.4 DESAFÍOS PARA LA AUTORIDAD DE RESOLUCIÓN (RA)

Las crisis financieras han tenido lugar en la mayoría de las economías del mundo en diferentes momentos y con diferentes niveles de gravedad¹⁸. Hasta la Gran Crisis Financiera (GFC), las experiencias pasadas con las quiebras bancarias no fomentaban el desarrollo de soluciones coherentes a nivel internacional para prevenir las exposiciones sistémicas. En los debates políticos se prestó poca atención a los aspectos prácticos y jurídicos que habría que resolver tras la quiebra de bancos. Se suponía que, en un sector tan regulado como el bancario, la quiebra financiera u operativa de las instituciones sería un hecho poco frecuente. La comunidad regulatoria encontró más natural discutir y desarrollar normas de seguridad, las cuales fueron diseñadas para minimizar el surgimiento de riesgos indebidos, que contemplar el fracaso como un escenario probable que requiere planes de contingencia. En muchos casos, la comunidad reguladora trataría las quiebras bancarias de manera *ad hoc* con una gestión improvisada de la crisis basada en una combinación de acciones administrativas que carecían de lineamientos jurídicos obligatorios claros y de intervenciones financieras discrecionales.¹⁹

Desde la GFC, las autoridades de todo el mundo están adoptando estándares internacionales que tienen como objetivo prevenir la pérdida innecesaria de valor y las interrupciones en el sistema financiero, y en la economía en su conjunto. Esta actualización de los regímenes de resolución presenta desafíos, ya que requiere un cambio en la forma en que se conciben los procesos de resolución, una redistribución de funciones y poderes, y salvaguardas que se aparten de lo que es habitual en la mayoría de las jurisdicciones.

2.4.1 OBJETIVOS OBLIGANTES PARA LA RESOLUCIÓN

Como se mencionó, los supervisores en todas las jurisdicciones encuestadas poseen las facultades para exigir medidas correctivas y para hacer cumplir una serie de sanciones cuando no se cumplan los requisitos prudenciales, incluida la facultad de ordenar la entrada en vigor de la

resolución. Sin embargo, muchos marcos legales no ofrecen soluciones claras para abordar los desafíos operativos y legales que surgen después de la quiebra de una institución financiera. En general, los supervisores utilizan una disposición legal especial para administrar el patrimonio de la institución financiera insolvente después de haber tomado la decisión de revocar su licencia. Las resoluciones se abordan como una medida de supervisión de último recurso, más que como una función con visión prospectiva que aseguraría la salida ordenada de la FI de una manera que proteja a los depositantes y contribuya a la estabilidad financiera.

Los datos de la encuesta indican que la mayoría de las jurisdicciones siguen un régimen de resolución alternativo en lugar de un código general de quiebras al liquidar a las instituciones captadoras de depósitos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos regímenes alternativos no cuentan con marcos de resolución como los recomendados por los KA. En general, las jurisdicciones se basan en gran medida en las facultades de supervisión que emanan de las leyes bancarias u otras leyes financieras, más que en un régimen de resolución separado con una RA administrativa asignada.

18/ Laeven y Valencia identificaron 147 crisis bancarias sistémicas durante el período 1970-2011. L. Laeven y F. Valencia, "Systemic banking crisis database: An update," IMF Working Paper No WP/12/163 (Junio, 2012), disponible en: www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12163.pdf.

19/ Hadjiemmanuil, Christos, "Special Resolution Regimes for Banking Institutions: Objectives and Limitations," LSE Law, Society and Economy Working Papers 21/2013, disponible en: https://www.lse.ac.uk/collections/law/wps/WPS2013-21_Hadjemmanuil.pdf.

2.4.2 PODERES PARA LLEVAR A CABO LAS RESOLUCIONES

Durante la GFC, los gobiernos de todo el mundo se vieron obligados a rescatar bancos muy grandes y complejos, así como a otras instituciones financieras. Esta respuesta arrojó luz sobre la necesidad de establecer competencias específicas a cada una de las funciones dentro de la FSN para la resolución de activos, la maximización de las recaudaciones, y la continuidad de las funciones críticas.²⁰ Los KAs recomiendan designar a una autoridad pública, sola o en combinación con otras autoridades, para que sea responsable de la resolución de las empresas inviables. Las RA deben tener facultades de resolución para controlar, administrar, ordenar y disponer de los activos y pasivos de las instituciones financieras en el desempeño de sus competencias específicas.²¹

Los marcos legales de 19 de las 21 jurisdicciones encuestadas establecen una o más autoridades de resolución para las FIs insolventes. Sin embargo, algunas de estas autoridades designadas no cuentan con el abanico completo de poderes de resolución contenidos en KA3. Específicamente, 15 de 21 encuestados dijeron que no poseen un marco legal que especifique una o más RA administrativas para las sociedades controladoras de cartera. Y, en 13 de las 21 jurisdicciones encuestadas, los tribunales tienen la facultad de suspender o anular la decisión de la RA.

2.4.3 EL INSTRUMENTAL DE RESOLUCIÓN

Como se mencionó, la mayoría de las jurisdicciones se basan en las facultades de supervisión y en las disposiciones especiales de sus leyes bancarias y otras leyes financieras para llevar a cabo las resoluciones, pero no cuentan con una autoridad de resolución administrativa designada que posea una amplia gama de facultades de resolución, tal como lo recomiendan los KAs. Poco más de la mitad de las jurisdicciones que respondieron (11 de 21) declararon que tienen la autoridad para establecer una institución financiera temporal (*bridge bank*) que se haga cargo de los activos, derechos y obligaciones de una firma en resolución.

Y la mayoría de las jurisdicciones (18) tiene la autoridad para:

- Transferir todos -o una selección de- los activos y pasivos a una institución financiera sana;
- Desplazar a todos los organismos de gestión;
- Tomar el control y operar una entidad en resolución, incluyendo la capacidad de celebrar, continuar, terminar y asignar contratos y acuerdos de servicio; y
- Comprar o vender activos.

Pocas jurisdicciones reportaron tener mecanismos de rescate interno (*bail-in*) durante la resolución, tener capacidad de reducir las obligaciones no garantizadas, o el poder de suspender los derechos de terminación. La Tabla 4 muestra el instrumental de resolución disponible en las jurisdicciones participantes.

20/ Board, Financial Stability. "Recovery and Resolution Planning for Systemically Important Financial Institutions: Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services." (2013).

21/ Krimminger, Michael, "Controlling Moral Hazard in Bank Resolutions: Comparative Policies & Considerations in System Design," 2006.

TABLA 4: INSTRUMENTAL DE RESOLUCIÓN DISPONIBLE EN LAS JURISDICCIONES PARTICIPANTES

	Belize	Bolivia	Brazil	Cayman Islands	Chile	Colombia	Dominican Rep	Ecuador	El Salvador	Spain	Guatemala	Haiti	Honduras	México	Nicaragua	Paraguay	Peru	St Kitts and Nevis	Trinidad & Tobago	Uruguay	USA
Remove Control Organs	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Remove Management	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Continuity of Critical Functions	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗	✗	✓
Continuity of Affiliated	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Establish Bridge Bank	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✓
Asset Management Co.	✓	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Transfer Assets and Liabilities	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Reduce Capital	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	NR	✓	✗	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✓
Reduce Unsecured Claims	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗	NR	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Bail-in	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✗	NR	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✓
Suspension of Termination Rights	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✓

Fuente: Encuesta 2 (S2) del WG de ASBA / NR: Sin respuesta

2.4.4 SALVAGUARDAS

Un SRR tiene una amplia gama de herramientas y facultades que pueden afectar los derechos de propiedad. En consecuencia, un régimen debe ofrecer ciertas salvaguardas a los acreedores, al personal de las FI en crisis que trabaja bajo la dirección de la RA y a otras entidades que puedan verse afectadas por el proceso de resolución. Estas salvaguardas están diseñadas para equilibrar las necesidades de los acreedores con las necesidades de las autoridades. También aseguran el tratamiento equitativo entre los acreedores y las demás partes afectadas en una resolución. Además, proporcionan a las autoridades el tiempo y la flexibilidad suficientes para llevar a cabo una resolución ordenada. Las salvaguardas también aseguran que las autoridades no puedan elegir “a conveniencia” qué activos o pasivos incluir en una transacción de resolución.

Como se muestra en la Tabla 4, 14 de las 21 jurisdicciones participantes no cuentan con una RA con la facultad de suspender temporalmente el ejercicio de

los derechos de rescisión anticipada que, de otro modo, podrían activarse en caso de que se produzca la entrada anticipada en resolución de una firma o en relación con el uso de los poderes de resolución. En los casos en que un síndico (*liquidator*) suspenda el pago de las obligaciones, a menudo no existen salvaguardas obligatorias sobre los plazos de suspensión.

Las protecciones legales también deben formar parte de un SRR para que las autoridades estén dispuestas a actuar, cuando tengan el poder para hacerlo, sin temor a las consecuencias legales. Deben ser protegidos por sus actos y omisiones cuando representen sus funciones de FSN.

3. INTERACCIÓN DE LOS ESTÁNDARES

En los BCPs revisados (2012) se examinan varias tendencias y evoluciones clave de los últimos años de inestabilidad del mercado que ponen en evidencia la necesidad de integrar mejor las funciones de la FSN. Para una supervisión eficaz, los BCPs enfatizan lo siguiente:

- La necesidad de mayores recursos para tratar eficazmente con los bancos de importancia sistémica.
- La importancia de aplicar una perspectiva macro sistémica a la supervisión microprudencial de los bancos que ayude a identificar, analizar y tomar medidas preventivas para abordar el riesgo sistémico
- La necesidad de hacer mayor hincapié en medidas eficaces de manejo de crisis, recuperación y resolución para reducir la probabilidad y el impacto de la quiebra de un banco.²²

Los tres conjuntos de estándares internacionales -BCPs, CPs y KAs- apoyan la construcción de un entorno de colaboración e identifican oportunidades de cooperación entre la RA, el supervisor y el DI. Proporcionan una base común para promover una estructura de la FSN que evite la duplicación de esfuerzos y recursos para las autoridades reguladoras y las Fls. Los estándares se superponen con respecto a los procedimientos y acuerdos operativos entre los participantes en la FSN. La adopción de estas buenas prácticas facilita la separación de cada una de las funciones de la FSN, al tiempo que ayuda a identificar los mecanismos de coordinación que mejor integran a los participantes, independientemente de la arquitectura de la FSN.

3.1 PRINCIPIOS BÁSICOS Y SUPERVISIÓN PRUDENCIAL

La solidez de la regulación y supervisión prudencial influye en las funciones y la eficacia de un DIS y constituye un factor crítico para mitigar el riesgo moral.²³ La acción correctiva inmediata, junto con el seguro de depósitos, trabajan en colaboración para complementarse mutuamente. Antes de la insolvencia, las medidas correctivas inmediatas imponen controles de supervisión cada vez más estrictos a una institución débil en un intento por reducir la toma de riesgos y mejorar la situación financiera de la empresa. La aplicación de medidas correctivas inmediatas limita la exposición del Fondo de Seguro de Depósitos (DIF) a pérdidas al exigir la adopción de medidas de supervisión y el cierre de un banco en quiebra antes de que éste agote su capital y acumule pérdidas adicionales.²⁴ Los DIS deben entender la condición de las instituciones miembro, tanto como preocupaciones constantes o como las operaciones fallidas, con el fin de gestionar adecuadamente los riesgos que representan para el DIF y prepararse para el cumplimiento de su mandato. Por lo tanto, los DIS deben ser informados de todas las acciones de ejecución, incluyendo las medidas de regularización tomadas por los supervisores bancarios y deben ser informados sobre la posibilidad de un cierre, tan pronto como la autoridad supervisora contemple tal acción.

22/ Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles of Effective Banking Supervision*, septiembre de 2012.

23/ IADI, *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems*, noviembre de 2014.

24/ Krimminger, Michael, "Controlling Moral Hazard in Bank Resolutions: Comparative Policies & Considerations in System Design," 2006.

3.1.1 COMPARTIENDO ENTORNOS OPERATIVOS

El entorno operativo requerido para un DIS eficaz se ve afectado por: (1) la calidad de la supervisión y (2) el nivel de coordinación entre la institución aseguradora de depósitos y el supervisor. Un DIS diseñado considerando cuidadosamente las buenas prácticas no será efectivo a menos que el DI y el supervisor compartan información y coordinen sus actividades. Una relación fuerte y fluida entre el DI y el supervisor permite un DIS efectivo, mientras que una relación débil e incongruente empequeñece el papel del DIS y debilita la FSN. Dado que los DIs y los supervisores comparten el mismo entorno operativo, los DIs ajustarán sus políticas dentro de sus mandatos legales cuando se produzcan cambios y desarrollos en el sector financiero. La Figura 3 muestra el entorno operativo compartido entre el supervisor y el DIS.

En ausencia de un entorno de colaboración, podrían surgir tensiones potenciales entre las dos autoridades, por ejemplo, si el DI cree que el supervisor está retrasando o evitando dar instrucciones para la entrada en resolución (postergación regulatoria o *forbearance*). Esto, a su vez, puede crear un incentivo para que las instituciones en dificultades se involucren en actividades de mayor riesgo (riesgo moral). La coordinación entre el supervisor y el DI en la toma de decisiones transparentes y bien informadas ayudará a prevenir este tipo de situaciones y fortalecerá la contribución potencial del DIS a la estabilidad financiera.

Estructurar los marcos de coordinación e intercambio de información más apropiados para los participantes en la FSN siempre planteará desafíos, ya que los arreglos institucionales pueden variar ampliamente.

FIGURA 3: CONDICIONES DEL ENTORNO OPERATIVO DEL SUPERVISOR Y EL DI



3.1.2 BUENA GOBERNANZA

CP3 recomienda que el DI sea operacionalmente independiente, posea una buena gobernanza, sea transparente, responsable y se encuentre libre de interferencias externas. El DI debe tener la capacidad de apoyar su independencia operativa y cumplir con su mandato. Debería beneficiarse de una estructura institucional que reduzca al mínimo la posibilidad de que se produzcan conflictos de intereses reales o percibidos. Los arreglos institucionales deben hacerse públicos y ser reconocidos por las demás funciones de la FSN, y deben permitir que el DI cumpla con los objetivos formalmente especificados en materia de objetivos de política pública (CP1). Sin importar el mandato del DIS, el seguro de depósitos tiene por objeto proteger a los depositantes minoristas y a otros pequeños depositantes, minimizar el potencial de las liquidaciones de depósitos y minimizar el contagio con el sistema financiero.²⁵ La gobernabilidad se deteriorará si el DI se establece en la ley, pero sólo existe sobre el documento y carece de los recursos adecuados, o si sus poderes no están en conformidad con su mandato legal. Esto es particularmente cierto en los casos en que el DI es una entidad independiente, pero depende de la infraestructura, el personal o los recursos de otro

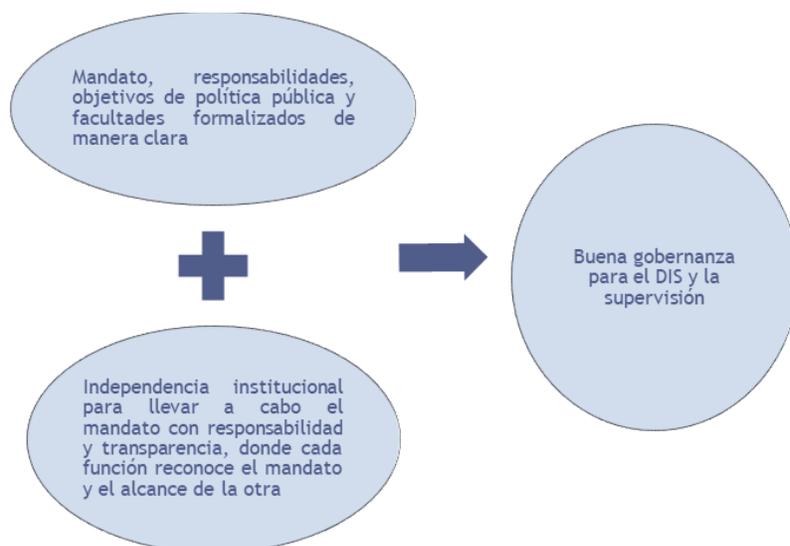
participante de la FSN. Los poderes asignados al DI deben permitirle hacer en la práctica lo que su mandato establece en teoría (CP2).²⁶

De acuerdo con el BCP1, los supervisores deben ser capaces de tomar medidas correctivas oportunas para abordar los problemas de seguridad y solidez mediante la imposición de una serie de sanciones, la activación de la resolución cuando se considere apropiado, la revocación de la licencia de operaciones del banco y la cooperación con las autoridades pertinentes para lograr una resolución bancaria eficiente. El BCP2, en lo que respecta a la independencia, la rendición de cuentas, la asignación de recursos y la protección jurídica de los supervisores, pide que éstos tengan independencia operativa, procesos transparentes, buena gobernanza, autonomía financiera y recursos adecuados, y que rindan cuentas de sus obligaciones y de la utilización de los recursos de que disponen. La Figura 4 muestra los estándares recomendados que impulsan la correcta gobernanza, tanto para el DIS, como para la supervisión.

25/ Véase Véase Ellis, D., *Building Credible and Effective Deposit Insurance Systems*, FDIC, noviembre de 2016.

26/ IADI, *A Handbook for the Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective Deposit Insurance System*, marzo de 2016.

FIGURA 4: ESTÁNDARES RECOMENDADOS PARA UNA BUENA GOBERNANZA



3.1.3 SIMETRÍA DE LA INFORMACIÓN

Todas las jurisdicciones deben contar con marcos de coordinación e intercambio de información que incluyan al DI. Según CP4, los participantes en la FSN deben intercambiar información con regularidad, especialmente cuando las acciones de supervisión importantes afectan a las instituciones miembros del DIS. Los acuerdos de coordinación e intercambio de información entre el DI y otros participantes de la red de seguridad deben hacerse por escrito y ser viables, sin mostrar ningún impedimento para acceder a la información pertinente para el DI.

El DI debe tener acceso total y directo a los registros de depósitos en todo momento y debe tener la autoridad para exigir a los bancos que mantengan y compartan información en un formato estándar creado por el mismo DI.²⁷ Además, las DIAs deben participar en la planificación pre-crisis para garantizar que tengan voz, especialmente si financiarán la alternativa de resolución.²⁸

Como parte de su régimen de gestión de riesgos, las DIAs deben ser notificadas de las condiciones y prácticas actuales de todas las instituciones aseguradas. Los DIs con múltiples mandatos²⁹ pueden ser responsables de planificar e implementar el proceso de resolución, el cual requiere un acceso continuo a un flujo adecuado de información. Para asegurar el acceso a la información, sin sobrecargar a las FI con requisitos de información redundantes, es importante coordinar la recopilación y el intercambio de la información existente entre el DI y los demás participantes de la red de seguridad, especialmente los supervisores. Siempre que sea pertinente, los DIs deben poder acceder a información complementaria directamente de sus instituciones miembros. El DI debe recibir información de manera oportuna y con suficiente anticipación a la quiebra de la institución financiera, de manera que tenga la oportunidad de prepararse para el pago u otras opciones de resolución y pueda cumplir con sus obligaciones de reembolso o participar en opciones de resolución.³⁰

La principal preocupación de todos los participantes en la red de seguridad debería ser garantizar que todos los participantes conozcan la totalidad de la información

pertinente, subsanar las brechas y la puntualidad de los datos y reforzar los estándares de presentación de informes financieros y de contabilidad. Debido a que el sector financiero es una industria en constante evolución e innovación, los participantes de la FSN deben estar en un régimen de aprendizaje constante, a fin de que puedan comprender y responder apropiadamente a nuevos productos, nuevos mercados, nuevos servicios y riesgos. A medida que los supervisores desarrollan e implementan políticas y procesos para identificar, medir, evaluar, monitorear, reportar, controlar o mitigar el riesgo en forma oportuna (BCP17), debe existir un marco que promueva la cooperación y colaboración entre los supervisores y todas las demás autoridades nacionales relevantes (BCP3). Dicho marco debería ofrecer la oportunidad de que el DI participe activamente según lo requiera su mandato legal.

3.1.4 INTERVENCIÓN TEMPRANA Y RESOLUCIÓN OPORTUNA

En una FSN bien integrada, se espera que el supervisor sea la autoridad principal en materia de intervención temprana y resolución oportuna. El supervisor, a su vez, apoyaría al DI y a la RA en la recopilación de información pertinente para que puedan prepararse y desempeñar sus funciones en el proceso de resolución. Reunir los puntos de vista de todos los participantes de la FSN en un debate saludable debería contribuir a la toma de decisiones mejor informadas que conduzcan a la estabilidad financiera.

27/ Véase *A Handbook for the Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective DIS*, IADI, 2016.

28/ Ídem.

29/ Los DIs con mandatos de minimización de pérdidas y minimización de riesgos se consideran como de mandato amplio.

30/ Ídem (Handbook CP 4, EC3).

Desde la GFC, los DI en todas las jurisdicciones participantes están desempeñando funciones más cercanas a aquéllas requeridas por un mandato de "minimización de pérdidas". Es probable que la ampliación de los mandatos del DI continúe a medida que se preste más atención en la elaboración de regímenes de resolución eficaces. Con un enfoque claro en la protección de los fondos de los depositantes y en asegurar una resolución rápida y organizada, los DI ahora tienen un papel más prominente entre los participantes de la red de seguridad.³¹

El RRP debe incorporar a los DI para asegurar una adecuada planificación de contingencia. El RRP y el intercambio de información que fomenta entre los supervisores y otros participantes en la red de seguridad facilitan la intervención oportuna. Al mitigar el riesgo de pérdida para los acreedores, incluido el DIF, las medidas de supervisión deberán encaminarse a preservar el valor de los activos del banco con una perturbación mínima de su funcionamiento, siempre que se reduzcan al mínimo los costos totales de resolución. Los mecanismos formales de coordinación deben otorgar a las autoridades las herramientas y facultades necesarias para intervenir en los bancos en una etapa suficientemente temprana, con el objetivo de minimizar las repercusiones externas de una crisis, tales como la interrupción de los servicios financieros básicos, el contagio a otros actores del mercado y los costos fiscales.³²

3.2 ATRIBUTOS CLAVE Y RÉGIMEN DE RESOLUCIÓN

El objetivo general de un Régimen de Resolución Especial (SRR) es resolver rápidamente las FIs inviables, asegurando así la estabilidad del sistema financiero, la preservación de las principales operaciones bancarias y la continuidad del sistema de pagos. Un marco de resolución que no sea distinto de un régimen ordinario de insolvencia corporativa, que se base exclusivamente en las facultades de supervisión, o que carezca de la mayoría de las facultades de resolución recomendadas, no cumpliría con KA1.³³

Un SRR vincula las funciones de supervisión e insolvencia de las autoridades de la red de seguridad. Esto permite que las estrategias de resolución sean llevadas a cabo por los expertos pertinentes y se evite la pérdida innecesaria de valor, lo cual asegura una respuesta rápida a los depositantes, otros usuarios y clientes de las instituciones en quiebra. Un SRR también debe contener las salvaguardas adecuadas que aseguren que los accionistas y los acreedores no asegurados, al ser los primeros en absorber las pérdidas, sigan teniendo las debidas garantías procesales y una oportunidad para que se lleve a cabo una revisión judicial, que les permita únicamente una compensación financiera. Este tipo de régimen de resolución posibilita apartarse del enfoque de prioridad en la liquidación judicial de los derechos, con base en el principio de que ningún acreedor estará en peor situación en un proceso de resolución, permitiendo la subrogación de la DIA en los derechos de los depositantes por los montos que les pagó.

3.2.1 AUTORIDAD DE RESOLUCIÓN (RA)

La independencia operativa recomendada en KA2 no implica que la RA no tenga otra función aparte de la de llevar a cabo la resolución. Una autoridad que desempeña funciones de resolución también puede desempeñar otras funciones, como la supervisión o el seguro de depósitos, siempre que existan mecanismos de gobernanza adecuados para gestionar cualquier conflicto de intereses que pueda surgir.³⁴ Esta independencia operativa requiere que algunos aspectos de la resolución estén bajo la discreción exclusiva de una RA ejecutiva, como cuando se proporciona financiación pública temporal para apoyar un proceso de resolución (incluidos los fondos de DI cuando el seguro de depósitos es una función de una agencia gubernamental).

31/ Financial Stability Board, *Thematic Review on Deposit Insurance Systems*, febrero de 2012.

32/ EBC, *Monthly Bulletin*, "The New EU Framework for financial crisis management and resolution," p. 85, julio, 2011.

33/ FSB, *Key Attributes Assessment Methodology for the Banking Sector*, octubre, 2016, p. 17.

34/ Ídem, p. 21.

Un régimen de resolución debe dejar en claro la distribución de funciones y responsabilidades de la RA³⁵ y de la autoridad supervisora. Las RAs deben ser capaces de tratar con los derechos de terceros relacionados con una resolución bancaria y la asignación de pérdidas entre acreedores y accionistas. Las autoridades supervisoras desempeñan funciones preventivas, a través de la identificación y minimización de riesgos, y determinan la entrada en resolución, entre otras responsabilidades. La mayoría de los marcos legales de las jurisdicciones participantes incluyen esas funciones preventivas, pero carecen de claridad sobre las facultades específicas para determinar y ejecutar los mecanismos de resolución.

Después de que se determine la inviabilidad, la autoridad supervisora instruye o recomienda la entrada en vigor de la resolución. Los participantes de la FSN son responsables de tres acciones diferentes, como se muestra en la Figura 5. Las entidades públicas administrativas responsables de cada una de estas acciones pueden variar entre jurisdicciones, dependiendo de los arreglos institucionales de la FSN, pero éstas deben llevar a cabo dichas acciones de

acuerdo con su mandato y de manera tal que se eviten los conflictos de intereses.

Para alinear mejor los mandatos y las facultades mientras se hacen operativos los KA³⁶, está surgiendo una práctica mediante la cual la RA se integra con: (1) una autoridad administrativa que realiza acciones preventivas y (2) una autoridad que ejecuta funciones de resolución, como se puede observar en la Figura 6. Las funciones de resolución preventiva se llevan a cabo normalmente mediante la aplicación de facultades de supervisión. Las facultades de resolución, como las que se recomiendan en KA3, deben establecerse claramente para que la RA ejecutiva pueda ejercerlas.

35/ KA 2.1 establece que "Cada jurisdicción debe tener una autoridad o autoridades administrativas designadas responsables de ejercer los poderes de resolución sobre las empresas dentro del ámbito del régimen de resolución ("autoridad de resolución"). Cuando existen múltiples autoridades de resolución dentro de una jurisdicción, sus respectivos mandatos, funciones y responsabilidades deben estar claramente definidos y coordinados

36/ F.S.B, *Recovery and Resolution Planning, Making the Key Attributes Requirements Operational*, Documento de Consulta del F.S.B., 2012.

FIGURA 5: RESPONSABILIDADES EN EL MOMENTO DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA RESOLUCIÓN

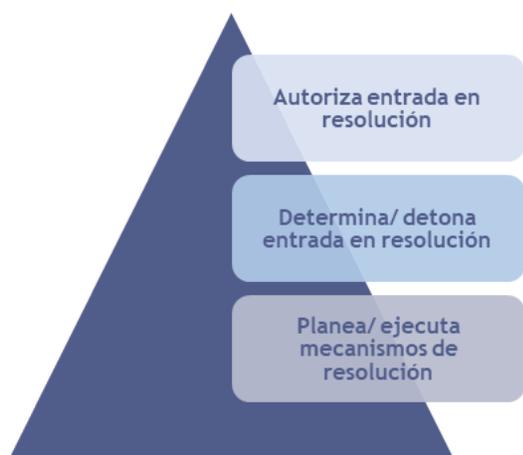
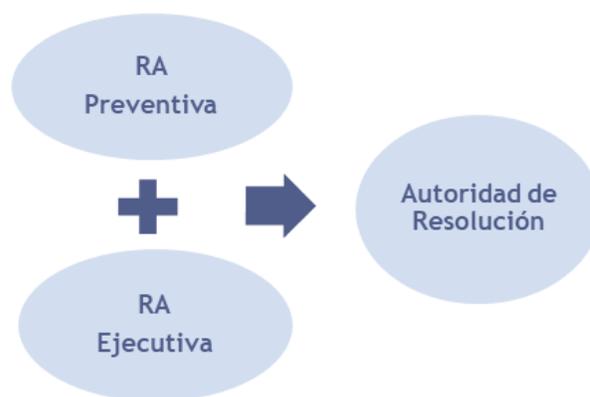


FIGURA 6: PRÁCTICA EMERGENTE PARA LA COMPOSICIÓN DE LA RA



El marco jurídico debería distinguir entre funciones preventivas y ejecutivas. La autoridad encargada de la función preventiva requiere que las FIs mantengan actualizado el plan de recuperación y garantice una evaluación oportuna, así como un plan de acción correctivo integral, verosímil y proporcional, una vez que se hayan identificado las debilidades. La autoridad encargada de las funciones ejecutivas debe tener las facultades adecuadas para llevar a cabo la planificación de la resolución y las evaluaciones de la viabilidad de resolución. Estas evaluaciones de resolución valoran la viabilidad de las estrategias de resolución y su verosimilitud a la luz del probable impacto de la quiebra de la empresa en el sistema financiero y en la economía en general (KA10.1). La RA ejecutiva también debe ser capaz de determinar la estrategia de resolución al momento de la entrada en vigor de la resolución en conjunto con el DIS y cualquier otro esquema de protección que exista en la jurisdicción. En particular, los BCPs no incluyen prácticas específicas de resolución, precisamente porque la resolución es una función separada y diferente de la supervisión.

3.2.2 DETONADORES DE LA RESOLUCIÓN: DETERMINACIÓN DEL PUNTO DE INVIABILIDAD

La evolución posterior a la crisis ha puesto en evidencia los riesgos particulares que los bancos grandes e interconectados, las sociedades financieras controladoras y las infraestructuras de los mercados financieros (FMI, por sus siglas en inglés) pueden suponer para la estabilidad financiera, en caso de que sea necesario resolverlos. En respuesta, los supervisores y otras autoridades se han centrado en el desarrollo de herramientas y técnicas para mitigar estos riesgos, incluyendo la optimización de los estándares de capital, el aumento de la supervisión microprudencial, la vigilancia macroprudencial complementaria y el desarrollo de regímenes de recuperación y resolución específicamente adaptados a las grandes instituciones.

Los regímenes de resolución deberían permitir que la RA preventiva (que suele ser el supervisor), determine los criterios para determinar el punto de inviabilidad, y las

autoridades deberían hacerlos cumplir plenamente. La supervisión no puede, ni debe, transmitir la percepción de que los bancos y otras FIs supervisadas no fracasarán.

Las quiebras de bancos individuales no son un impedimento para el objetivo de las autoridades financieras de proteger el sistema financiero y los intereses de los depositantes. De hecho, la salida ocasional de los bancos contribuirá a la credibilidad de las autoridades financieras y, por lo tanto, proporcionará el equilibrio de incentivos adecuado.³⁷ Además, si las resoluciones bancarias se llevan a cabo de manera metódica y al menor costo, es probable que mejoren la disciplina de mercado y la estabilidad financiera.

Las nuevas prácticas para hacer operativos los KAs, como la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria (BRRD)³⁸, recomiendan que las acciones de resolución se implementen cuando se cumplan todos los requisitos que se indican a continuación:

- La autoridad competente, previa consulta con la autoridad de resolución, determina que la institución está en quiebra o es probable que entre en proceso de quiebra.
- La autoridad de resolución, previa consulta con la autoridad competente, determina que la institución está en quiebra o es probable que entre en proceso de quiebra.
- Teniendo en cuenta el momento oportuno y otras circunstancias pertinentes, la autoridad competente considera que no hay perspectivas razonables de que ninguna medida alternativa del sector privado impedirá la quiebra de la entidad en un plazo razonable.
- La autoridad competente determina que es necesario adoptar una medida de resolución en aras del interés público.

37/ Véase *Guidance for dealing with weak and problem banks*, párrafo 195.

38/ Véase Directiva 2014/59/EU.

La BRRD añade a estas condiciones, que una FI está en quiebra, o es probable que entre en proceso de quiebra, cuando se cumplen una o más de las siguientes circunstancias:

- La institución ha incumplido, o existen elementos objetivos que apoyan la determinación de que la institución va a incumplir, los requisitos para continuar con su autorización.
- Los activos de la entidad son, o existen elementos objetivos que apoyan la determinación de que los activos de la entidad serán, en un futuro próximo, inferiores a sus pasivos.
- La institución es, o existen elementos objetivos para apoyar la determinación de que la institución será, en un futuro próximo, incapaz de pagar sus deudas a medida que éstas se vanzan.
- Se requiere un apoyo financiero público extraordinario, excepto cuando sea la única alternativa para remediar una perturbación grave de la economía y preservar la estabilidad financiera.

Los KAs hacen hincapié en la necesidad de que la RA pueda actuar antes de la insolvencia técnica. Por lo tanto, la planificación de la resolución facilitaría la difícil decisión de comenzar un procedimiento de insolvencia de una entidad, cuando sea necesario.³⁹ El RRP debe recopilar las cuestiones principales que deben considerar las autoridades cuando preparan las estrategias de resolución.

3.2.3 HABILITACIÓN DE UNA RESOLUCIÓN ORDENADA

Un SRR es un marco que asegura la resolución ordenada de las instituciones financieras. También incluye elementos que intentan prevenir fallas en primera instancia. El marco debería permitir una mayor supervisión por parte de la RA en todas las fases de una crisis bancaria. Esto garantizará que la RA pueda llevar a cabo acciones preparatorias y medidas preventivas y de detección temprana e implementar estrategias de intervención oportunas para devolver la viabilidad a la institución. Si las medidas preventivas no tienen éxito, el marco debería permitir la liquidación de la operación⁴⁰.

Las condiciones para la entrada en vigor de la resolución tienen por objeto lograr un equilibrio entre facilitar una salida ordenada antes de que se haya erosionado todo el valor de la institución y evitar que una firma entre en resolución antes de que se hayan agotado todas las opciones realistas para una solución con el sector privado.⁴¹

La coordinación es fundamental para asegurar que la RA tenga la oportunidad de determinar la estrategia de resolución y el plan operativo más apropiados, y que conozca el marco de tiempo necesario para liquidar la FI.

Al entrar en vigor la resolución, las acciones y decisiones de la RA deben ser irrevocables.⁴² La RA debe poder utilizar una amplia gama de opciones y facultades de resolución en cualquier combinación o secuencia necesaria para alcanzar los objetivos del régimen de resolución. Una vez que la RA toma el control de la FI inviable, debe ser capaz de tomar medidas rápidas y decisivas para estabilizar y reestructurar todo el negocio de la institución o parte de éste, según se considere apropiado. La RA debe poder actuar sin el consentimiento del accionista o del acreedor. El proceso de toma de decisiones para determinar la combinación más apropiada de herramientas de resolución estará mejor informado si existe un entorno de colaboración entre los participantes de la FSN a lo largo de la vida de las FIs, y no sólo cuando el fallo de éstas es inminente.

39/ <http://www.oecd.org/finance/financial-markets/48963966.pdf>.

40/ Véase en KA 3 una lista exhaustiva de las facultades de resolución.

41/ Bank of England, *The Bank of England's approach to resolution*, Octubre de 2014.

42/ KA 5.5 - La legislación que establece los regímenes de resolución no debe prever acciones judiciales que puedan limitar la aplicación de las medidas adoptadas por las autoridades encargadas de la resolución que actúen en el marco de sus facultades legales y de buena fe, o que puedan dar lugar a la revocación de dichas medidas. En su lugar, debe prever la reparación mediante la concesión de una indemnización, si ello está justificado.

3.2.4 COSTOS DE RESOLUCIÓN Y SOSTENIBILIDAD DEL DIF

Minimizar los costos de resolución y asegurar la sostenibilidad del DIF requiere una resolución efectiva, un seguro de depósitos efectivo y una supervisión eficaz. Según el CP6, cada DI debe participar en la planificación de contingencias y en la gestión de crisis para asegurar que el DI se encuentre preparado para cumplir con su mandato, ya sea que eso implique la ejecución efectiva de un pago, la facilitación de una solución tipo P&A (*purchase and assumption transaction*) o la adopción de otras medidas de resolución que puedan incluirse en su mandato.

Los fondos de seguro de depósitos sólo deben aplicarse para proteger a los depositantes de las instituciones miembros del DIS y para la resolución de las FIs inviables. En teoría, una estrategia de salida que requiera cerrar el banco cuando aún tenga capital positivo debería proporcionar suficientes ingresos por su venta para pagar a los depositantes y a otros acreedores.

En la práctica, sin embargo, los coeficientes de capital son indicadores rezagados del valor real del banco. Además, bajo condiciones típicas de mercado, el valor de venta o liquidación del banco siempre será menor que el valor de un negocio operativo. Por consiguiente, incluso si el banco se cierra con capital reglamentario positivo, es probable que el producto de la venta de sus activos sea inferior a su pasivo frente a los depositantes y acreedores.⁴³ En consecuencia, la financiación del seguro de depósitos es necesaria para garantizar el pago puntual a los depositantes y facilitar la transferencia de activos y pasivos a una entidad adquirente sana.

La sostenibilidad del DIF complementa el objetivo de la resolución que consiste en evitar el uso del erario público. El tamaño adecuado de los fondos, junto con los mecanismos de financiación contingente, contribuyen a garantizar la disponibilidad de recursos adecuados en caso de que se produzca la quiebra de un banco. Si se completa el círculo, la idoneidad del fondo se verá influenciada por el entorno operativo del DI, y un entorno de colaboración en la FSN reforzará su sostenibilidad.

Independientemente de su mandato, cuando el DI financia un mecanismo de resolución, debe entender el potencial de las recuperaciones o pérdidas subsiguientes de sus fondos que puedan producirse. Una vez que el banco está autorizado para operar y se convierte en miembro del DIS, el supervisor debe trabajar con el DI y la RA para identificar, evaluar y mitigar los riesgos emergentes en todos los bancos y en el sistema bancario en su conjunto.⁴⁵ El intercambio de información y la estrecha cooperación entre los participantes pertinentes de la FSN son vitales para identificar las debilidades de los bancos y para determinar cuándo se requieren las medidas correctivas correspondientes. En preparación para la resolución, el DI debe trabajar en estrecha colaboración con el supervisor y la RA al iniciarse el proceso, para asegurar la continuidad del acceso a los depósitos asegurados⁴⁶ y para determinar la resolución menos costosa.

43/ Krimminger, Michael. "Controlling Moral Hazard in Bank Resolutions: Comparative Policies & Considerations in System Design." (2006).

44/ Véase CP 9: Fuentes y usos de los fondos.

45/ Véase BCP 8 y 9.

46/ Véase BCBS, Guidelines for identifying and dealing with weak banks, julio de 2015, párrafos 146 y 195.

3.2.5 CONSIDERACIONES TRANSFRONTERIZAS

El aumento de la actividad transfronteriza sin una robusta gestión del riesgo puede ser una amenaza potencial para la estabilidad financiera, pero estos riesgos potenciales pueden evitarse. Una mejor supervisión transfronteriza consolidada en toda América Latina y el Caribe debería permitir a los supervisores vigilar las complejas actividades transfronterizas de los bancos y de los conglomerados financieros. Los organismos de supervisión y resolución, junto con los MoUs que prometen la cooperación transfronteriza, deberían emitir alertas tempranas sobre los problemas y ayudar a gestionarlos. Con este conjunto de instrumentos ampliado, las jurisdicciones podrían estar más dispuestas a integrarse a nivel regional, ya que los beneficios comenzarán a compensar el costo de mejorar el régimen regulatorio para proteger a los sistemas financieros de los riesgos sistémicos.⁴⁷ La armonización de los marcos jurídicos para la resolución y reestructuración de los bancos, así como de los regímenes de insolvencia no bancarios, debería contribuir a una integración regional más dinámica en el sector financiero.

3.3 CONVERGENCIA DE ESTÁNDARES PARA FORTALECER EL SISTEMA FINANCIERO

El cumplimiento de los Principios Básicos debería fomentar la estabilidad general del sistema financiero, pero no garantizará ni impedirá la quiebra de los bancos. En una economía de mercado, los fracasos son parte de la toma de riesgos.⁴⁸ Moderar el riesgo moral y contribuir a la disciplina de mercado son responsabilidades compartidas de los miembros de la FSN. El riesgo moral presente en la protección de los depósitos debe ser mitigado mediante un diseño cuidadoso del DIS y un régimen de supervisión estricto que cumpla plenamente con la regulación prudencial y permita la determinación oportuna de la inviabilidad.

Un régimen especial de resolución reducirá el riesgo moral mediante la intervención oportuna y asegurará

que los propietarios, accionistas y acreedores no asegurados sean los primeros en sufrir pérdidas por la quiebra del banco.

Los principios que guían a los BCPs, CPs y KAs tienen por objeto fortalecer la FSN y salvaguardar el sistema financiero. Para mejorar la eficacia de la FSN en su conjunto, cada función de la red de seguridad debe estar claramente definida. Las autoevaluaciones del cumplimiento de los estándares internacionales pueden ayudar a las autoridades a aclarar el papel de los participantes en la FSN, en sus jurisdicciones, para construir mecanismos de cooperación adecuados. A su vez, esto facilitaría la creación de marcos de manejo de crisis dotados de la flexibilidad necesaria para responder cuando sea necesario. El resultado de esa coordinación sería un sistema financiero más resiliente.

47/ IMF, *Financial Integration in Latin America*, 2016.

48/ BCBS, BCPs, párrafo 44.

TABLA 5: GUÍA PARA LA CONVERGENCIA DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Principios	Concepto	Orientación
BCP3, CP4, KA7.6, KA2.1	Cooperación y colaboración	Las autoridades (incluyendo supervisores, DIs y RAs) deben tener la capacidad legal para establecer mecanismos de coordinación e intercambio de información, sujetos a los requisitos de confidencialidad pertinentes.
BCP8, BCP9, CP13, KA3.1, KA2.7	Detección temprana e intervención oportuna	Los supervisores deberán disponer de un marco para la intervención temprana y tener en marcha planes, en colaboración con otras autoridades competentes, para tomar medidas a fin de poner en vigor la resolución ordenada de los bancos en el caso de que se tornen inviables. El supervisor, junto con otras autoridades competentes, trata de identificar, evaluar y mitigar cualquier riesgo emergente en los bancos y en el sistema bancario en su conjunto.
BCP11, CP14, CP15, KA2.3	Entrada en resolución	El supervisor coopera y colabora con las autoridades pertinentes para decidir cuándo y cómo instruir la entrada en la resolución. Los mecanismos de coordinación ayudan a la RA a: <ul style="list-style-type: none"> i) perseguir la estabilidad financiera y garantizar la continuidad de los servicios financieros de importancia sistémica, mediante la realización de funciones de pago, compensación y conciliación; ii) proteger a los depositantes e inversores, cuando proceda, y coordinarse con los sistemas y acuerdos pertinentes existentes; iii) evitar la destrucción innecesaria de valor y tratar de reducir al mínimo los costos generales de la resolución en las jurisdicciones de origen, las jurisdicciones de acogida y los acreedores; iv) considerar debidamente el impacto potencial de las medidas de resolución en la estabilidad financiera de otras jurisdicciones. Los depositantes deben ser reembolsados con prontitud (idealmente, a más tardar, siete días después del cierre del banco).
Prerrequisitos de BCP, CP15, CP16, KA5.2	Compensación y liquidación	Cuando los depositantes y otros acreedores legítimos tienen derechos de pago pendientes, se les proporcionan soluciones plausibles a sus reclamaciones y consultas de conformidad con el orden de prioridades establecido en la ley, y de acuerdo con los supuestos (y las políticas) en el escenario de salvaguarda de "no más perjudicial que en una liquidación". Se consideran e incluyen los procesos de presentación de informes y auditoría. También se incluyen las acciones y condiciones para la autoridad que solicita la liquidación de los activos residuales y la extinción de la entidad legal de la institución insolvente, a través de una acción judicial.
Prerrequisitos de BCP, CP6, KA2.2, KA10.2	Marco de gestión de crisis	La elaboración de estrategias de preparación para las crisis y la formulación de políticas de gestión a nivel de todo el sistema, son responsabilidades conjuntas de todos los participantes en la red de seguridad. Cuando se encarga a varias RA en una misma jurisdicción la resolución de diferentes entidades dentro del mismo grupo financiero o económico, una RA líder coordina el proceso de resolución. Para permitir la continuación de las operaciones de las funciones de importancia sistémica, las autoridades coordinan las responsabilidades y las acciones a seguir.
BCP13, CP5, KA7.7, KA2.4	MoUs transfronterizos	Los <i>Legal gateways</i> respaldan los mecanismos de cooperación. Los supervisores del país de origen, los supervisores del país de acogida y otras autoridades clave de los grupos bancarios transfronterizos comparten información y cooperan para la supervisión eficaz del grupo financiero y de las entidades del grupo, así como para la gestión eficaz de situaciones de crisis. Los acuerdos incluyen el intercambio formal de información y disposiciones de coordinación entre los DIs en las jurisdicciones pertinentes.

4. OPORTUNIDADES PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN

Asegurar una cooperación fluida, así como la confianza y la buena voluntad entre los participantes de la FSN es vital. Y, como ocurre con todas las relaciones, la creación de un entorno para una colaboración eficaz requiere tiempo y un compromiso continuo. La Figura 7 muestra las oportunidades de participación a lo largo de la “vida” de una FI. El intercambio de información y la coordinación son particularmente esenciales, y deben

diseñarse acuerdos explícitos para evitar o reducir al mínimo los posibles conflictos. Cuanto más complejos sean los acuerdos institucionales de la red de seguridad, más importante será definir los mecanismos formales. Es particularmente necesario que los participantes de la red de seguridad coordinen sus acciones cuando surja la necesidad de manejar una falla en la FI .

FIGURA 7: COLABORACIÓN DE LA FSN DESDE EL “NACIMIENTO HASTA LA MUERTE” DE UNA FI



4.1 COLABORACIÓN CON LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS (FI) DESDE “EL NACIMIENTO HASTA LA MUERTE” EN IGUALDAD DE CONDICIONES

Cada participante en la red de seguridad comparte la responsabilidad de garantizar la estabilidad financiera y de colaborar con las FIs en el mercado en igualdad de condiciones. La colaboración en la entrada, transformación y salida de las FIs debería ser posible, independientemente de la arquitectura de la FSN, siempre y cuando los participantes de la red tengan un mandato claro y las facultades para llevar a cabo sus competencias. Cada una de las etapas de la "vida" de las FIs presenta oportunidades para la colaboración entre las funciones de la FSN.

Cuando una FI entra en el sistema financiero, todas las funciones básicas de la FSN están implicadas hasta cierto punto. Su participación puede incluir la autorización, el reconocimiento o la inclusión de la nueva institución en su ámbito de control y acción. En este punto, la FSN puede tener las siguientes funciones:

- a) Prestamista de última instancia (LLR) - emite una opinión favorable o aprueba la licencia de operaciones e incluye nuevas entidades en los sistemas de pago.
- b) Supervisor - asegura el cumplimiento de los requisitos reglamentarios para la autorización de licencias y la continuación de las prácticas seguras y correctas.
- c) DI - Registra⁴⁹ a las nuevas entidades con licencia de operaciones para que los depositantes estén protegidos, incluye a la FI en los esfuerzos de concientización y difusión pública y monitorea y mide el impacto de la FI sobre el DIF.
- d) RA - reconoce e incluye la nueva entidad en el RRP, el monitoreo de la viabilidad de resolución y el régimen de evaluación.

A medida que las FIs operan su negocio, los supervisores se mantienen vigilantes para asegurar que crezcan de manera segura y sana.

Los supervisores se aseguran de que aquellos que poseen y dirigen las FIs sean idóneos. En consecuencia, establecen las reglas que deben seguirse, proporcionan orientación sobre la gestión y divulgación de riesgos, monitorean continuamente las acciones de la FI e imponen sanciones por conductas inapropiadas.⁵⁰

Después de que se establece una FI, también se siguen desempeñando otras funciones en la FSN. El LLR, el DI y la RA son notificados de cualquier cambio en la composición del capital y de los accionistas de la institución y su modelo de negocio. Además,

- a) LLR - determina si la liquidez de emergencia es factible y apropiada; de lo contrario, el LLR aprueba la revocación de la licencia de operaciones de la institución y, si corresponde, participa en la revisión de la estrategia de resolución;
- b) DI - evalúa los depósitos asegurados para estimar los requerimientos de liquidez de la institución, las necesidades de recursos y la posible exposición al riesgo. Para asegurar que la estrategia de resolución propuesta represente el menor costo para el DIF, el DI requiere entender el valor de los activos de la institución y el marco de tiempo necesario para el proceso de resolución (dado que el valor de los activos de la institución depende del tiempo necesario para su liquidación).
- c) RA - implementa estrategias y planes de resolución con un entendimiento completo de la operación de la FI y el conocimiento del valor razonable de los activos netos de la FI. En este punto, es esencial determinar con precisión la calidad de los préstamos, el número de préstamos afectados y si se puede ejecutar la garantía. La RA también ajusta y aplica apropiadamente las provisiones para préstamos no redituables (*non-performing loan*). Además, es esencial que la RA evalúe el alcance de los préstamos internos y conexos, así como que mida el valor razonable de los activos difíciles de valorar y de los productos financieros complejos que se mantienen en la cartera de negociación. Una evaluación precisa del valor razonable de los activos netos del banco deberá determinar las medidas necesarias.

49/ En Perú, las nuevas instituciones de depósito autorizadas (DTI) pagarán contribuciones a su DIA (FSD) durante 24 meses antes de que se cubran sus depósitos.

50/ Vinals, J. y Fiechter J., *The Making of Good Supervision: Learning to Say “No,”* IMF, 18 de mayo de 2010.

4.2 PLAN DE RECUPERACIÓN Y RESOLUCIÓN (RRP)

Los planes de recuperación y resolución, también conocidos como "disposiciones testamentarias", son herramientas para la planificación de contingencias previas a la crisis; mejoran la credibilidad del régimen de resolución y contribuyen a la disciplina del mercado. Los KAs proveen lineamientos para la implementación de un proceso de RRP en curso para promover la resolubilidad como parte del proceso general de supervisión. Como mínimo, el RRP debe cubrir las empresas incorporadas a nivel nacional que podrían ser sistémicamente significativas o críticas si fracasan (ver KA11). El proceso del RRP implica la cooperación de la gerencia de la FI, la RA y todas las demás autoridades relevantes. Es una herramienta de supervisión y resolución convincente que permite a los supervisores, DIs y RAs estar en la misma página sobre el papel de cada uno en la contribución a la estabilidad financiera y en la preparación para la entrada en resolución.

4.2.1 INTERVENCIÓN OPORTUNA GUIADA POR PLANES DE RECUPERACIÓN

El objetivo de los planes de recuperación es identificar los criterios cuantitativos y cualitativos que desencadenen la aplicación del plan de recuperación, ya sea total o parcial. Los bancos pueden debilitarse en cualquier momento y por múltiples razones. Por lo tanto, los requisitos de planificación de la recuperación están destinados a ayudar a la gerencia de las FI a identificar los mecanismos para hacer frente a una amplia gama de situaciones. Los requisitos también se crean para asegurar la implementación oportuna de las opciones de recuperación, que permitan hacer correcciones antes de que las medidas de ejecución sean requeridas por la autoridad de supervisión. Las FI, junto con el supervisor y la RA, deben asegurarse de que los factores desencadenantes de la implementación de los planes de recuperación estén calibrados a fin de proporcionar una advertencia con la suficiente antelación como para permitir que la FI tome las medidas correctivas y que la RA inicie la planificación de contingencia apropiada. El objetivo de los

desencadenantes de la planificación de la recuperación es permitir que los bancos restablezcan la solidez y la viabilidad financieras mediante sus propios esfuerzos.⁵¹ Las FI deben proporcionar a los supervisores y a los representantes designados una explicación del proceso, lo cual conduciría a la calibración de los detonadores y a demostrar que éstos se activarían lo suficientemente temprano como para ser indicadores efectivos.

Los *Lineamientos para identificar y hacer frente a bancos en dificultades* del BPI, reconocen que las debilidades de cada banco no aparecen de forma aislada, sino más bien como una serie de problemas que evolucionan simultáneamente. Si los planes de recuperación no tienen éxito y si la FI comienza a enfrentarse a mayores dificultades, entonces debería producirse una escalada de acciones correctivas. Independientemente de que el supervisor sea o no flexible para dar a la FI la oportunidad de recuperarse, la coordinación con el DI y la RA puede permitir la realización de tareas preparatorias en caso de que la acción correctiva no devuelva a la FI a la viabilidad. Para ayudar a los participantes de la red de seguridad a coordinar la acción, éstos deben desarrollar criterios conjuntos que permitan proporcionalidad y gradualidad en el proceso de toma de decisiones.

⁵¹ FSB, *Recovery and Resolution Planning: Making the Key Attributes Requirements Operational Consultative Document*, November 2012.

4.2.2 PREPARACIÓN MEDIANTE LA PLANIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN

El objetivo de las estrategias y planes de resolución es facilitar la resolución ordenada de una FI, evitando al mismo tiempo una grave perturbación sistémica y el uso de fondos públicos. Las estrategias de resolución y los planes de resolución operativa deben adaptarse a las características y condiciones individuales de una FI en el mercado en el momento de la resolución. El FSB aconseja⁵² a las autoridades que determinen los enfoques apropiados para la resolución y confía en que las FI proporcionen información y análisis actualizados y precisos para apoyar la planificación de su resolución. Específicamente:

- Las estrategias de resolución deben incluir los elementos clave del enfoque de resolución propuesto en términos de las facultades de resolución (véase KA3) que se aplicarán, tales como la recapitalización, la reestructuración o la transferencia total o parcial de la FI.
- Los planes operativos de resolución deben proporcionar detalles sobre las acciones, condiciones y arreglos para la implementación del plan, incluyendo los requisitos de financiamiento, información y datos.
- Los acuerdos de cooperación transfronteriza específicos por empresa (COAG) deben guiar las actividades de los Grupos de Gestión de Crisis (CMG) en la planificación, coordinación e implementación de estrategias y planes de resolución que incorporen a las autoridades del país de origen y a las autoridades clave del país de acogida.⁵³

Las estrategias de resolución y los planes operativos, además de los COAGs, deben mantenerse como documentos vivos que se mejoran y actualizan con el tiempo. Esto requiere la coordinación y colaboración continuas entre todas las autoridades pertinentes.

Además, las evaluaciones de viabilidad de resolución⁵⁴ informarán los ajustes necesarios al RRP a medida que se evalúan las estrategias y planes de resolución para medir: (1) cómo cumplen con los objetivos declarados de proteger la estabilidad sistémica y proteger las funciones críticas sin exponer los fondos públicos a pérdidas y (2) si su implementación es factible y verosímil.

4.3 MANEJO DE LOS BANCOS EN DIFICULTADES Y DETERMINACIÓN DE LA INVIABILIDAD

Los regímenes de supervisión deben establecer incentivos que alienten a las autoridades de supervisión a tomar medidas tempranas y decisivas en respuesta a las señales de deterioro material de la viabilidad de una institución.

Los supervisores deben tener la facultad discrecional de actuar de forma preventiva cuando se detecten debilidades en un banco, sin tener que esperar necesariamente a que se supere un umbral. Una buena práctica es actuar lo más rápidamente posible para evitar que el problema escale. Una vez que una institución ha alcanzado el punto de inviabilidad, el supervisor y la RA deben actuar con decisión para asegurar que la institución en quiebra vuelva a ser viable o se resuelva de forma ordenada. Deben existir criterios claros o indicadores de inviabilidad adecuados para ayudar al supervisor a determinar si una institución cumple con las condiciones para entrar en el proceso de resolución.⁵⁵

52/ Ídem.

53/ Las principales autoridades del país de acogida son las que son miembros del CMG.

54/ Consulte la sección 3.2.1 para obtener más información sobre las evaluaciones de la resolución.

55/ Véase *Guidelines for identifying and dealing with weak banks*, párrafo 26.

Una vez que se haya dado a las FIs la oportunidad de presentar su caso a la autoridad supervisora, y en caso de que todas las medidas correctivas hayan fracasado o parezcan estar fracasando para restaurar la salud de la institución, es necesario implementar acciones de resolución. Los criterios de inviabilidad deberían considerar los requisitos y condiciones que una institución debe cumplir para obtener la aprobación de la licencia, y guiarse por los principios y objetivos de los KAs. El supervisor debe ser la autoridad principal en la determinación de tales criterios, ya que la decisión de desencadenar la resolución es, en esencia, un juicio regulador. Cuando un banco o FI deja de cumplir con las condiciones de autorización, y no tiene el prospecto de poder cumplirlas en el futuro, es razonable encaminarse a la entrada en vigor de una resolución.⁵⁶

Dejar la determinación de la inviabilidad en manos del supervisor puede llevar al supervisor a retrasar demasiado el inicio de la resolución, algo que se conoce como postergación regulatoria (*forbearance*). Ésta puede abordarse mediante un marco legal que permita la entrada en resolución antes de que la FI se muestre insolvente en la hoja de balance, aumentando así la probabilidad de una resolución ordenada y rápida que preserve el valor de la operación restante. Una medida adicional utilizada para evitar la postergación regulatoria es permitir que el DI y otros planes de protección pongan fin a la afiliación de la FI débil o problemática, sobre la base de que dicha indulgencia expone a los fondos del plan de protección a pérdidas potenciales innecesarias. Siempre que la RA sea una entidad separada del supervisor, la RA podría desencadenar la entrada en vigor de la resolución sobre la base de que un mayor retraso por parte del supervisor disminuiría la oportunidad de una resolución ordenada, lo cual dificultaría que la RA lograra sus objetivos de resolución.⁵⁷ No obstante, el cese de afiliación a un plan de protección debe estar sujeto a los criterios de inviabilidad determinados por el supervisor. Además, la autoridad que dé por terminada la afiliación deberá notificar al supervisor para que las acciones puedan ser coordinadas de tal manera que sean congruentes con el objetivo de una resolución ordenada.

4.4 MARCO DE GESTIÓN DE CRISIS: LOCAL Y TRANSFRONTERIZO

El papel de liderazgo de la gestión de crisis debe delegarse a un participante de la FSN. El manejo de una crisis puede presentar inquietudes respecto a conflictos de interés para cualquiera de las funciones de la FSN. Sin embargo, la función menos expuesta a tales conflictos es la que no es responsable de la supervisión diaria de las operaciones de las instituciones en el sistema financiero. Podría surgir un conflicto, especialmente al determinar si se deben utilizar fondos públicos para un rescate externo (*bail-out*) dentro de la resolución. La independencia administrativa y técnica es equiparable a la rendición de cuentas y la toma de decisiones. La decisión de cerrar una FI, sistémica o no, debe ser económica y no política. Deberían asignarse mandatos claros: 1) para vigilar el riesgo sistémico a fin de facilitar la supervisión macroprudencial, y 2) para llevar a cabo la preparación de medidas ante una crisis en todo el Sistema.

56/ Brierley, P., *The UK Special Resolution Regime for failing banks in an international context*, Bank of England, Financial Stability Paper No. 5, Julio, 2009.

57/ Ídem.

El manejo de las fallas sistémicas requiere un marco explícito y completo. Cuando se trata de gestionar una crisis sistémica, pueden ser necesarias grandes cantidades de financiamiento además de una relajación de la regulación prudencial en todo el sistema. En esencia, estas acciones equivalen a una reversión casi completa de las prioridades de política del SRR, ya que, en una quiebra bancaria aislada, incluida la de una institución de importancia sistémica, la ejecución estricta de las limitaciones de la hoja de balance puede dominar las opciones de la RA (al menos en la forma del principio del menor costo durante el proceso de resolución). Por el contrario, el enfoque de resolución preferido en una crisis sistémica, por lo general, hará caso omiso de esa limitación.

Un marco eficaz de manejo de crisis implica componentes, institucionales y operativos, que permitan gestionar tanto las situaciones nacionales como las transfronterizas. Este marco debería proporcionar los medios y herramientas adecuados en los ámbitos de la detección del riesgo sistémico, la intervención temprana, la asistencia oficial en materia de liquidez, la resolución y el seguro de depósitos. Decidir el nivel adecuado de protección sistémica es una cuestión de política para todas las autoridades pertinentes, en particular si existe la certeza de un compromiso de fondos públicos. Al abordar las cuestiones sistémicas, es imperativo equilibrar varios factores, incluidos los riesgos para la confianza en el sistema financiero, el riesgo de contagio a instituciones que de otro modo serían sólidas y la posible distorsión de las señales y la disciplina del mercado.

Es importante destacar la importante presencia de grupos financieros regionales entre las jurisdicciones miembros de la ASBA. Los supervisores del país de origen, los supervisores del país de acogida y otras autoridades clave de los grupos bancarios transfronterizos deben compartir información y cooperar para la supervisión eficaz del grupo financiero y de las entidades del grupo, así como para la gestión eficaz de situaciones de crisis. Basándose en el perfil de riesgo y en la importancia sistémica del banco, el supervisor del país de origen, en colaboración con su RA

nacional, deberá ser capaz de desarrollar un marco para la cooperación y coordinación transfronteriza en caso de crisis entre las autoridades competentes del país de origen y del país de acogida. Para lograr una resolución satisfactoria, las autoridades competentes deben compartir información sobre los preparativos de la crisis desde una fase temprana, respetando al mismo tiempo las disposiciones aplicables en materia de confidencialidad. Aunque la mayoría de las jurisdicciones participantes tiene acuerdos de intercambio de información y cooperación, éstos no son jurídicamente obligatorios. Además, durante las reuniones del WG, las jurisdicciones expresaron su preocupación por la incongruencia en el lenguaje utilizado cuando los MoUs se firman bilateralmente, frente a los de carácter multilateral, ya que las cuestiones transfronterizas podrían involucrar a más de dos jurisdicciones firmantes.

Cuando una red de seguridad no puede anticipar las presiones políticas y económicas durante una crisis, el resultado es una red de seguridad debilitada en la que el desplazamiento del riesgo es impulsado por la discrecionalidad del gobierno y no por normas prudenciales.⁵⁸ Los marcos legales deben ser revisados para asegurar que los objetivos, mandatos y poderes de las políticas públicas estén adecuadamente alineados, de manera que cada función de la FSN pueda cumplir con sus responsabilidades de manera congruente y confiable, tanto individual como colectivamente. Desde la GFC, se ha hecho evidente que la fuerza de las redes de seguridad está determinada por su eslabón más débil. De hecho, la regulación prudencial, la supervisión, el seguro de depósitos y el régimen de resolución se influyen entre ellos y afectan su efectividad.

58/ Brock, P., *Financial Safety Nets and Incentive Structures in Latin America*, University of Washington, Seattle, Washington, agosto, 1998.

5. LINEAMIENTOS PARA UNA COOPERACIÓN EFICAZ

Las tensiones entre organizaciones pueden surgir como resultado de mandatos contradictorios, recursos limitados e incentivos de reputación, entre otras cosas. Por lo tanto, la creación de mecanismos de cooperación que promuevan la coordinación y la buena voluntad entre los participantes en la red de seguridad es una tarea difícil, aunque importante. Una manera de facilitar esta coordinación es mediante la creación de una división irrefutable de facultades y responsabilidades para cada organización.

Si se utilizan acuerdos formales de intercambio de información, éstos deben reconocer claramente las funciones y responsabilidades de las partes respectivas. Además, estas disposiciones deben especificar el tipo, el nivel de detalle y la frecuencia de la información que debe intercambiarse, así como la identidad de las personas que la intercambian. La confidencialidad de la información intercambiada entre las partes debe respetarse en todo momento. Los mecanismos de coordinación deben ser lo suficientemente generales como para cubrir todos los escenarios posibles.

Como ya se ha mencionado, las dificultades para sincronizar el cambio de orientación política, las cuestiones relativas a los mecanismos detonantes y la preocupación por la magnitud de los pasivos contingentes han puesto de manifiesto la necesidad de un marco unificado para la red de seguridad. Estas cuestiones deberían abordarse en los MoUs de cooperación, y las funciones de la red de seguridad deberían ser obligatorias por ley.

5.1 PRINCIPIOS QUE RIGEN LOS ACUERDOS DE COORDINACIÓN

Los MoUs deben asignar claramente los roles y responsabilidades entre las funciones de la FSN cuando existan oportunidades de colaboración. Los criterios

contenidos en los BCPs, CPs y KAs pueden guiar el contenido y el lenguaje de estos acuerdos. Además, los MoUs deben informar el proceso de toma de decisiones y los cambios en el liderazgo, teniendo en cuenta que los roles y responsabilidades de cada función de la FSN pueden tener más o menos influencia a medida que ocurran y evolucionen los eventos y los acontecimientos. El cierre de un banco puede convertirse en una crisis, o puede seguir su curso sin incidentes. Por lo tanto, para permitir una colaboración eficaz, los MoUs deben abordar los canales de coordinación para la colaboración general y cotidiana, así como describir lo que se esperaría de todas las funciones que participan en las diferentes etapas de un proceso de resolución.

5.2 LEGAL GATEWAYS Y SU PROPÓSITO

Los marcos jurídicos deberían incluir *legal gateways*⁵⁹ que ofrezcan la oportunidad de que las autoridades establezcan y ejecuten mecanismos de intercambio de información y coordinación en sus relaciones con sus homólogos nacionales y transfronterizos. Todas las autoridades involucradas deben estar autorizadas a compartir información oportuna, sujetas a los requisitos aplicables de protección de datos o secreto bancario, y bajo las obligaciones de confidencialidad apropiadas para todos los empleados y representantes actuales y pasados. Además, las autoridades no deben negarse a revelar información relativa a la resolución por razones de confidencialidad si el receptor está sujeto a los requisitos de confidencialidad adecuados.⁶⁰

59/ Los *legal gateways* se entienden como provisiones establecidas en la ley, u otros instrumentos con fuerza de ley, que permiten la divulgación de información pública a destinatarios específicos para fines específicos. Éstos pueden depender de, o estar apoyados por, memorandos de entendimiento (MoUs) u otras formas de acuerdo entre las autoridades receptoras y proveedoras.

60/ Véase *Key Attributes for Effective Resolution Regimes of Financial Institutions*, I-Annex 1, Information Sharing for Resolution Purposes, 2014.

Según los KAs, los legal gateways deben ser suficientes para permitir la divulgación de información de la empresa a las autoridades apropiadas con el propósito de llevar a cabo funciones relacionadas con la resolución, incluyendo las siguientes:

- i) Evaluación de la viabilidad de resolución
- ii) Desarrollo de estrategias de resolución
- iii) Desarrollo de planes operativos de resolución
- iv) Realización de ejercicios de simulación y análisis de escenarios para la planificación de la resolución.
- v) Detección y monitoreo oportunos, y supervisión, regulación y vigilancia de las entidades
- vi) Aplicación de las medidas de recuperación
- vii) Evaluación de la efectividad de las medidas de recuperación para restablecer la viabilidad, la probabilidad de que se requieran medidas de resolución y el posible plazo en el que dichas medidas podrían ser necesarias.
- viii) Preparación para la aplicación de las medidas de resolución
- ix) Ejercicio de los poderes de resolución

5.3 MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y MARCO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Un marco institucional bien establecido es un instrumento de manejo de crisis y un requisito previo para una red de seguridad eficaz. Las autoridades competentes deben convenir en sus responsabilidades individuales y conjuntas en materia de gestión y resolución de crisis, así como en la forma en que cumplirán esas responsabilidades de manera coordinada.⁶¹ Las jurisdicciones reconocen cada vez más la necesidad de una planificación ex ante, tanto a nivel nacional como transfronterizo. Un marco eficaz de coordinación e intercambio de información debe ser facilitado por los MoUs, los comités de estabilidad financiera y los CMG.

Cada uno de estos mecanismos debe tener descripciones claras de sus funciones y aplicaciones, y ser revisado para asegurar que funcionen en la práctica

5.3.1 MEMORANDUMS DE ENTENDIMIENTO PARA UNA RESOLUCIÓN EFECTIVA

Los marcos jurídicos de las resoluciones deben potenciar y fomentar la colaboración continua. Los KAs abogan por que los acuerdos de coordinación entre los supervisores, los DIs y las RAs contengan los siguientes elementos básicos:

- Disposiciones relativas a las reuniones periódicas y extraordinarias de las partes interesadas y a la relación con las estructuras de colaboración existentes.
- Las bases estatutarias y contractuales para el intercambio rápido de información entre los diferentes miembros de la FSN y con otras partes nacionales y transfronterizas, teniendo en cuenta las limitaciones que existen para una coordinación adecuada y oportuna, así como la forma en que éstas podrían abordarse.
- El nivel de detalle con relación al intercambio de información:
 - si éste cambia, y cómo cambiaría, en la colaboración diaria, en las fases de intervención, cierre y resolución
 - si éste cambia, y cómo cambiaría, en la compensación y liquidación, estableciendo una mayor coordinación en casos de acontecimientos extraordinarios o sistémicamente importantes
- Procedimientos para el intercambio de información a nivel técnico y superior, y herramientas utilizadas para el intercambio de información (ej. el uso de un sitio web seguro).

61/ Véase BCPs (Septiembre 2012), en particular, sobre los requisitos previos establecidos en “Clear framework for crisis management, recovery and resolution.”

- Compromiso de mantener actualizadas las listas de contactos, que abarquen múltiples medios de comunicación para el personal clave de alto nivel y del resto del personal de trabajo.
- Compromiso de mantener la confidencialidad de la información compartida y medidas para garantizar la confidencialidad (ej. limitar el número de personas con acceso a los datos, tener un acuerdo de confidencialidad firmado por todo el personal pertinente, contar con un procedimiento en caso de que se viole la confidencialidad).

También deberían firmarse acuerdos específicos para cada institución que contengan los elementos clave sobre la forma en que las autoridades del país de origen y del país de acogida cooperarán. Estos acuerdos deben establecer los objetivos y procesos para la cooperación a través de los CMG; definir las funciones y responsabilidades de las autoridades en los preparativos, durante y después de una crisis; y esbozar los mecanismos y los plazos para el intercambio de información.

Los acuerdos de coordinación deben probarse mediante ejercicios de simulación y revisarse periódicamente.

5.3.2 CONSEJOS DE ESTABILIDAD FINANCIERA

Los consejos de estabilidad financiera se establecen como gabinetes estratégicos que son responsables de una amplia gama de tareas, incluyendo: (1) compartir información; (2) identificar y desarrollar herramientas para monitorear el sector financiero; (3) analizar el impacto de los eventos macroeconómicos, así como otros riesgos en evolución, en el sistema financiero; y (4) identificar y crear herramientas para mitigar el riesgo. Para funcionar adecuadamente, el comité de estabilidad financiera de cada jurisdicción requiere la intervención de los principales participantes en la FSN, como lo son los bancos centrales, las autoridades supervisoras, los ministerios de finanzas, los DIs y las RAs.

Los consejos de estabilidad financiera deben crearse de forma oficial para que sus decisiones sean jurídicamente obligantes. Esto es particularmente importante cuando se determinan estrategias para la gestión de eventos sistémicos. El comité debe tener un marco de gobernanza, junto con objetivos formales, mandatos y facultades para garantizar la seguridad jurídica de sus acciones y decisiones.

5.3.3 GRUPOS DE GESTIÓN DE CRISIS (CMG)

Los KAs requieren que se establezca un CMG para cada institución financiera de importancia sistémica global (G-SIFI, por sus siglas en inglés) para facilitar la resolución de dicha institución. El CMG debe permitir que las autoridades clave del país de origen y del país de acogida coordinen y desarrollen la estrategia de resolución común preferida para la FI. Además, los CMG deben examinar continuamente la FI e informar sobre lo siguiente:

- Progresos en la coordinación y el intercambio de información entre los CMG participantes y con las autoridades del país de acogida que no están representadas en el CMG.
- El proceso de RRP para las G-SIFIs en el marco de acuerdos de cooperación específicos de cada institución.
- Las evaluaciones de viabilidad de resolución de las G-SIFIs.

5.4 COLABORACIÓN DIARIA

Los participantes de la FSN deben establecer acuerdos de coordinación que aseguren la simetría en el acceso a la información.

La información compartida oportunamente permite la toma de decisiones cotidianas, el análisis en el monitoreo de las operaciones de las instituciones financieras, y la determinación y comunicación de políticas. Los organismos deben evitar la duplicación de funciones y sobrecargar a las instituciones bajo su autoridad. El miembro de la FSN encargado principalmente de las responsabilidades cotidianas del sistema financiero es probablemente el supervisor prudencial. La autoridad supervisora debe asegurarse de que sólo las empresas sólidas entren en el sistema financiero y debe ser la autoridad principal la que desencadena la salida de una FI del sistema. Esto a pesar del hecho de que la resolución de los bancos en dificultades puede ser una función de una entidad administrativa distinta.⁶² Los mecanismos de recopilación de información deben coordinarse con la autoridad supervisora. Los reportes de monitoreo producidos por las tres funciones -autoridad de supervisión, autoridad de resolución e institución aseguradora de depósitos- deben ser compartidos, de manera que los participantes de la FSN puedan obtener información desde diferentes análisis y perspectivas.

5.5 INTERVENCIÓN OPORTUNA Y PREPARACIÓN PARA LA RESOLUCIÓN

Enfrentarse a una institución en dificultades, y aún más, a una crisis, puede ser complejo. La coordinación entre los participantes de la FSN, con reglas de participación predeterminadas, es fundamental para guiar el proceso de toma de decisiones. Los pronunciamientos y las acciones ad hoc suelen dar lugar a la inestabilidad del mercado y pérdida de confianza en los reguladores. Los MoUs que contienen los elementos básicos (ver sección 5.3.1) buscan asegurar la rendición de cuentas, la independencia y la transparencia en el entorno de trabajo de la FSN, e intentan minimizar el costo de la resolución de las instituciones fallidas.

Los mecanismos de coordinación sólidos deben complementar los marcos jurídicos de las resoluciones para proporcionar rapidez, transparencia, planificación anticipada y la mayor previsibilidad posible mediante procedimientos claros.⁶³ Es importante que el supervisor del banco, la RA y el DI cuenten con planes de acción y de contingencia bien desarrollados que aseguren la implementación oportuna y efectiva de medidas de intervención que sean proporcionales a la gravedad de las debilidades del banco.⁶⁴ Las DIAs con responsabilidades en materia de resolución deberían poder acompañar al supervisor prudencial a las revisiones in situ para recopilar información (las DIA no llevarían a cabo actividades ni funciones de inspección). Esta planificación anticipada también reforzará una perspectiva macroprudencial, mitigando la acumulación de riesgos excesivos en todo el sistema e identificando los efectos de las acciones tomadas y las decisiones políticas tomadas por los participantes de forma individual y colectiva.

62/ Singh, D. y LaBrosse, J.R., "Developing a Framework for Effective Financial Crisis Management," *OECD Journal: Financial Market Trends* 2011, no. 2 (2012).

63/ Véase el preámbulo de los KAs.

64/ Véase *General Guidance on Early Detection and Timely Intervention for Deposit Insurance Systems*, IADI, 2013.

5.6 ENTRADA EN VIGOR DE LA RESOLUCIÓN

Determinar que una entidad en quiebra debe entrar en un proceso de resolución porque se ha vuelto inviable o porque no tiene perspectivas de volver a la viabilidad, requiere la participación del supervisor, el DI y la RA. Los mecanismos de coordinación deberían permitir la adopción de las medidas necesarias para aplicar la estrategia de resolución y los planes operacionales. Estas acciones incluyen la realización de valoraciones, el nombramiento de asesores, la continuidad de los sistemas de pago y otros FMI, la revisión de los requisitos de información y datos, y la comunicación con los accionistas y con el público en general. Es importante que los mecanismos de coordinación prevean la reestructuración posterior a la resolución y el restablecimiento de la viabilidad de las partes de la empresa que vayan a continuar, así como la liquidación sistemática de las que no lo harán (si existiesen).⁶⁵ En las jurisdicciones donde sea apropiado, los MoUs deben incluir detalles para puntos de entrada únicos o múltiples (*Single Entry Point* o *Multiple Entry Point*).

5.7 CONCILIACIÓN Y LIQUIDACIÓN

Dependiendo de los arreglos institucionales de la FSN, se pueden requerir MoUs para coordinar las acciones de compensación y liquidación. Éstos deberían incluir disposiciones para las siguientes situaciones:

- Dependiendo de la estrategia de resolución, liquidación de transacciones tales como el ejercicio de opciones por parte del adquirente, ya sea cualquier readquisición de activos por parte del receptor o cualquier recolocación (*put back*) de activos al receptor por parte de la institución adquirente.
- Llevar a cabo investigaciones para determinar si se cometieron negligencias, tergiversaciones o irregularidades que contribuyeron al fracaso de la FI y, cuando corresponda, entablar una demanda para ayudar a recuperar las pérdidas causadas por estos actos.

- Revisión y compensación de los pagos de los activos elegibles.
- Notificación y aprobación de solicitudes de la liquidación judicial de la FI en quiebra.
- Determinación de las lecciones aprendidas durante este proceso e identificación de oportunidades para introducir modificaciones y ajustes
- Disposición de los activos residuales de la institución insolvente.

Los mecanismos de cooperación deberían ayudar a todas las partes interesadas hasta el final del proceso de resolución.

⁶⁵ Véase *Guidance on Developing Resolution Strategies and Operational Resolution Plans*, FSB (2012).

6. COMENTARIOS FINALES

Las autoridades del sector financiero se enfrentan a múltiples desafíos para armonizar sus marcos operativos y jurídicos a fin de reproducir la aplicación de los estándares internacionales. Las jurisdicciones tienen diferentes sistemas jurídicos -civil o de derecho consuetudinario (*common law*)- que implican diferentes procesos legislativos y capacidades de ejecución. También cuentan con sistemas financieros y redes de seguridad de diversos niveles de profundidad y complejidad, desarrollados a lo largo de décadas, a través de acontecimientos que han influido en la evolución y estructura de sus marcos legales y operativos.

Las jurisdicciones que están reformando sus esquemas de resolución deben diseñar cuidadosamente sus marcos, guiados por los objetivos establecidos en los KAs, para lograr resoluciones viables y metódicas sin que se produzcan perturbaciones sistémicas graves y sin crear la expectativa de rescates financiados con fondos públicos. El establecimiento de un Régimen Especial de Resoluciones (SRR) debería permitir a las autoridades del sector financiero llevar a cabo las resoluciones con mayor seguridad jurídica para todas las partes involucradas, asegurar el acceso continuo a funciones financieras críticas e inculcar la disciplina del mercado.

Un SRR proporciona herramientas para proteger la estabilidad financiera mediante la gestión eficaz de bancos y otras instituciones de captación de depósitos (DTI), empresas de inversión, grupos bancarios y contrapartes centrales que están por quebrar, al tiempo que protegen a los depositantes, los activos de los clientes, a los contribuyentes y a la economía en general. Debe asignar poderes a la RA que le permitan tomar acciones flexibles y decisivas que maximicen las recuperaciones, limiten las demoras en el reembolso a los depositantes y minimicen el tiempo necesario para devolver los activos de los clientes al sistema financiero. Cuando varias entidades administrativas componen la RA dentro de una jurisdicción, sus respectivos mandatos, funciones y responsabilidades deben definirse y coordinarse de manera clara.

Si las leyes de una jurisdicción no autorizan una acción rápida y decisiva para reestructurar o continuar las funciones bancarias clave de las FIs - sin importar su tamaño-, la respuesta inevitable será eludir cualquier prohibición y apoyar eficazmente a las instituciones débiles (incluso mediante inyecciones de fondos públicos), manteniéndolas en funcionamiento. El riesgo moral puede y debe controlarse limitando el uso de fondos públicos y proporcionando al mismo tiempo a las autoridades responsables las herramientas legales para mantener las operaciones bancarias clave mediante la venta del negocio o la transferencia de activos y pasivos a otro banco o mediante la operación de una institución financiera temporal (*bridge bank*). La evaluación de los marcos jurídicos, cuando proceda, con el objetivo de adoptar estándares internacionales, debería permitir el distanciamiento de la cultura basada en el cumplimiento. A su vez, los marcos jurídicos reformados deberían ser, en mayor medida, capaces de mejorar la capacidad de recopilación de datos mediante una planificación cuidadosa. Estas reformas también permitirían una comprensión integral de los riesgos involucrados en las FIs individuales, tanto en cuanto a las preocupaciones actuales, como a medida que se convierten en operaciones inviables, como en cuanto a la forma en que su entrada en el proceso de resolución podría afectar al sistema financiero en su conjunto.

El punto de partida de la agenda de reforma comienza con el cambio de nuestra mentalidad colectiva acerca de la importancia de una red de seguridad sólida en la que cada función, individual y colectiva, pueda contribuir a fomentar la estabilidad del sistema financiero. Una estrecha coordinación basada en el reconocimiento de los mandatos y competencias de todos los participantes en la FSN impulsará procesos de resolución eficaces.

DEFINICIONES DE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS EN ESTE REPORTE*

Administrador - administrador judicial, fiduciario, conservadores, liquidadores u otros funcionarios designados por un tribunal o autoridad de resolución, de conformidad con un régimen de resolución, para administrar y llevar a cabo la resolución de una empresa.

Rescate interno durante la resolución (bail-in) - mecanismos de restructuración (cualquiera que sea su denominación) que permiten la absorción de pérdidas y la recapitalización de una institución financiera en resolución o la capitalización efectiva de una empresa que se hace cargo de los activos y pasivos de una institución financiera insolvente a través de la cancelación, disminución del valor contable de un activo, o terminación del patrimonio financiero (*equity*), instrumentos de deuda, y otras deudas prioritarias o pasivos subordinados no asegurados de la institución financiera que se encuentra en resolución, y la conversión o el intercambio de la totalidad o parte de dichos instrumentos o pasivos (o derechos sobre los mismos) por patrimonio u otros instrumentos emitidos por la empresa, un sucesor (incluyendo una institución financiera temporal *-bridge institution-*) o la matriz de la institución.

Banco - cualquier empresa que recibe depósitos o fondos restituibles del público y que está clasificada bajo el marco legal de la jurisdicción como una institución captadora de depósitos. Para los propósitos de este reporte, un banco puede significar, según lo indique el contexto, una institución individual o un grupo bancario.

Institución financiera temporal (*bridge institution*) - una entidad establecida para asumir y mantener temporalmente ciertos activos, pasivos y operaciones de una empresa insolvente como parte del proceso de resolución bancaria.

Funciones críticas - actividades realizadas hechas para una empresa por parte de terceros, cuyo fracaso conduciría a la interrupción de servicios críticos para el funcionamiento de la economía real y la preservación de la estabilidad financiera.⁶⁶

Seguro de depósitos - un sistema establecido para proteger a los depositantes contra la pérdida de sus depósitos asegurados en caso de que un banco no pueda cumplir con sus obligaciones.

Institución aseguradora de depósitos - la entidad legal específicamente responsable de proporcionar garantías de

depósitos bancarios, seguros de depósito, o arreglos similares para la protección de los depósitos.

Sistema de seguro de depósitos - el asegurador de depósitos y sus relaciones con los participantes de la red de seguridad financiera que apoyan las funciones del aseguramiento de los depósitos y los procesos de resolución bancaria.

Preferencia al depositante - conceder a los pasivos derivados de depósitos una clase de prelación sobre los acreedores generales en el proceso de la liquidación de los activos de un banco insolvente. Los depositantes deben ser reembolsados en su totalidad antes de que los acreedores restantes puedan cobrar lo que les corresponda. La preferencia al depositante puede tomar las siguientes formas:

- Preferencia al depositante nacional (o local), que les da prioridad a los pasivos de depósitos domiciliados y pagaderos dentro de la jurisdicción local y no se extiende a los depósitos realizados en sucursales extranjeras de los bancos.
- Preferencia al depositante asegurable, que da prioridad a todos los depósitos que cumplan con los requisitos de elegibilidad para la cobertura del seguro de depósitos.
- Preferencia al depositante asegurado, que da prioridad a los depositantes cuyos depósitos ya están asegurados (y al asegurador de depósitos bajo el esquema de subrogación).
- Preferencia al depositante en dos niveles, mediante la cual, los depósitos elegibles, pero no asegurados, tienen una mayor prioridad que la correspondiente a los acreedores ordinarios no garantizados y no preferentes; y, a su vez, los depositantes asegurados poseen una mayor prioridad que los depositantes asegurables.
- Preferencia al depositante en general, mediante la cual, todos los depósitos tienen una mayor prioridad que la de los acreedores ordinarios sin garantía y no preferentes, independientemente de su estatus (asegurados / no asegurados o asegurables / no asegurables).

66/ Véase *Guidance on Identification of Critical Functions and Critical Shared Services*, julio de 2013. http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130716a.pdf.

Sistema de primas diferenciadas por riesgo (o "primas basadas en riesgo") - un sistema de estimación de primas que pretende diferenciarlas sobre la base de criterios tales como los perfiles individuales de riesgo de cada banco.

Entrar en resolución - la decisión, tomada por una autoridad relevante, que declara que una empresa cumple las condiciones bajo el régimen de resolución bancaria aplicable para el ejercicio de las facultades de resolución, a las cuales se sujetará.

Financiamiento *ex ante* - el cobro regular de las primas con el objetivo de acumular un fondo que haga posible cumplir con compromisos futuros (ej. reembolsar a los depositantes) y sufragar los costos (operativos y otros) del asegurador de depósitos.

Financiamiento *ex post* - sistema en el cual los fondos que cubren los compromisos del seguro de depósitos se recaudan de los bancos que siguen operando después de una crisis bancaria.

Empresa o institución financiera - cualquier entidad cuya actividad principal consista en prestar servicios financieros o realizar actividades financieras, incluidos bancos, aseguradoras, sociedades de valores o de inversión y empresas de infraestructura de mercados financieros. En este reporte, empresa e institución financiera serán utilizadas como sinónimos.

Grupo financiero - un grupo compuesto por entidades cuyas actividades principales son de naturaleza financiera.

Red de seguridad financiera - Se entiende como el conjunto de funciones de regulación y supervisión prudencial, resolución, prestamista de última instancia y seguro de depósito. En muchas jurisdicciones, un departamento del gobierno (generalmente el Ministerio de Finanzas o del Tesoro, responsables de la política del sector financiero) se incluye en la red de seguridad financiera.

Empresa en estado de resolución - una empresa en la cual se están ejerciendo las facultades de resolución. Cuando se hayan ejercido o se estén ejerciendo las facultades de resolución en relación con una empresa, se considerará que ésta se encuentra "en resolución" mientras permanezca sujeta a las medidas adoptadas o supervisadas por una autoridad de resolución o a los procedimientos iniciados en relación con la resolución.

Grupo - una casa matriz (que puede ser una sociedad de control) y sus filiales directas e indirectas, tanto nacionales como extranjeras.

Sociedad de control - una compañía formada para controlar las empresas financieras. El concepto de sociedad de control abarca el control directo, intermedio y último, e incluye una casa matriz que a su vez lleva a cabo las operaciones financieras.

Jurisdicción de origen - la jurisdicción bajo la cual las operaciones de un grupo financiero se supervisan desde una base consolidada.

Marco legal - el sistema legal comprensivo para una jurisdicción, establecido por cualquier combinación de los siguientes conceptos: una constitución, legislación primaria promulgada por un cuerpo legislativo que tiene autoridad en la jurisdicción, legislación subsidiaria (incluyendo regulaciones o normativas jurídicamente obligantes) adoptada bajo la legislación primaria de la jurisdicción, o precedente y procedimientos legales de la jurisdicción.

Legal gateways - provisiones establecidas en la ley u otros instrumentos con fuerza de ley que permiten la divulgación de información pública a destinatarios específicos para fines específicos. Éstos pueden depender de, o estar apoyados por, memorandos de entendimiento (MoUs, por sus siglas en inglés) u otras formas de acuerdo entre las autoridades receptoras y proveedoras.

Liquidación - (o administración judicial) la liquidación de los asuntos comerciales y las operaciones de un banco insolvente a través de la disposición ordenada de sus activos después de que su licencia haya sido revocada y colocada bajo administración judicial. En la mayoría de las jurisdicciones, liquidación es sinónimo de administración judicial.

Síndico (liquidador o administrador judicial) - la persona jurídica que lleva a cabo la liquidación de una institución financiera insolvente y la disposición de sus activos.

Riesgo moral - cuando las partes poseen incentivos para aceptar más riesgo debido a que los costos que surgen del riesgo son soportados, en su totalidad, o en parte, por otros.

Objetivos de política pública - las metas que se espera que alcance el sistema de seguros de depósitos.

Propiedad pública - propiedad total o mayoritaria de una entidad por parte del Estado o de una emanación del Estado.

Resolución - el ejercicio de las facultades de resolución, incluyendo en particular el ejercicio de la facultad de resolución especificada en KA3, por parte de una autoridad de resolución de una empresa que cumple las condiciones para la entrada en resolución, con o sin la participación del sector privado, con el fin de alcanzar los objetivos estatutarios de la resolución establecidos en KA2.3. El ejercicio de las facultades de resolución puede incluir, o estar acompañado, por los procedimientos de insolvencia respecto a la empresa en resolución (i.e. liquidar partes de esa empresa).

Autoridad de resolución - una autoridad pública que, ya sea de forma individual o en conjunto con otras autoridades, es responsable de la resolución de las empresas establecidas en su jurisdicción (incluidas las funciones de planificación de la resolución).

Las referencias que se hacen en este documento a la autoridad de resolución deben leerse como autoridades de resolución cuando sea el caso.

Podere de resolución - las facultades de que disponen las autoridades de resolución en virtud del marco jurídico a efectos de la resolución, y que pueden ejercerse sin el consentimiento de los accionistas, acreedores, deudores o la empresa en resolución, incluidos en particular los establecidos en KA3.

Régimen de resolución - los elementos del marco jurídico y las políticas que rigen la planificación, preparación, ejecución y coordinación de la resolución, incluida la aplicación de las facultades de resolución.

Subrogación - la sustitución de una parte (ej. La institución aseguradora de depósitos) por otra (ej. el depositante asegurado) con referencia a una demanda o derecho legal, de manera que la parte que sustituye obtiene la sucesión de derechos de la otra parte en relación con la deuda o crédito, así como sus derechos y recursos jurídicos.

Autoridad de supervisión o supervisor - la autoridad responsable de la supervisión o vigilancia de la institución financiera. La autoridad de supervisión o el supervisor incluye a los supervisores prudenciales y de conducta comercial o de mercado, y a las autoridades de supervisión en el caso de los FMI.

Institución financiera de importancia sistémica - un grupo o institución financiera que, debido a su tamaño, complejidad e interconexión sistémica, en opinión de las autoridades relevantes, causaría una perturbación significativa al sistema financiero y a la actividad económica nacional o internacional, si llegara a fracasar de manera caótica.

Significativo o crítico desde el punto de vista sistémico - una empresa se encuentra en estado crítico desde el punto de vista sistémico cuando su quiebra puede dar lugar a una interrupción de los servicios esenciales para el funcionamiento del sistema financiero o de la economía real.

Nivel objetivo del fondo - el tamaño del fondo de seguro de depósitos *ex-ante*, normalmente medido como una proporción de la base imponible (ej. depósitos totales o asegurados), suficiente para cumplir con las obligaciones futuras esperadas, cubrir los costos operativos y los costos relacionados al asegurador de depósitos.

*Las definiciones de los conceptos clave provienen de la versión preliminar de la evaluación de la metodología publicada en octubre de 2014, en *Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). En agosto de 2013 se distribuyó una versión anterior de la metodología para consulta pública: (http://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_130828.pdf), así como en el *Handbook for the Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective DIS*, publicado por IADI en marzo de 2016.

ABREVIACIONES DE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS EN ESTE REPORTE

ASBA	Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas
BCBS	Comité de Supervisión Bancaria de Basilea
BCPs	Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz
BRRD	Directiva Europea de Recuperación y Resolución Bancaria
CMG	Grupo de Gestión de Crisis
CP	IADI- Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósito Eficaces
DI	Seguros de Depósito (función del FSN)
DIA	Institución Aseguradora de Depósitos (partícipe del FSN)
DIF	Fondo del Seguro de Depósitos
DIS	Sistema del Seguro de Depósitos
D-SIBs	Bancos de Importancia Sistémica Local
ECCB	Banco Central del Caribe Oriental
FI	Institución Financiera
FMI	Infraestructura del Mercado Financiero
FSB	Consejo de Estabilidad Financiera
FSN	Red de Seguridad Financiera
GFC	Crisis Financiera Global
G-SIBs	Bancos de Importancia Sistémica Global
G-SIFIs	Instituciones Financieras de Importancia Sistémica Global
IADI	Asociación Internacional de Aseguradoras de Depósitos
IMF	Fondo Monetario Internacional
KA	Atributos Clave en Regímenes de Resolución de Entidades Financieras
LLR	Prestamista de Última Instancia
MOF	Ministro de Finanzas
MoU	Memorándum de Entendimiento
P&A	Solución tipo M&A
RA	Autoridad de Resolución
RRP	Plan de Recuperación y Resolución
SRR	Régimen de Resolución Especial
EE.UU.	Estados Unidos de América
WG	Grupo de Trabajo

MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO ASBA

Galo Cevallos (Chairman)

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)
Estados Unidos de América

Eduardo de Andrade Castro

Banco Central do Brasil (BCB)
Brasil

Claudia Alarcón Inzunza

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)
Chile

Ana María Bernal

Superintendencia Financiera de Colombia (SFC)
Colombia

Mauricio Meza Ramírez

Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF)
Costa Rica

Javier Alfredo López Pérez

Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)
El Salvador

Byron Vinicio Méndez Castillo

Superintendencia de Bancos (SIB)
Guatemala

Jean-Armand Mondélis

Central Bank of Haiti (BRH)
Haití

Beatriz Domínguez

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)
México

Emilio Mendoza González

Banco Central del Paraguay (BCP)
Paraguay

Jorge Mogrovejo

Fondo de Seguro de Depósitos (SBS y AFP)
Perú

Ana María Esquerre

Superintendencia de Banca y Seguros del Perú y AFP (SBS)
Perú

Giselle Castillo

Superintendencia de Bancos de la República Dominicana (SB)
República Dominicana

Cristina Rivero

Banco Central del Uruguay (BCU)
Uruguay

Vilma Leon York

Office of Technical Assistance (OTA), US Department of the Treasury
Estados Unidos de América

MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO IADI

Alejandro J. Lopez

Seguro de Depósitos (SEDESA)
Argentina

Jorge Santorum

Seguro de Depósitos (SEDESA)
Argentina

Dolores García

Seguro de Depósitos (SEDESA)
Argentina

Juan Carlos Quintero

Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN)
Colombia

Antonia María Caballero

Instituto de Garantía de Depósitos (IGD)
El Salvador

Sergio Eduardo Bollat

Banco de Guatemala (BANGUAT)
Guatemala

Raúl Castro

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)
México

José Antonio Meza

Unidad Administradora del Fondo de Garantía de Depósitos - BCP
Paraguay

Carlos Carrión

Fondo de Seguro de Depósitos (SBS y AFP)
Perú

Nancis Mendez Silfa

Banco Central de la República Dominicana
República Dominicana

Jorge Sánchez

Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB)
Uruguay

Gabriel Lemus

Corporación de Protección del Ahorro Bancario (COPAB)
Uruguay

Jorge Castaño

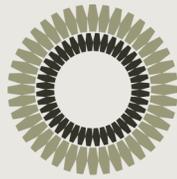
Fondo de Garantías de Instituciones Financieras (FOGAFIN)
Colombia

COOPERACIÓN EFECTIVA PARA LA RESOLUCIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE LAS AMÉRICAS

Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este texto puede ser reproducida o transmitida por cualquier medio, electrónico o mecánico, incluyendo fotocopias, grabaciones o cualquier sistema de archivo y recuperación, sin la autorización expresa de ASBA, excepto por la inclusión de breves acotaciones citando fuente.

Para pedidos y mayor información:
asba@asbasupervision.org

C. Picacho Ajusco #238, Of. 601
Col. Jardines en la Montaña, C.P. 14210
Ciudad de México, México
(5255) 5662-0085



ASBASUPERVISION.COM