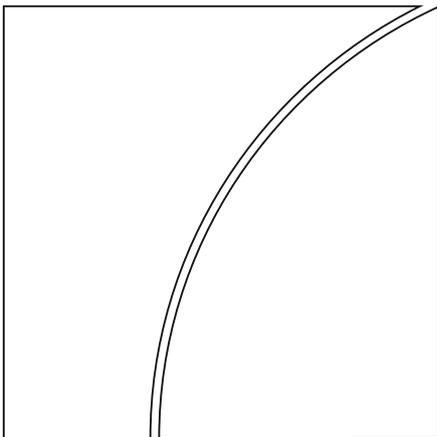


# Comité de Supervisión Bancaria de Basilea



## Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en dificultades

Julio de 2015



BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES

Esta publicación también puede consultarse en la página web del BPI ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

© *Banco de Pagos Internacionales 2015. Reservados todos los derechos. Se permite la reproducción o traducción de breves extractos, siempre que se indique su procedencia.*

ISBN 978-92-9197-182-4 (versión en línea)

# Índice

Resumen .....	1
Sección I: Identificación de bancos en dificultades .....	4
1. Introducción y antecedentes.....	4
1.1 Las orientaciones de 2002.....	4
1.2 Mandato .....	4
1.3 Trabajos relacionados en otros foros .....	5
1.4 Estructura del informe.....	5
2. Aspectos y conceptos generales .....	7
2.1 Definición de «banco en dificultades» .....	7
2.2 Principios de aplicación a bancos en dificultades.....	7
2.3 Síntomas y causas de los problemas bancarios.....	9
3. Prerrequisitos.....	12
4. Identificación de bancos en dificultades .....	14
4.1 Características del proceso de examen supervisor.....	14
4.2 Elementos básicos del proceso de examen supervisor .....	15
4.2.1 Inspecciones <i>in situ</i> , exámenes a distancia y supervisión prospectiva.....	15
Inspecciones <i>in situ</i> .....	16
Informes reguladores e indicadores de alerta temprana .....	16
Evaluación del modelo de negocio .....	17
Gobernanza, gestión de riesgos y controles.....	18
MIS, agregación de datos y presentación de informes.....	19
Pruebas de tensión.....	19
Examen de los planes de recuperación.....	21
Evaluación de las posibilidades de resolución .....	21
4.2.2 Seguimiento y respuestas macroprudenciales .....	22
Seguimiento macroprudencial .....	22
Respuestas macroprudenciales.....	24
4.2.3 Otras fuentes de información.....	24
Gobernanza y gestión de los bancos.....	24
Auditores externos.....	25
Control interno y auditores internos.....	26
Cooperación con otros supervisores y autoridades relacionadas.....	26
Señales del mercado .....	27

4.2.4	Sistemas de evaluación supervisora.....	27
Parte II: Tratamiento de bancos en dificultades.....		29
5.	Planes de contingencia y recuperación.....	29
5.1	Planes de contingencia supervisores para el tratamiento de bancos en dificultades.....	29
5.2	Planes de recuperación.....	30
6.	Medidas correctivas .....	31
6.1	Principios generales para la aplicación de medidas correctivas .....	32
6.2	Aplicación de la medida correctiva.....	32
6.2.1	Determinar la naturaleza y gravedad de la deficiencia .....	32
6.2.2	Gama de medidas correctivas.....	33
Impacto sobre la gobernanza .....	33	
Impacto sobre la disponibilidad de efectivo.....	34	
Impacto sobre los derechos de los accionistas.....	34	
Impacto sobre las operaciones y expansión del banco.....	34	
6.2.3	Fusiones y adquisiciones .....	34
6.2.4	Incentivos para la aplicación oportuna de medidas correctivas y la prevención de la lenidad .....	35
6.2.5	Intensificación de las medidas correctivas y los recursos supervisores.....	37
6.2.6	Formulación de un plan de medidas correctivas.....	38
6.2.7	Seguimiento y exigencia de cumplimiento de las medidas correctivas.....	38
6.2.8	Cooperación y colaboración con otros órganos.....	39
6.3	Tratamiento de diferentes tipos de deficiencias .....	40
6.3.1	Estrategia de negocios .....	40
6.3.2	Suficiencia de capital.....	40
6.3.3	Calidad de los activos .....	42
6.3.4	Gobernanza y gestión.....	43
6.3.5	Ganancias.....	45
6.3.6	Liquidez.....	45
6.3.7	Procesos de gestión del riesgo .....	47
7.	Resolución.....	48
7.1	Principios orientadores para la política de resolución de bancos.....	49
7.2	Potestades y herramientas de supervisión .....	51
7.2.1	Recate interno ( <i>bail-in</i> ) durante la resolución.....	52
7.2.2	Operaciones de venta del negocio.....	52
7.2.3	Empleo de una institución puente.....	54

7.2.4	Gestión de activos perjudicados .....	55
7.3	Cierre del banco: liquidación de depositantes/transferencia.....	55
7.4	Uso de fondos públicos en la resolución .....	56
7.5	Divulgación pública de problemas .....	57
7.5.1	¿Cuándo debe comenzar la comunicación? .....	57
7.5.2	Contenido de la divulgación .....	58
7.5.3	Estrategia de comunicación .....	58
7.5.4	Otras consideraciones generales .....	59
8.	Aspectos institucionales.....	59
8.1	Conglomerados .....	59
8.2	Bancos de importancia sistémica mundial.....	60
8.3	Aspectos transfronterizos.....	61
8.4	Bancos del sector público.....	63
9.	Conclusiones.....	64
	Anexo 1: Bibliografía .....	66
	Anexo 2: Diagrama de flujo para asistir en la resolución de bancos en quiebra.....	70
	Anexo 3: Glosario .....	70

## Resumen

- (i) Los bancos en dificultades (*weak banks*) son un fenómeno de dimensiones internacionales para el que los supervisores deben estar preparados. En este informe se recoge una serie de herramientas que brindan orientaciones en los siguientes ámbitos: identificación de problemas, medidas correctivas, técnicas de resolución y estrategias de salida. El informe está dirigido a la comunidad de supervisores y de organismos de resolución, así como a las instituciones financieras internacionales que asesoran a los supervisores.
- (ii) Un banco en dificultades puede definirse de diferentes maneras. A efectos de este informe, es «aquel cuya liquidez o solvencia está o se verá pronto afectada a no ser que mejoren sustancialmente sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión del riesgo y/o calidad de gobernanza y gestión, de manera oportuna». En el caso de que un banco deje de ser viable, o sea probable que dejará de serlo, y no tenga perspectivas razonables de volver a ser viable en el futuro, las autoridades deberán resolver la institución sin ocasionar alteraciones graves en el sistema y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas, protegiendo al mismo tiempo las funciones críticas de la institución. Puede ocurrir que el banco desaparezca en tanto que persona jurídica, pero tendrá que hacerlo de tal manera que intente asegurar la continuidad del acceso a las funciones críticas que sean necesarias para mantener la estabilidad financiera y la confianza en el sistema financiero.
- (iii) Para que la supervisión funcione eficazmente, es necesario un marco regulador, contable y jurídico adecuado, tal como se establece en los *Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz*. El supervisor debe distinguir claramente entre los síntomas y las causas de los problemas de un banco. Además, el supervisor deberá identificar y remediar estos problemas lo antes posible, antes de que se agraven. Estas orientaciones analizan las principales fuentes de información de las que disponen los supervisores, así como sus posibles vías de actuación. Se destacan en concreto las herramientas de desarrollo para el análisis del modelo de negocio, la planificación de la recuperación y la resolución, la evaluación macroprudencial y las pruebas de tensión.
- (iv) Antes de entrar en resolución, el consejo de administración y la alta dirección del banco son los principales responsables de subsanar las deficiencias y problemas de éste. Si los supervisores tienen que actuar, tienen a su disposición un conjunto de herramientas, pero su uso debe ser proporcionado, ajustarse al alcance de los problemas e insertarse dentro de un calendario claro. El marco para la actuación de los supervisores debe encontrar el punto medio entre los esquemas rígidos para la pronta actuación correctiva y los enfoques generales menos vinculantes. Una combinación adecuada incluiría reglas para actuaciones supervisoras predeterminadas, que protejan al supervisor de cualquier interferencia indebida en el proceso de decisión, junto con cierto margen de maniobra para actuar en determinadas circunstancias. También deben equilibrarse los métodos informales, que se utilizarían en bancos con problemas menos graves y con una gerencia cooperadora, con las actuaciones más formales de obligado cumplimiento para banco, so pena de multa.
- (v) Al hacer frente a bancos en dificultades, la intervención temprana es fundamental para evitar que se magnifique el problema. En muchos casos, el consejo de administración y la alta dirección del banco, así como los supervisores, han tendido a posponer la adopción de medidas correctivas adecuadas por diversos motivos. La principal razón esgrimida ha sido su esperanza de que estos problemas se solucionen por sí solos. Además, el supervisor puede verse presionado de forma explícita o implícita por grupos políticos o de presión para posponer dichas medidas. No obstante, la experiencia internacional ha puesto de manifiesto que los problemas bancarios pueden complicarse rápidamente si no se atajan al instante. Así pues, es

importante establecer incentivos que animen a las autoridades supervisoras a adoptar actuaciones tempranas y decisivas para dar respuesta a estos problemas.

- (vi) Los planes con medidas correctivas para bancos identificados como en dificultades deben ser detallados y específicos, explicando cómo puede restituirse la situación financiera del banco. El supervisor debe estar en situación de determinar si el progreso realizado es satisfactorio o si por el contrario es necesario adoptar medidas correctivas adicionales. Además, deberá contar con mecanismos efectivos para la consulta o notificación al Gobierno, banco central, autoridades de resolución y otras entidades reguladoras tanto nacionales como extranjeras. La coordinación con las autoridades pertinentes debe incrementar a medida que el banco se debilite.
- (vii) Estas orientaciones también recogen aspectos relativos a la resolución de bancos que competen a las autoridades de resolución, dado que es esencial que los supervisores estén al tanto de los aspectos genéricos y específicos de cada banco, y cooperen con las autoridades de resolución con el fin de hacer frente de manera eficaz a los bancos en dificultades. El documento del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) titulado *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*<sup>1</sup> («Atributos Clave») describe detalladamente las herramientas de resolución que deben incluir los regímenes nacionales aplicables a todas las entidades financieras que pudieran resultar críticas o de importancia sistémica en caso de quiebra, junto con requisitos para la planificación de la recuperación y la resolución de las mismas. Estas orientaciones intentan estar en consonancia con los atributos clave, que continúan siendo los principios rectores para la resolución de las instituciones financieras que son —o pudieran ser— críticas o de importancia sistémica en caso de quiebra.
- (viii) El régimen de resolución debe facilitar el uso eficaz de las potestades de la autoridad de resolución<sup>2</sup> para resolver el banco sin causar una perturbación sistémica grave y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas (Atributos Clave 3 y 11.6).
- (ix) Cuando un banco deje de ser viable, o sea probable que dejará de serlo, y no tenga perspectivas razonables de volver a ser viable en el futuro, la autoridad de resolución debe contar con toda la gama de herramientas de resolución y potestades asociadas para gestionar la quiebra de una manera ordenada que minimice el impacto sobre la estabilidad financiera. Estas herramientas incluyen una operación de venta del negocio, el rescate interno (*bail-in*), la creación de una institución puente o la disolución.
- (x) Las autoridades públicas, en circunstancias excepcionales, pueden proporcionar liquidez transitoria o apoyo de solvencia a los bancos en dificultades. Según el caso, si el banco central está autorizado por ley, puede decidir complementar el acceso del banco a sus facilidades habituales de financiación con la provisión de liquidez de emergencia si se determina que el banco es solvente y viable. De conformidad con el Atributo Clave 6.5, si una jurisdicción está autorizada por la legislación nacional a ofrecer liquidez de emergencia, solo podrá hacerlo con el fin de mantener las funciones críticas, y deberá ir acompañada de mecanismos de recuperación de los acreedores sin garantías del banco y, si es necesario, el sector financiero en sentido amplio. En tales circunstancias, será necesaria una estrecha colaboración y el intercambio de información entre el banco central y el Gobierno. La provisión de liquidez y el

<sup>1</sup> Disponible en [www.financialstabilityboard.org/2014/10/r\\_141015/](http://www.financialstabilityboard.org/2014/10/r_141015/).

<sup>2</sup> Algunas jurisdicciones pueden conceder a las autoridades supervisoras las competencias de resolución, pero en tal caso la autoridad de resolución debe contar con independencia operativa acorde a sus responsabilidades estatutarias, procesos transparentes, buen gobierno y recursos adecuados, y debe estar sujeta a mecanismos rigurosos de evaluación y rendición de cuentas para evaluar la eficacia de cualquier medida de resolución.

apoyo a la solvencia siempre deberán ir acompañados de medidas correctivas de carácter más permanente y solo podrán utilizarse como solución de última instancia con el amplio propósito de mantener la estabilidad financiera.

- (xi) Podrían tener que considerarse otros aspectos de supervisión y resolución en los casos en los que el banco en cuestión forme parte de un conglomerado empresarial o revista importancia sistémica. Estas orientaciones también examinan tales asuntos y las posibles alternativas, como los cambios estructurales. También existen consideraciones especiales, tanto políticas como financieras, en el caso de bancos de propiedad estatal, dado que su resolución puede prolongarse más.

# Sección I: Identificación de bancos en dificultades

## 1. Introducción y antecedentes

### 1.1 Las orientaciones de 2002

1. Los bancos en dificultades (weak banks) son un fenómeno mundial que plantea un continuo desafío a los supervisores bancarios y las autoridades de resolución de todo el mundo, independientemente de la estructura política, el sistema financiero y nivel de desarrollo económico y técnico del país en que se encuentren. Todos los supervisores han de estar preparados para minimizar su incidencia y afrontar los problemas que se vayan presentando.

2. Los bancos en dificultades plantean problemas comunes. Pueden extraer lecciones generales si los supervisores y autoridades de resolución comparten sus experiencias, especialmente en cuanto a las medidas específicas que han funcionado o fracasado en determinadas circunstancias. En el pasado, la falta de mecanismos de contingencias y el desconocimiento de la gama de instrumentos disponibles para lidiar con los bancos en dificultades han provocado retrasos innecesarios en las actuaciones supervisoras y de resolución y han contribuido significativamente a los elevados costes de solventar los problemas bancarios. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea está de acuerdo en que una adecuada orientación sobre este asunto podría reducir los costes y los efectos de contagio de estos problemas.

3. Por ello, en 2002, el Comité de Basilea publicó unas orientaciones supervisoras internacionales para hacer frente a los bancos en dificultades, basándose en las experiencias y circunstancias de diversos países. Las orientaciones de 2002, desarrolladas como un conjunto de herramientas para el supervisor, examinaban una amplia gama de problemas bancarios junto con su trasfondo y sus causas, y evaluaba los pros y los contras de los métodos empleados para atajarlos. Estos métodos incluían medidas preventivas, identificación temprana, medidas correctivas, la resolución del banco y las estrategias de salida. Las orientaciones no se presentaban a modo prescriptivo, sino que identificaban prácticas que ya se habían probado con buenos resultados. Se trataba de ofrecer unas orientaciones prácticas que pudieran adaptarse a las circunstancias concretas de cada caso.

### 1.2 Mandato

4. Los mercados financieros mundiales y el escenario regulador mundial son ahora muy diferentes en comparación con 2002, como consecuencia y en respuesta a la crisis financiera de 2007–09. Desde entonces, se han producido cambios en las expectativas y prácticas de regulación relativas a la intervención temprana, los marcos de resolución, la planificación de la recuperación y resolución, las pruebas de tensión y la vigilancia macroprudencial. Así pues, el Comité de Basilea creó un Grupo de Trabajo en julio de 2013 con el fin de actualizar las orientaciones de 2002 teniendo en cuenta estas importantes evoluciones y lecciones aprendidas a raíz de la crisis financiera<sup>3</sup>.

5. Su mandato consistía en (i) revisar las orientaciones actuales, así como otras publicaciones pertinentes del Comité y otros órganos normativos desde 2002, y (ii) compartir lecciones de supervisión

<sup>3</sup> Doce jurisdicciones nacionales estaban representadas en dicho grupo de trabajo, junto con el BCE, la Autoridad Bancaria Europea y el Instituto para la Estabilidad Financiera.

extraídas de la crisis. Una de esas lecciones es que una mala gobernanza de la gestión del riesgo puede debilitar un banco aun cuando sus coeficientes financieros sigan siendo saludables. El Grupo de Trabajo no pretendía crear un manual de supervisión con todos los tipos posibles de actuaciones preventivas, ya que en el transcurso de la supervisión de las instituciones deben adoptarse numerosas medidas. Su objetivo era más bien mostrar cómo pueden identificarse los bancos en dificultades y cómo puede hacerse frente a ellos.

6. Estas orientaciones van dirigidas a la comunidad de supervisión y la comunidad de resolución, incluidas las instituciones financieras internacionales (IFI) que asesoran a los supervisores. Por ello, el Grupo de Trabajo no se ha centrado en ninguna categoría concreta de países o de sistemas bancarios, sino que ha diseñado un conjunto de herramientas que deben ser siempre relevantes, independientemente de si la institución es un banco local pequeño o un gran grupo bancario internacional; si es un banco privado o de propiedad estatal; o si es un banco universal, un grupo financiero o un conglomerado financiero. Según autoriza la legislación nacional, los supervisores pueden utilizar estas herramientas a modo de referencia para un problema concreto, mientras que a las IFI les puede servir para ayudar a las autoridades de un determinado país a gestionar sus bancos en dificultades. No cabe duda de que algunas herramientas pueden ser más adecuadas para bancos más grandes o más pequeños, según el caso. Por ejemplo, los requisitos para la realización de pruebas de resistencia y el desarrollo de detallados planes formales de resolución han solido aplicarse a bancos de mayor importancia sistémica y tamaño.

### 1.3 Trabajos relacionados en otros foros

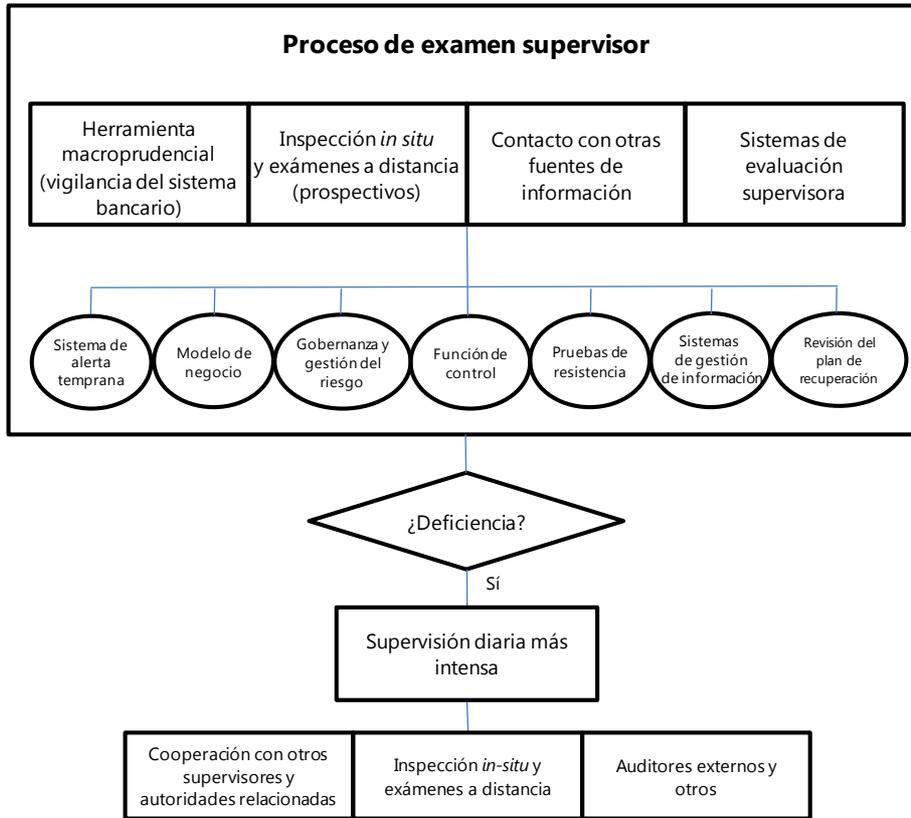
7. El Grupo de Trabajo ha intentado evitar que su labor se superponga a la de otros foros dedicados a temas relacionados. Cuando resulta oportuno, las orientaciones se refieren a informes publicados y a normas y directrices internacionales actuales, incluyendo referencias cruzadas en su caso. En el Anexo 1 se recoge una lista de referencias bibliográficas.

### 1.4 Estructura del informe

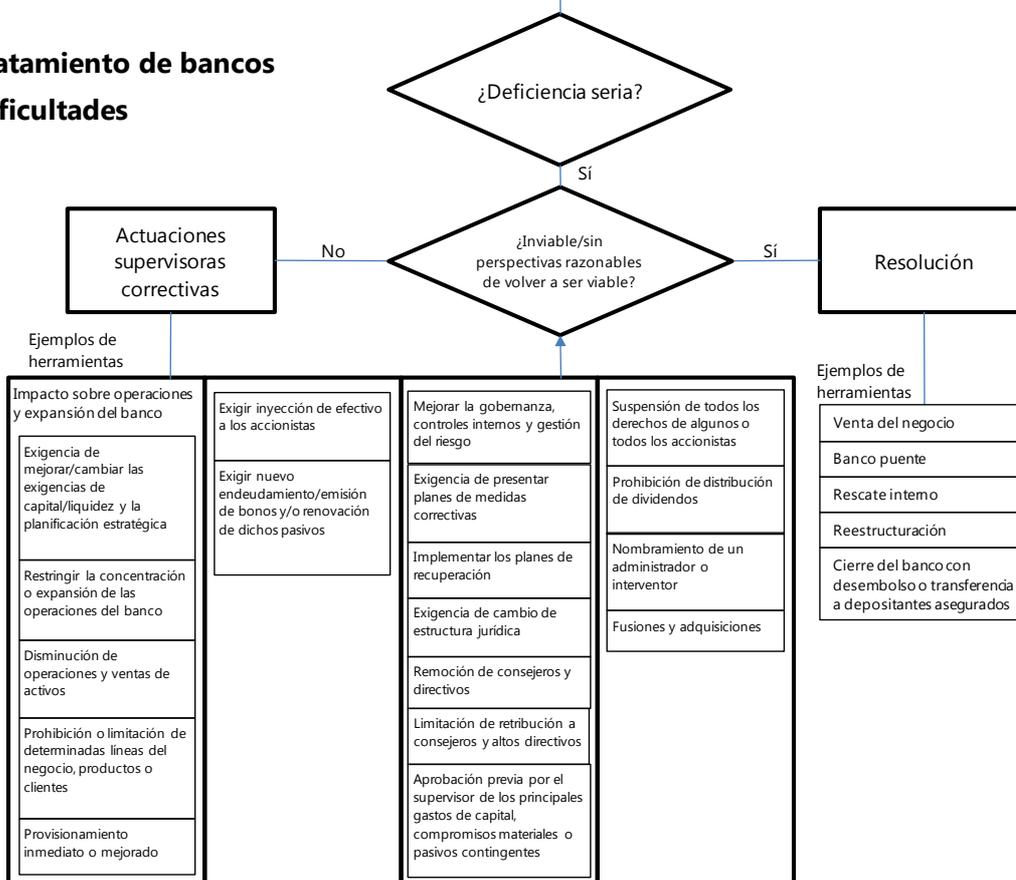
8. Un banco puede atravesar por dificultades en diferentes momentos. Por ello, junto con el supervisor, los bancos deben desarrollar continuamente estrategias para evitar la aparición de problemas, que, de materializarse, deberán ser identificados y remediados sin dilación. La estructura de estas orientaciones refleja todas estas etapas (Diagrama 1). En la Sección I se analizan los prerequisites de supervisión básicos para hacer frente a bancos en dificultades y las técnicas para que el supervisor pueda identificar los problemas. Estas fases incluyen la labor preparatoria relativa a la recuperación y la resolución. En la Sección II se estudian las medidas correctivas disponibles para solucionar la situación de un banco en dificultades y, en el caso de las autoridades de resolución, herramientas para hacer frente a bancos al borde de la quiebra o ya en quiebra.

# Diagrama 1: Estructura del informe

## I. Identificación de bancos en dificultades



## II. Tratamiento de bancos en dificultades



## 2. Aspectos y conceptos generales

### 2.1 Definición de «banco en dificultades»

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

*Un banco en dificultades es aquel cuya liquidez o solvencia está o se verá pronto afectada a no ser que mejoren sustancialmente sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión del riesgo y/o calidad de gobernanza y gestión, de manera oportuna.*

10. Esta definición se refiere a bancos cuya liquidez o solvencia están en peligro potencial o inmediato, y no tanto a los que presentan deficiencias aisladas o transitorias que no amenazan su viabilidad. Aunque el banco deba subsanar cualquier deficiencia detectada, sea cual sea su magnitud y naturaleza, los problemas de un banco en dificultades, según la definición anterior, son más acuciantes. Entre otras cosas, incluyen deficiencias de gobernanza o gestión, insuficiencia de recursos financieros (capital y liquidez), un modelo o estrategia de negocio no viable, activos de escasa calidad, y sistemas y controles deficientes. Como los bancos en dificultades no aparecen de la noche a la mañana, los problemas que parecen surgir de repente son a menudo sintomáticos de deficiencias financieras o de gobernanza/gestión que no se han atajado a tiempo. Estos problemas pueden adquirir grandes dimensiones supervisoras si no se cumplen unos requisitos prudenciales mínimos para que la viabilidad del banco no se vea amenazada. La tarea del supervisor consiste pues en identificar estos problemas lo antes posible, garantizar que se adoptan las medidas preventivas o correctivas pertinentes, y trabajar con la autoridad de resolución para que, si éstas fracasan, existan planes de recuperación y resolución en vigor. La estrategia de resolución deberá tener en cuenta la importancia sistémica del banco. En el caso de bancos más grandes, como los G-SIB, también podría involucrar el uso de potestades de resolución, como se describe en la Sección 3 de los Atributos Clave del FSB. Para bancos más pequeños, podría conllevar un procedimiento de liquidación/insolvencia.

### 2.2 Principios de aplicación a bancos en dificultades

11. Como trabajo de fondo, el Grupo de Trabajo analizó por qué es necesario tratar los bancos en dificultades. La respuesta tiene que ver con los objetivos fundamentales de la supervisión bancaria, los cuales, por supuesto, varían según los países, encontrándose en algunos casos expresamente recogidos en forma de ley. En líneas generales, sin embargo, un objetivo central de la supervisión es mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero, reduciendo así el riesgo de pérdidas para los depositantes y otros acreedores. Al tratar con bancos en dificultades, dicho objetivo se traduce en actuaciones supervisoras orientadas a preservar el valor de los activos del banco, interfiriendo lo menos posible en su funcionamiento (es decir, manteniendo la entidad económica), sujeto a minimizar cualquier coste de resolución e impacto sistémico. En algunos casos, incluso es posible que el banco tenga que dejar de existir en tanto que entidad jurídica.

12. Los principios que deben guiar al supervisor cuando trata bancos en dificultades son:

- **Identificación temprana del riesgo:** los supervisores deberán incorporar herramientas prospectivas (por ejemplo, sistemas de alerta temprana (EWS), exámenes de gobernanza y gestión, seguimiento macroeconómico y pruebas de tensión) para una pronta identificación de los bancos en dificultades.
- **Intervención temprana:** los supervisores deberán actuar con prontitud e intervenir en una fase temprana. La experiencia de muchos países demuestra que la tolerancia en materia reguladora y supervisora exacerba los problemas de los bancos en dificultades, permitiendo que se agraven con rapidez y se vuelvan más generalizados y sistémicos. Esto complica y encarece los eventuales esfuerzos de resolución, aunque en determinadas circunstancias aún

puede haber margen de discrecionalidad para decidir una intervención temprana, incluso cuando la intervención temprana está autorizada (véase la sección 6.2.4).

- **Eficacia:** En consonancia con los *Principios Básicos para una supervisión eficaz* y otras orientaciones del Comité de Basilea, el supervisor, al decidir una línea de actuación, hará todo lo que esté a su alcance, con la información de que disponga, para tener en cuenta todos los costes posibles; en el caso de los G-SIB, incluidos los exógenos, tales como la inestabilidad del sistema financiero.
- **Flexibilidad:** Los supervisores pueden aplicar con flexibilidad medidas de recuperación sobre un banco en dificultades. No obstante, estas medidas deben reforzarse adecuadamente si las medidas de recuperación previas no dan resultado en el calendario definido a tal efecto. Asimismo, el supervisor debe actuar con determinación y de manera coordinada con la autoridad de resolución cuando el banco en dificultades alcance el punto de inviabilidad.
- **Procesos claros de gobernanza interna:** los supervisores deberán diseñar sus propios procesos de gobernanza para garantizar que sus decisiones se adoptan a un nivel dentro de la jerarquía organizativa acorde con la importancia del tema en cuestión y con una indicación clara de las razones que fundamentan la decisión. Los procesos de gobernanza podrán incluir umbrales de alerta temprana, que al sobrepasarse, deberá hacer que el proceso supervisor identifique los motivos de la decisión de posponer actuaciones o de reducir la intensidad de las medidas de supervisión ordinarias.
- **Coherencia:** las actuaciones supervisoras deberán ser coherentes y entenderse bien, a fin de no distorsionar el entorno competitivo y minimizar la confusión e incertidumbre en momentos de crisis. Las actuaciones deben apoyarse en un sistema de calificación supervisora ágil, cuyas calificaciones sean la base de posteriores actuaciones supervisoras, de forma que problemas análogos en diferentes bancos, ya sean grandes o pequeños, privados o públicos, reciban un tratamiento similar<sup>4</sup>.
- **Transparencia y cooperación:** cualquier información procedente de un banco que resulte imprecisa o incorrecta aumenta la incertidumbre para todas las partes implicadas, pudiendo inducir así una errónea actuación del supervisor e incrementar los costes de resolver los problemas. Tanto el banco como las autoridades pertinentes deben procurar un amplio intercambio de información y un alto grado de transparencia a propósito de las medidas que prevén adoptar. Más difícil resulta decidir el alcance de la divulgación de información, si es que la hay, a la comunidad financiera en sentido más amplio y al público en general. Estas decisiones dependerán de cada situación y deberán sopesarse cuidadosamente en cada caso. Una consideración importante debe ser si la divulgación contribuye al objetivo del supervisor de hacer frente al banco en dificultades y mantener la estabilidad del sistema en su conjunto.
- **Elusión de posibles problemas sistémicos:** Para no distorsionar la competencia en el sector financiero, todos los bancos deberán, en general, estar sujetos al mismo marco de supervisión y regulación, tanto en periodos normales como en épocas de dificultades. Puede haber, sin embargo, razones de peso para aplicar un marco más intensivo a bancos sistémicos, que tienen mayores conexiones interbancarias y llevan a cabo actividades más variadas, incluyendo a menudo operaciones transfronterizas. También suelen ser más grandes, por lo que la onda expansiva de una quiebra sería más amplia. Sin embargo, los problemas sistémicos no sólo se originan en bancos grandes, sino que pueden presentarse cuando varios bancos pequeños

<sup>4</sup> En la sección 8.4 se analiza con más detalle el tratamiento aplicable a los bancos del sector público.

quiebran simultáneamente o cuando un banco pequeño ocupa una posición crítica en un segmento concreto del mercado.

- **Preparación anticipada:** El deterioro de la situación percibida de un banco puede ocurrir con rapidez. Por este motivo, es importante que los supervisores se preparen de antemano para cerciorarse de que están bien equipados para responder a una situación de crisis en un banco supervisado. En el caso de bancos sistémicos, resultan particularmente importantes los preparativos adicionales ante situaciones de crisis, tanto por los supervisores como por los propios bancos. Los bancos sistémicos deberán estar obligados a diseñar planes de recuperación que muestren cómo afrontarían una crisis financiera y qué medidas adoptarían para evitar la quiebra. Los planes de resolución no deben dar por sentado que podrá recurrirse al dinero de los contribuyentes o a la facilidad de prestamista de última instancia del banco central para resolver los problemas del banco. Los supervisores deberán estar obligados a identificar los bancos sistémicos<sup>5</sup> y a revisar y poner a prueba los planes de recuperación de los bancos, y las autoridades de resolución junto con los supervisores deberán prepararse para la quiebra de un banco sistémico teniendo listos planes de resolución.

### 2.3 Síntomas y causas de los problemas bancarios

13. Es importante distinguir entre los síntomas y las causas de los problemas bancarios. Entre los primeros se cuentan la deficiente calidad de los activos, la falta de rentabilidad, las pérdidas de capital, el excesivo apalancamiento (por ejemplo, por encima del coeficiente de apalancamiento), la excesiva exposición al riesgo (por ejemplo, en términos de concentración de riesgos), los problemas de reputación y las dificultades de liquidez. Los distintos síntomas suelen manifestarse al unísono. Las causas de las dificultades de los bancos pueden atribuirse a uno o más de los siguientes factores: un modelo de negocio inadecuado<sup>6</sup> para el entorno de negocios, una gobernanza deficiente o inapropiada, un débil proceso de toma de decisiones por parte de la alta dirección y/o un desajuste entre las estructuras internas de incentivos y los intereses externos de los accionistas/partes interesadas.

14. A pesar de que las dificultades bancarias suelen surgir de una combinación de factores, en la mayoría de los casos cabe atribuirlos a problemas crediticios, algo que no debería sorprender, ya que el crédito ha sido y sigue siendo la viga maestra de la banca. Así pues, unos sólidos requerimientos de capital son condición necesaria, pero no suficiente, para la estabilidad del sector bancario, ya que igual de importante es una sólida base de liquidez reforzada con robustas normas de supervisión<sup>7</sup>. Por ejemplo, durante la «fase de liquidez» inicial de la crisis financiera que estalló en 2007, numerosos bancos, pese a mantener adecuados niveles de capital, se vieron en dificultades al no gestionar su liquidez de forma prudente. La crisis corroboró la importancia de la liquidez para el adecuado funcionamiento de los mercados financieros y del sector bancario. Antes de la crisis, los mercados de activos bullían de actividad y era fácil obtener financiación a coste reducido. La rápida corrección de las condiciones de mercado evidenció que la liquidez puede evaporarse súbitamente y que su escasez puede prolongarse bastante.

<sup>5</sup> Véase *Bancos de importancia sistémica mundial: metodología de evaluación actualizada y mayor requerimiento de absorción de pérdidas*, Comité de Basilea (2013d) y *Marco aplicable a bancos de importancia sistémica local*, Comité de Basilea (2012f).

<sup>6</sup> La crisis reveló que las quiebras bancarias suelen ser el resultado de modelos de negocio inviables. Las características comunes de esos modelos de negocio se describen en la sección 4.2.1.

<sup>7</sup> Véase *Basilea III: marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, Comité de Basilea (2011a) y *Basilea III: Coeficiente de Cobertura de Liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez* Comité de Basilea (2013b).

15. Aparte de los riesgos de crédito y liquidez, las deficiencias de un banco pueden provenir de los riesgos de mercado, operacional, de tasas de interés o estratégico. Estos riesgos no son nuevos, aunque históricamente se han considerado menos responsables de las quiebras bancarias que el riesgo de crédito. Sin embargo, algunos de estos riesgos están cobrando importancia. Por ejemplo, el riesgo operacional viene recibiendo mayor atención conforme los bancos utilizan sistemas más sofisticados, nuevos canales de entrega y acuerdos de subcontratación que aumentan la dependencia y exposición del banco frente a terceros. Al mismo tiempo, los bancos también se beneficiarían de la mejora de las técnicas e instrumentos para la reducción del riesgo. El equilibrio entre riesgo y rentabilidad deberá calibrarse cuidadosamente en todos y cada uno de los bancos.

16. En la mayoría de los casos, las excesivas exposiciones al riesgo, las pérdidas crediticias, los problemas de liquidez y los déficits de capital se derivan de deficiencias en el gobierno corporativo<sup>8</sup> (por ejemplo, una débil vigilancia por parte del Consejo de Administración o la ausencia de un marco eficaz para la asunción de riesgos), en las políticas retributivas<sup>9</sup> (por ejemplo, las centradas en los beneficios a corto plazo o sin ajustes por el riesgo) o en los sistemas de control interno. En concreto, estos procesos no han sido a menudo lo suficientemente rigurosos como para evitar lo siguiente:

- *Prácticas crediticias deficientes*: colocación de emisiones deficiente o programa de expansión crediticia demasiado agresivo, junto con la ausencia de incentivos para identificar con prontitud préstamos problemáticos y aplicar medidas correctivas.
- *Concentraciones excesivas* en el modelo de negocio, incluidos financiación, préstamos, fuentes de ingresos y riesgo. Las concentraciones pueden producirse en torno a productos, líneas de negocio, países y entidades jurídicas, con efectos potencialmente desestabilizadores. Los regímenes aplicados por numerosos países a las grandes exposiciones a riesgos intentan limitar algunas concentraciones.
  - La concentración del préstamo en una determinada área geográfica o sector empresarial ha causado problemas a muchos bancos. A menos que un banco mantenga una cartera crediticia diversificada, se expone a que los préstamos concedidos en una determinada área o a un grupo de sociedades relacionadas puedan sufrir un deterioro simultáneo. Dicho esto, los bancos pequeños o especializados pueden poner en peligro su gestión de riesgos si tratan de diversificar su actividad.
  - Los productos que incluyen los mismos tipos de riesgo bajo diferentes nombres o en diferentes unidades contables, como productos estructurados y estructuras de financiación fuera de balance, pueden ocultar exposiciones y riesgos.
  - Las concentraciones en la cartera de inversiones, junto con una excesiva confianza en las agencias de calificación crediticia, pueden conllevar mayores riesgos.
  - Las concentraciones de financiación, especialmente cuando se combinan con concentraciones del préstamo, también pueden ser desestabilizadoras.
- *Desequilibrios estructurales en la posición de liquidez de un banco*, determinados, por ejemplo, por una estructura de vencimientos insostenible, una elevada relación préstamos-depósitos o una reducida proporción de las fuentes de financiación estables en relación con los pasivos totales. Una excesiva concentración de la financiación es típica en modelos de negocio demasiado dependientes de una abundante liquidez de mercado y que ignoran el riesgo de liquidez.

<sup>8</sup> Véase *Corporate governance principles for banks*, Comité de Basilea (2015).

<sup>9</sup> Véase *Compensation principles and standards assessment methodology*, Comité de Basilea (2010a).

- *Asunción excesiva de riesgos*, por ejemplo mediante negociación especulativa. Esto puede producirse cuando el sistema retributivo del banco vincula las retribuciones o gratificaciones al desempeño a corto plazo (por ejemplo, aumentos a corto plazo de los beneficios, resultados o precio de las acciones del banco<sup>10</sup>). Cuando las retribuciones están vinculadas a objetivos de desempeño que no tienen en cuenta los riesgos asociados, los gestores bancarios tienen incentivos para asumir un perfil de mayor riesgo. Asimismo, tienen incentivos para invertir menos en personal dedicado al control de riesgos y en otras actividades críticas para la gestión del riesgo, como la inversión en herramientas de tecnología informática (TI) necesarias para agregar y vigilar minuciosamente las posiciones de riesgo con el fin de garantizar que están actualizadas. La asunción excesiva de riesgos puede darse también cuando la cultura del banco se orienta hacia el aumento interanual de los beneficios. Otros motivos podrían incluir deficiencias en la cultura y gobernanza del riesgo, falta de experiencia y capacitación de la alta dirección ejecutiva y no ejecutiva en materia de riesgos, escasa influencia de la función de riesgo y deficiencias en la forma en que el riesgo se cuantifica y notifica. Por último, puede que la gestión del riesgo no evolucione al mismo ritmo que la innovación financiera.
- *Anulación de las limitaciones en las políticas y procedimientos vigentes*, como los límites a la concentración, los préstamos conectados, las exposiciones de la cartera de negociación medidas conforme a modelos de valor en riesgo y la tolerancia al riesgo de liquidez. En ocasiones, personas influyentes dentro del banco pueden anular ciertas políticas y procedimientos sirviéndose de su personalidad, posición dominante o cargo ejecutivo. En el caso de bancos públicos, esto también puede producirse mediante injerencia política.
- *Excesivo crecimiento del balance*. Durante el periodo previo a la crisis, algunos bancos sólo tenían un conocimiento y control limitados sobre el crecimiento potencial de su balance y sus necesidades de liquidez, incluidas las necesidades de financiación transfronteriza. Estas entidades fueron incapaces de valorar correctamente el riesgo de que las exposiciones frente a ciertos vehículos fuera de balance necesitaran financiación del propio balance, precisamente cuando la captación externa de dichos fondos se tornaba difícil o cara. Algunos consejos de administración carecían de mecanismos para vigilar la aplicación de decisiones estratégicas, como el crecimiento del balance.
- *Fraude o actividades delictivas y operaciones realizadas en beneficio propio* por parte de una o más personas.

17. En el pasado, los bancos en dificultades han contribuido o agravado las crisis financieras. Asimismo, hay factores externos que también pueden ocasionar problemas a los bancos, como las perturbaciones macroeconómicas adversas: una crisis monetaria, un sector real debilitado, una preparación errónea para la liberalización del sector financiero, un estrangulamiento masivo de la liquidez de mercado, etc. Estos factores externos puede que no afecten a bancos bien gestionados y con finanzas saneadas, pero pondrán de relieve las deficiencias existentes en la gestión y control de bancos más débiles.

<sup>10</sup> Véase Foro sobre la Estabilidad Financiera (2009).

### 3. Prerrequisitos

18. Los Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz<sup>11</sup> del Comité de Basilea sientan las bases para un buen sistema de supervisión. Algunos de estos principios son fundamentales para prevenir y hacer frente a bancos en dificultades, y su incumplimiento puede mermar la capacidad de los supervisores para tratar eficazmente un banco en dificultades. En concreto, las leyes deberán contemplar, o los supervisores deberán contar con las potestades necesarias para establecer y/o exigir, las siguientes normas:

- Normas exhaustivas para la autorización de bancos, la aprobación de nuevas actividades significativas, adquisiciones o inversiones sustanciales de los bancos y la autorización de cambios en la propiedad de éstos (Principios Básicos 4–7).
- Reglas u orientaciones prudenciales para los bancos, como normas y límites sobre capital, liquidez, préstamos conectados o concentraciones de préstamos (Principios Básicos 16–25).
- Requisitos para un gobierno corporativo eficaz, incluidas las políticas retributivas, y los sistemas de control interno y gestión del riesgo en los bancos coherentes con la estrategia, complejidad y dimensión del negocio (Principios Básicos 14, 15 y 26).
- Una evaluación supervisora prospectiva del perfil de riesgo de bancos individuales y grupos bancarios, acorde con su importancia sistémica (Principios Básicos 8 y 12).
- Informes de supervisión —el supervisor deberá recabar, revisar y analizar los informes prudenciales y estadísticos de los bancos, tanto a título individual como en base consolidada (Principio Básico 10)—.
- Un marco y una cultura de supervisión que fomenten la intervención temprana. Los riesgos procedentes de los bancos y el sistema bancario deberán identificarse y abordarse con celeridad. El supervisor debe actuar con prontitud para atajar prácticas contrarias a la seguridad y solidez o actividades que pudieran entrañar riesgos para los bancos o el sistema bancario. El supervisor deberá disponer de una gama de herramientas que permita una respuesta graduada y flexible a diferentes problemas, así como de las oportunas medidas y potestades correctivas para sancionar con una serie de penalizaciones el incumplimiento de los requisitos prudenciales. Y los supervisores deberán disponer de planes, en combinación con otras autoridades pertinentes —incluso mediante relaciones entre supervisores de origen y de acogida— para adoptar medidas de resolución ordenada de bancos inviables (Principios Básicos 8, 9, 11 y 13).
- Normas contables para preparar estados financieros ampliamente aceptadas a escala internacional y reglas pertinentes para los bancos. En concreto, deben existir normas u orientaciones que exijan el reconocimiento oportuno del deterioro de activos. También deberán cubrirse otras áreas que demandan un grado significativo de criterio propio, tales como la cuantificación por el valor razonable y las evaluaciones con arreglo al criterio de actividad continuada (Principio Básico 27).
- El alcance y los estándares de las auditorías de los bancos. Éstas requieren el empleo de una metodología en función del riesgo durante la planificación y realización de la auditoría. El supervisor también deberá tener la potestad de rechazar y revocar el nombramiento de auditores que no cumplan los estándares profesionales establecidos. El supervisor deberá

<sup>11</sup> Véase Comité de Basilea (2012e).

poder exigir a los auditores información sobre asuntos que probablemente sean directamente relevantes para el supervisor (salvo que esto no esté permitido, en cuyo caso la información deberá canalizarse indirectamente a través del banco (Principios Básicos 10 y 27<sup>12</sup>)).

- Un marco legal y judicial, incluidos adecuados regímenes de resolución<sup>13</sup>, para conferir a cada autoridad responsable las potestades legales necesarias para la resolución eficiente de los bancos, la rápida liquidación de los activos y el tratamiento justo y equitativo de los acreedores, junto con las herramientas que permitan a las autoridades garantizar la continuidad de funciones económicas críticas (Principio Básico 1, Atributos Clave 2, 3, 5, 6 y 7 del FSB<sup>14</sup>).
- Un marco de cooperación e intercambio de información entre organismos oficiales nacionales y extranjeros (por ejemplo, bancos centrales y ministerios de finanzas) responsables de la seguridad y solvencia del sistema financiero. Este marco refleja la necesidad de proteger la información confidencial (Principios Básicos 3 y 13 y FSB Atributo Clave 12).

19. Los otros requisitos institucionales esenciales para el tratamiento eficaz de los bancos en dificultades y la disposición de un régimen de resolución eficaz son:

- Leyes que confieran a la autoridad de supervisión bancaria la independencia operativa y el acceso a los recursos necesarios para realizar una supervisión eficaz, incluida la capacidad de actuar con prontitud (Principio Básico 2).
- Leyes que ofrezcan adecuada protección jurídica a las autoridades supervisoras y a los supervisores a título individual por las actuaciones realizadas de buena fe en el desempeño de sus funciones (Principio Básico 2).
- Normas impositivas que permitan la transferencia de activos y otras transacciones en el marco de la resolución de un banco, sin distorsionar ni contrarrestar la naturaleza correctiva de esas medidas.
- Un régimen de resolución ágil que mejore la confianza del público en el sistema bancario. Elementos importantes de este régimen de resolución son la facilidad de préstamo de última instancia del banco central, un marco preestablecido de resolución bancaria y sistemas de garantía de depósitos bien provistos. Durante la crisis financiera de 2007–09, el sistema bancario se vio sometido a graves tensiones y, en ausencia de algunos o todos los prerrequisitos antes mencionados, hizo necesaria la intervención de los bancos centrales y los gobiernos para respaldar el funcionamiento de los mercados monetarios y, en ocasiones, de instituciones concretas.

<sup>12</sup> La metodología de supervisión bancaria puede diferir de un país a otro. En algunos países, el supervisor exige que los auditores externos (i) confirmen la suficiencia de las provisiones o dotaciones que realiza un banco en concepto de deudas fallidas o dudosas y de la disminución del valor de los activos; (ii) verifiquen el cumplimiento de los requisitos reguladores sobre normas prudenciales (por ejemplo, requerimientos de liquidez y límites a la concentración) y sobre la evaluación por el banco de su propio coeficiente de solvencia; (iii) informen sobre la calidad del control interno y los procedimientos de gestión del riesgo; o (iv) informen al supervisor inmediatamente de cualquier infracción seria de las normas bancarias o de otro tipo, delitos penales que conlleven fraude o abuso, asuntos que perjudiquen a los depositantes, o cualquier otro hecho que pueda debilitar significativamente a un banco.

<sup>13</sup> Además, se precisa un eficiente régimen de insolvencia para empresas y personas físicas.

<sup>14</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b).

## 4. Identificación de bancos en dificultades

20. Si no se corrigen, las deficiencias de los bancos tienden a agravarse con el tiempo. El reto del supervisor consiste en identificar estas deficiencias antes de que sean irreparables, mediante el análisis prospectivo de riesgos y las potestades de intervención temprana. Para hacer frente a este reto, las autoridades de supervisión deberán implantar un enfoque estructurado para el examen supervisor de los bancos, basado en el principio de supervisión en función del riesgo y fundamentado en la utilización de diversas metodologías investigativas y fuentes de información (que deberán ser puntuales, relevantes y de buena calidad y deberán incluir material cualitativo y cuantitativo). Con todo, no basta con tener metodologías adecuadas y buenas fuentes de información, sino que el juicio del supervisor será casi siempre necesario para interpretar la información y evaluar la salud financiera de un banco.

21. Los eventos a raíz de la crisis financiera han puesto de relieve los singulares riesgos que pueden entrañar los grandes bancos interconectados para la estabilidad financiera. En respuesta, los supervisores y otras autoridades han centrado gran parte de sus esfuerzos en desarrollar herramientas y técnicas que mitiguen estos riesgos, incluidos el refuerzo de las normas de capital, una mayor supervisión microprudencial de estas entidades y el desarrollo de regímenes de recuperación y resolución específicamente adaptados a estas grandes instituciones. Las pruebas de tensión han pasado a ser un componente básico del proceso de examen supervisor de los bancos de importancia sistémica, así como una herramienta para la planificación y comunicación de contingencia.

### 4.1 Características del proceso de examen supervisor

22. El Comité de Basilea ha establecido cuatro principios básicos del examen supervisor en el segundo pilar de la compilación titulada Convergencia internacional de medidas y normas de capital (Basilea II)<sup>15</sup>, que debate determinados aspectos concretos que deben abordarse en el proceso de examen supervisor. En este contexto, el proceso incluye un diálogo continuo entre supervisores y bancos que contribuya a garantizar que los bancos disponen de capital suficiente para cubrir todos sus riesgos, así como a fomentar entre los bancos el desarrollo y uso de las mejores técnicas de gestión del riesgo. Los bancos son responsables de desarrollar un proceso interno de evaluación del capital y de establecer los objetivos de capital adecuados. Los supervisores tienen la responsabilidad de evaluar la eficacia con que los bancos estiman sus necesidades de capital.

23. Un proceso eficaz de examen supervisor exige asimismo que los supervisores apliquen un enfoque de supervisión en función del riesgo con aspectos prospectivos. Las actividades supervisoras (por ejemplo, la planificación y la asignación de recursos a la supervisión) deberán priorizarse con arreglo al perfil de riesgo e importancia sistémica de bancos individuales y grupos bancarios. Conforme a este enfoque prospectivo, el supervisor identifica los ámbitos más preocupantes mediante la evaluación de las diversas líneas de negocio y riesgos del banco, sus estrategias asociadas y la calidad de

<sup>15</sup> Véase Comité de Basilea (2006). Principio 1: Los bancos deberán contar con un proceso para evaluar la suficiencia de su capital total en función de su perfil de riesgo y con una estrategia para el mantenimiento de sus niveles de capital. Principio 2: Las autoridades supervisoras deberán examinar y evaluar las estrategias y evaluaciones internas de la suficiencia de capital de los bancos, así como la capacidad de éstos para vigilar y garantizar su cumplimiento con los coeficientes de capital regulador. Las autoridades supervisoras deberán intervenir cuando no queden satisfechas con el resultado de este proceso. Principio 3: Los supervisores deberán esperar que los bancos operen por encima de los coeficientes mínimos de capital regulador y deberán ser capaces de exigirles que mantengan capital por encima de este mínimo. Principio 4: Los supervisores tratarán de intervenir con prontitud a fin de evitar que el capital descienda por debajo de los niveles mínimos requeridos para cubrir las características de riesgo de un banco dado. Asimismo, deberán exigir la inmediata adopción de medidas correctoras si el capital no se mantiene en el nivel requerido o no se recupera ese nivel.

su gobernanza, gerencia y controles internos. La atención del supervisor se dirige a estos ámbitos con el fin de identificar y tratar las deficiencias con prontitud. Numerosos bancos han visto las ventajas de un enfoque en función del riesgo y han adoptado una metodología similar para sus propios sistemas de control interno (por ejemplo, para las labores de auditoría interna y gestión del riesgo).

24. En la práctica, esto implica identificar las unidades de negocio más relevantes y los ámbitos de alto riesgo inherente, tales como una división del banco conscientemente orientada hacia prestatarios de alto riesgo. Los esfuerzos del supervisor podrán concentrarse en examinar las exposiciones al riesgo y la solidez de los controles en esos ámbitos, mediante inspecciones periódicas *in situ* si fuera necesario. Este enfoque también podrá identificar y tratar los controles relativamente débiles, tales como una función de auditoría interna infradotada de personal en comparación con otros bancos. Los recursos del supervisor se centrarán en recabar más información sobre los ámbitos en que existan deficiencias a fin de aplicar un plan de medidas correctivas, en caso necesario.

25. La adopción de un marco de supervisión en función del riesgo se basa en la capacidad y disposición de los supervisores para aplicar su propio criterio, por ejemplo, al determinar qué ámbitos del banco entrañan más problemas para la supervisión. Estas valoraciones son difíciles porque el supervisor debe considerar la calidad de la gestión del riesgo y de los controles internos para determinar qué constituye un ámbito de alto riesgo. Las consecuencias de realizar una valoración errónea son importantes: no se prestará una atención supervisora reforzada a los ámbitos considerados de riesgo bajo a moderado, lo que, a su vez, podría permitir una asunción excesiva de riesgos en determinados bancos. Por este motivo, los supervisores deberán disponer de sólidos procesos de gobernanza internos para garantizar que dentro de cada equipo de supervisión, y entre ellos, se realizan valoraciones bien fundamentadas. Asimismo, examinarán regularmente otros ámbitos para cerciorarse de que su enfoque en función del riesgo está correctamente centrado, como se indica más adelante.

## 4.2 Elementos básicos del proceso de examen supervisor

26. El examen supervisor incluye recopilar información cuantitativa y cualitativa sobre los riesgos a que se enfrenta el banco y valorar su capacidad para controlar o mitigar esos riesgos mediante sus estructuras internas de buen gobierno y control y sus recursos de capital y liquidez. Los supervisores deberán utilizar diversos enfoques para recabar la información y establecer sistemas para sustanciar sus propios criterios sobre la capacidad del banco para mitigar los riesgos identificados. Las revisiones inter pares (es decir, el examen de entidades de tamaño, perfil de riesgo y modelos de negocio similares) pueden ser una fórmula eficaz para identificar casos atípicos. La adopción de estos procesos deberá permitir a las autoridades supervisoras identificar aquellos bancos cuyas deficiencias o escasez de recursos financieros con respecto a sus riesgos probablemente les causen dificultades. Esta sección presenta los elementos básicos del proceso de examen supervisor: (i) inspecciones *in situ*, exámenes a distancia y supervisión prospectiva; (ii) seguimiento del sistema bancario e instrumentos macroprudenciales; (iii) contacto con fuentes de información; y (iv) sistemas de evaluación supervisora.

### 4.2.1 Inspecciones *in situ*, exámenes a distancia y supervisión prospectiva

27. Una eficaz supervisión bancaria debe combinar la supervisión *in situ* y a distancia con aspectos prospectivos. Si se detecta un deterioro real o potencial de la situación del banco durante los exámenes a distancia, que suelen consistir en el análisis de información suministrada por el banco, puede utilizarse la inspección *in situ* para evaluar de forma más precisa la naturaleza, amplitud y profundidad del problema. La supervisión *in situ* y a distancia deberá contemplar una serie de fuentes de información y procesos de evaluación para identificar riesgos y deficiencias.

28. Asimismo, los supervisores vienen utilizando cada vez más una serie de herramientas prospectivas para facilitar la identificación temprana de un banco en dificultades. Entre ellas se incluyen el examen supervisor de los modelos de negocio del banco, la calidad de su gobernanza y de sus funciones de gestión y control del riesgo y, cuando proceda, de las prácticas de pruebas de tensión.

Conjuntamente, estas evaluaciones aportan valiosos conocimientos sobre el futuro perfil de riesgo de un banco. También podrán utilizarse como base para la adopción preventiva de medidas correctivas en bancos en dificultades, aun cuando sus posiciones de capital y liquidez o la evolución de sus resultados parezcan sin embargo sólidas.

### *Inspecciones in situ*

29. La amplitud, profundidad y frecuencia de las inspecciones *in situ* dependerá del perfil de riesgo general del banco, que puede determinarse evaluando el nivel y tendencia de los riesgos del banco, la suficiencia de sus sistemas de gestión del riesgo (incluida la estructura de notificación de información) y su solidez financiera en términos de resultados y recursos de capital y liquidez. Pueden realizarse inspecciones generales de amplio alcance o exámenes específicos centrados en determinados segmentos de operación o tipos concretos de riesgo. Las inspecciones *in situ* pueden incluir la mayoría de los elementos básicos subsiguientes del proceso de examen supervisor, pudiendo aportar también un análisis más cualitativo. El objetivo de estas evaluaciones cualitativas es que el supervisor determine si la gerencia es capaz de identificar, cuantificar, vigilar y controlar los riesgos que afronta el banco.

30. En muchos países, las inspecciones suelen realizarse cada 12 meses, si bien podrán realizarse excepciones en el ciclo de inspección dependiendo del perfil de riesgo de la institución. El ciclo podrá ampliarse para bancos pequeños de escaso riesgo y posición financiera estable, mientras que aquellos bancos con coeficientes financieros débiles o en proceso de deterioro deberán ser inspeccionados con más frecuencia. En ciertos países, en el caso de grandes bancos, el enfoque en función del riesgo (es decir, centrado en los ámbitos del banco con deficiencias conocidas o presuntas) se complementa con un programa permanente de inspecciones centradas en las áreas de impacto, en vez de una única inspección de gran alcance. Un programa permanente en el caso de grandes bancos resulta útil para garantizar que, cada cierto tiempo, se realiza una evaluación equivalente a una inspección de gran alcance sin el excesivo compromiso de recursos necesario en un examen completo. Esto contribuirá a identificar los ámbitos de deficiencia potencial y a evitar una excesiva dependencia de las herramientas reactivas.

31. Los informes de inspección deberán prepararse de manera oportuna. Por ejemplo, muchos supervisores suelen finalizar su informe en el plazo de un mes desde que concluye la inspección. Cuando existan deficiencias significativas que requieran atención inmediata, la actuación supervisora deberá iniciarse sin esperar a la conclusión del informe. Los supervisores podrán encargar una inspección o parte de ella (por ejemplo, áreas que requieran capacitación especial) para ser realizada por auditores externos o «especialistas». Las agencias supervisoras deberán tener potestad legal para ordenar en cualquier momento inspecciones extraordinarias de bancos individuales o grupos de bancos a fin de vigilar presuntas deficiencias.

### *Informes reguladores<sup>16</sup> e indicadores de alerta temprana*

32. Los bancos suelen estar obligados a presentar puntualmente al supervisor sus estados financieros en forma de informes reguladores y otros informes financieros ad hoc. La frecuencia de estos informes depende de la naturaleza de los datos. Los datos procedentes de mercados y otras informaciones que quedan rápidamente obsoletos requieren un intervalo de notificación de información más breve. Una frecuencia trimestral sería el intervalo adecuado más corto para muchos tipos de datos prudenciales, como la clasificación de los préstamos y la dotación de provisiones, la concentración de riesgos, los préstamos a partes implicadas en la entidad y la suficiencia de capital. Los supervisores deberán tener potestad legal para exigir a los bancos que notifiquen todos los datos relevantes para la

<sup>16</sup> Véase Comité de Basilea (2012e), en particular Principio Básico 10.

supervisión, pudiendo sancionar a las entidades que presenten informes deficientes, incorrectos o tardíos.

33. Algunos supervisores han desarrollado o están desarrollando sistemas de alerta temprana (EWS) basados en estadísticas, en buena medida a partir de los informes reguladores presentados por los bancos. Estos modelos suelen estimar la probabilidad de quiebra o de dificultades financieras durante un horizonte temporal determinado. De manera alternativa, algunos EWS intentan predecir futuras insolvencias estimando las pérdidas potenciales futuras.

34. Un inconveniente de los EWS es que la información utilizada como input en los modelos estadísticos consiste básicamente en indicadores financieros cuantitativos, que son medidas objetivas. La utilización de factores cualitativos en el cálculo de los modelos —incluida la calidad de la gestión y de los controles internos y prácticas de gestión del riesgo en general— resulta difícil porque dichos factores deben representarse, aunque sea de manera imperfecta, mediante algún indicador cuantitativo. Tampoco es sencillo incorporar factores competitivos y ambientales.

35. Normalmente, los EWS no probarán de manera inequívoca la existencia de deficiencias, pero pueden ofrecer indicaciones que sugieran la necesidad de una investigación más profunda por parte del banco y su supervisor. Los EWS resultan especialmente importantes para ayudar a los supervisores a dirigir sus limitados recursos hacia aquellos bancos y actividades donde suelen encontrarse las deficiencias.

### *Evaluación del modelo de negocio*

36. La evaluación de los modelos de negocio está convirtiéndose en un componente estructural de los marcos de examen supervisor en numerosos países. Entender el modelo de negocio de un banco puede ser una eficaz herramienta para la detección temprana de los riesgos y vulnerabilidades que podrían transformar bancos sólidos en entidades débiles.

37. La crisis financiera reveló que las quiebras bancarias suelen ser el resultado de modelos de negocio inviables. Dichos modelos de negocio suelen presentar las siguientes características:

- Excesiva utilización de *una estructura de financiación inadecuada*, en función del modelo de negocio.
- *Concentraciones excesivas* en distintos aspectos del modelo de negocio: en la base de clientes que financian la entidad, fuentes de ingresos y/o riesgos. Aun con sólidas herramientas de gestión del riesgo, esas concentraciones pueden ser desestabilizadoras, de modo que el banco sería vulnerable a cambios bruscos en el entorno de negocios.
- *Asimetría/volatilidad de los resultados*, identificada por variaciones sustanciales en la composición de los resultados en un breve intervalo de tiempo, especialmente cuando proceden de líneas de negocio accesorias. Esas variaciones sugieren vulnerabilidad ante cambios bruscos en el entorno de negocios.
- *Supuestos estratégicos poco realistas*, especialmente un excesivo optimismo sobre capacidades, oportunidades de crecimiento, indicadores económicos y tendencias de mercado, que induce a adoptar decisiones estratégicas erróneas que ponen en peligro la viabilidad del modelo de negocio.
- *Producción e inversión en productos complejos*, que ocasiona notables aumentos de la exposición al riesgo, a menudo sin adecuados controles, vigilancia o comprensión de la naturaleza del riesgo.

38. La evaluación de los modelos de negocio exige que el supervisor consiga entender la viabilidad del actual modelo de negocio del banco y, además, se forme una opinión sobre su sostenibilidad, dadas las decisiones estratégicas que el banco está tomando y/o el impacto de cambios en el entorno de negocios en el que opera.

39. El resultado de la evaluación puede aportar a los supervisores una valiosa herramienta para la detección precoz de exposiciones potencialmente arriesgadas o de medidas adoptadas por el banco para generar beneficios presentes y futuros y que, en última instancia, podrían conducirlos a la quiebra.

40. Cuando el resultado de la evaluación sugiera que el modelo de negocio es inviable o insostenible, los supervisores deberán considerar la oportuna adopción de medidas correctivas, aun cuando el banco no haya traspasado ningún límite operativo.

41. Un elemento del análisis del modelo de negocio es el examen de la información y las previsiones financieras del banco y de la estrategia y planes de negocio propuestos. Ese examen puede aportar una amplia gama de coeficientes financieros con los que evaluar el desempeño y la situación financiera del banco y estimar la sensibilidad de su situación a cambios previstos en el marco económico general y en el entorno de negocios. Los resultados pueden utilizarse para fundamentar el análisis sobre si la probabilidad de que las potenciales deficiencias del modelo de negocio se materialicen a consecuencia de los cambios previstos.

### *Gobernanza, gestión de riesgos y controles*

42. La calidad de la gobernanza y la gerencia es probablemente el elemento más importante para el buen funcionamiento de una institución financiera. Así pues, un elemento esencial del proceso de examen supervisor consiste en evaluar periódicamente las prácticas de gobierno corporativo del banco, incluida la calidad de la vigilancia que realizan el Consejo y la alta dirección, la independencia del consejo y la eficacia de las funciones de gestión del riesgo y control de la entidad (incluidas auditoría externa, análisis crediticio y cumplimiento).

43. En un régimen de supervisión en función del riesgo, estos exámenes tienen dos importantes finalidades. En primer lugar, ayudan a los supervisores a determinar la fiabilidad de los propios procesos de gestión del riesgo y control del banco, lo que, a su vez, ayuda a determinar el alcance, las necesidades de recursos y los ámbitos de interés de los exámenes a distancia y del proceso de inspecciones in situ. En segundo lugar, se utilizan para adoptar las oportunas medidas correctivas en bancos con una gobernanza inadecuada y unas prácticas de gestión del riesgo inapropiadas, aunque su situación financiera y sus indicadores de rendimiento aún parezcan sólidos. La elección de herramienta y del marco temporal para las medidas correctivas adoptadas deberá estar en consonancia con el nivel de riesgo que entraña la deficiencia para la seguridad y solvencia del banco o del pertinente sistema financiero.

44. Los Principios Básicos de Basilea 14 y 15 describen las expectativas de los supervisores sobre el gobierno corporativo y la gestión del riesgo en las organizaciones bancarias. En líneas generales, el Consejo es responsable de establecer la dirección estratégica general y el apetito por el riesgo del banco y de desarrollar una estructura organizativa, un marco de gestión del riesgo y un entorno de control adecuados. La alta dirección es responsable de poner en práctica los objetivos estratégicos y las políticas de alto nivel del Consejo.

45. Como parte de su evaluación del gobierno corporativo general del banco, los supervisores deberán analizar la idoneidad de los criterios utilizados por los bancos para seleccionar a los miembros del Consejo y la alta dirección, incluyendo si sus aptitudes están en consonancia con la naturaleza y complejidad del banco. En concreto, una evaluación de la cultura general de riesgo del banco ofrece valiosa información sobre la eficacia de su Consejo y alta dirección. Dicho examen implica evaluar el grado en que el Consejo y la alta dirección marcan la pauta adecuada y el modo en que ésta ha sido puesta en práctica en las líneas de negocio, así como en las funciones de gestión y control del riesgo.

46. Los supervisores también deberán evaluar la profundidad y amplitud de la interacción entre el Consejo y las funciones de gestión y control del riesgo, el modo en que la información fluye entre el Consejo y la alta dirección, y la forma en que los problemas potenciales se abordan y notifican en la jerarquía de la organización. Finalmente, los supervisores deberán utilizar las potestades con arreglo a la legislación vigente para hacer responsables al Consejo y la alta dirección de las deficiencias en el modelo

de negocio, las prácticas de pruebas de tensión u otras deficiencias en las políticas, prácticas o situación del banco.

### *MIS, agregación de datos y presentación de informes*<sup>17</sup>

47. Cabe esperar que los bancos dispongan de sistemas de gestión de la información (MIS) que les permitan recabar, clasificar, agregar y notificar datos y otra información de forma eficiente y fiable dentro de cada línea de negocio y en el conjunto del banco. Los informes se utilizan en la gestión del riesgo, incluida la agregación de riesgos y, cuando proceda, las pruebas de tensión. Los datos deberán ser fiables y, en general, coherentes a lo largo del tiempo. La información deberá estar disponible a escala de grupo bancario y de entidad jurídica y deberá notificarse a las partes pertinentes, incluidos la alta dirección y el Consejo. Con su acceso a datos de los MIS, los supervisores pueden vigilar de forma más estrecha los indicadores financieros del banco e identificar con mayor antelación evoluciones desfavorables o deficiencias.

48. Los supervisores deberán exigir a los bancos que mantengan MIS que generen información puntualmente, tanto en épocas normales, para detectar deficiencias, como durante procesos de resolución<sup>18</sup>. Los MIS ofrecen información esencial como exposiciones al riesgo, posiciones de liquidez, depósitos interbancarios y exposiciones a corto plazo con contrapartes importantes. La adecuación de los MIS deberá evaluarse mediante el puntual análisis de la información, en términos tanto cualitativos como cuantitativos.

### *Pruebas de tensión*<sup>19</sup>

49. Las pruebas de tensión constituyen una práctica de gestión del riesgo de carácter permanente que contribuye a la evaluación prospectiva de los riesgos realizada por los bancos y les prepara para afrontar diversos resultados adversos. Por ejemplo, las pruebas de tensión pueden contribuir a detectar concentraciones e interrelaciones de riesgos no identificadas o infravaloradas y su posible impacto en la organización bancaria durante periodos de tensión.

50. Los supervisores deberían esperar que bancos de todo tipo y tamaño sean capaces de analizar el posible impacto de resultados adversos sobre su situación financiera. Por lo general, cabe esperar que los grandes bancos de importancia sistémica y los bancos especialmente concentrados en un determinado tipo de préstamo o inversión dispongan de medios más desarrollados para evaluar tales resultados, incluidos, cuando proceda, programas formales de pruebas de tensión. En su caso, los supervisores deberán utilizar los resultados negativos de las pruebas de tensión para mejorar las prácticas de gestión del riesgo. Además, los supervisores deberían esperar que el banco utilice su marco de pruebas de tensión para determinar si sus exposiciones, actividades y riesgos en condiciones normales y de tensión están en consonancia con el apetito por el riesgo del banco o el nivel y tipo de riesgo que el banco es capaz y está dispuesto a asumir.

<sup>17</sup> En enero de 2013, el Comité de Basilea publicó sus *Principios para una eficaz agregación de datos sobre riesgos y presentación de informes de riesgos* (2013a). Los principios pretenden reforzar las prácticas de los bancos para mejorar la gestión y el proceso de toma de decisiones en materia de riesgos, potenciando así su capacidad para afrontar situaciones de tensión y crisis. Las entidades identificadas como bancos de importancia sistémica mundial (G-SIB) están obligadas a aplicar íntegramente los principios en 2016.

<sup>18</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b, Atributo Clave 12.2).

<sup>19</sup> En mayo de 2009, el Comité de Basilea publicó *Principles for sound stress testing practices and supervision*, orientados a mejorar los programas de pruebas de tensión de los bancos en respuesta a las deficiencias observadas durante la crisis financiera. Los principios —15 para bancos y seis para supervisores— incluyen en líneas generales los objetivos, la gobernanza, el diseño y la aplicación de los programas de pruebas de tensión. El documento también aborda cuestiones relacionadas con las pruebas de tensión de determinados riesgos y productos.

51. Las pruebas de tensión son instrumentos con múltiples dimensiones y finalidades que pueden diferir en sus objetivos (dependiendo de si se aplican a un banco o a todo el sistema financiero), metodología (por ejemplo, pruebas de tensión unifactoriales o multifactoriales, tipo de perturbaciones, tipo de escenarios) y alcance. Al igual que otros aspectos de la gestión del riesgo, el marco de pruebas de tensión de un banco sólo será eficaz si está sometido a una sólida gobernanza y a eficaces controles internos que garanticen que el marco funciona según lo previsto. Así pues, es importante que el marco de pruebas de tensión se encuentre bien documentado dentro del marco de apetito por el riesgo y gobernanza del grupo bancario en su conjunto. Los supervisores deberán exigir información sobre el marco de pruebas de tensión de la organización bancaria y sus resultados para evaluar sus vulnerabilidades en materia de liquidez y solvencia, mejorar la planificación del capital y los planes de liquidez de contingencia, identificar medidas adecuadas y contribuir a los planes de recuperación y resolución.

52. Las pruebas de tensión pueden ser un instrumento esencial para la detección precoz de un banco en dificultades. Las pruebas de tensión no sólo son un proceso útil, sino que también ayudan a entablar un diálogo directo con el banco para identificar deficiencias potenciales de manera prospectiva y alertar a la gerencia del banco para que adopte las necesarias medidas correctivas. Los resultados de las pruebas de tensión son uno de los instrumentos utilizados por los supervisores en su decisión general sobre medidas correctivas, dado que la formalidad de los procesos de pruebas de tensión diferirá dependiendo del tamaño y complejidad de los bancos.

(a) Pruebas de tensión sistémicas

53. Las herramientas y metodologías de las pruebas de tensión han evolucionado sustancialmente en los últimos años<sup>20</sup>. Además de aplicarse a nivel microeconómico (carteras de bancos individuales), las técnicas de las pruebas de tensión han asumido un papel fundamental en el análisis de la estabilidad financiera (pruebas de tensión macroeconómicas o de todo el sistema). Los supervisores y autoridades macroprudenciales las utilizan para evaluar la solidez del sistema financiero en su conjunto (véase la sección 4.2.2), en vez de centrarse en bancos concretos, pudiendo contribuir a identificar vulnerabilidades sistémicas. Las pruebas de tensión a nivel del sistema también permiten a los supervisores identificar deficiencias en bancos concretos.

(b) Pruebas supervisoras de tensión de entidades concretas

54. Los supervisores de algunos países complementan las pruebas de tensión prospectivas de los bancos con pruebas supervisoras de tensión basadas en escenarios comunes. Entre estas pruebas supervisoras destacan las diseñadas para evaluar la suficiencia del capital y la liquidez. Este protagonismo es adecuado, dada la importancia del capital y la liquidez en la viabilidad de un banco. Las pruebas supervisoras de tensión en estos dos ámbitos deberán incluir una evaluación de la interacción entre el capital y la liquidez, y de la posibilidad de que ambos factores sufran un deterioro simultáneo. Las mermas y déficits de capital o liquidez pueden impedir que el banco realice eficazmente su labor de intermediario financiero, destruir la confianza de las contrapartes y reducir su capacidad para cumplir sus obligaciones legales y financieras o volverse insolvencia.

55. Las pruebas supervisoras de tensión sobre el capital y la liquidez deberán contemplar de qué forma las pérdidas, las ganancias, los flujos de caja, el capital y la liquidez se verían afectados en un

<sup>20</sup> En abril de 2012, el Comité de Basilea publicó su *Peer review of supervisory authorities' implementation of stress testing principles* (2012a). Sin embargo, la aplicación de programas y directrices supervisoras en materia de pruebas de tensión se encuentra en diferentes estadios de desarrollo según los países, requiriéndose ulteriores trabajos para que las pruebas supervisoras de tensión sean de plena aplicación en muchos países.

entorno en el que múltiples riesgos se manifiestan al mismo tiempo —por ejemplo, un aumento de las pérdidas crediticias en un entorno adverso de tasas de interés—. Asimismo, los supervisores (y los bancos) deberán reconocer que al final del horizonte temporal considerado en una determinada prueba de tensión, aún podrían persistir sustanciales riesgos residuales o exposiciones problemáticas que podrían continuar presionando sobre los recursos de capital y liquidez.

56. Los resultados de las pruebas de tensión deberán someterse a un examen minucioso, especialmente en términos de coherencia con la situación y perfil de riesgo del banco. Esta evaluación deberá tener lugar antes de decidir sobre posibles medidas supervisoras correctivas. Dichas medidas podrían exigir al banco elevar su nivel de capital por encima del mínimo para garantizar que la entidad continúa cumpliendo sus requerimientos mínimos de capital a lo largo del horizonte de planificación del capital durante un periodo de tensión. Los supervisores también podrán identificar deficiencias de liquidez y cerciorarse de que la gerencia adopta las medidas correctivas oportunas, como aumentar el colchón de liquidez del banco, reducir su riesgo de liquidez y reforzar sus planes de financiación de contingencia. Los resultados de las pruebas de tensión también podrán utilizarse al diseñar la respuesta supervisora cuando un banco afronte dificultades financieras o de otra naturaleza.

(c) Pruebas de tensión inversas

57. Las pruebas de tensión inversas complementan otras pruebas de tensión. A diferencia de las pruebas y escenarios generales de tensión, que comprueban los resultados ante cambios en las circunstancias, las pruebas de tensión inversas comienzan con una quiebra empresarial. A continuación, identifican circunstancias en las que dicha quiebra podría producirse, es decir, circunstancias que harían inviable su modelo de negocio, y a partir de ahí identifican posibles vulnerabilidades del negocio.

58. Sobre la base del análisis de sus pruebas de tensión inversas, la alta dirección deberá determinar si pone en marcha de inmediato medidas paliativas o bien detonantes de medidas futuras en caso de producirse tal escenario. Los resultados de las pruebas de tensión inversa también deberán considerarse en los planes de recuperación y permitir a la alta dirección adoptar decisiones coherentes con los planes de negocio y de capital.

*Examen de los planes de recuperación*

59. Los marcos reguladores nacionales e internacionales exigen que un grupo de bancos sistémicos a escala mundial y nacional diseñen planes de recuperación preparatorios ante futuras crisis y apliquen procesos de recuperación en sus estructuras organizativas. En algunos países, este requisito se ha extendido a todos los bancos. Dentro de los marcos de gobernanza y gestión del riesgo de los bancos, éstos deben diseñar, aplicar y actualizar planes de recuperación eficaces con marcos basados en indicadores a alerta temprana.

60. El incumplimiento de esos indicadores de recuperación deberá notificarse puntualmente a los supervisores pertinentes, permitiendo así la posible adopción de medidas supervisoras de carácter preventivo. Los indicadores de recuperación podrán integrarse dentro del proceso de supervisión general.

61. Las autoridades deberán evaluar el plan de recuperación como parte integrante del proceso de supervisión general, analizando su credibilidad y su probabilidad de éxito en situaciones de tensión tanto generales del mercado como idiosincrásicas. Las evaluaciones de viabilidad de las opciones de recuperación deberán contribuir a decidir si las entidades deben adoptar medidas correctivas que eliminen los obstáculos frente a opciones de recuperación eficaces.

*Evaluación de las posibilidades de resolución*

62. La evaluación de las posibilidades de resolución se exige para todos los G-SIB en virtud del Atributo Clave 10. En numerosos países, las autoridades de resolución, también cuando forman parte del órgano supervisor, llevan a cabo estas evaluaciones para los D-SIB o para todos los bancos. Esta

evaluación de las posibilidades de resolución proporcionaría a las autoridades de resolución y/o a los supervisores información que les serviría para instar a los bancos a introducir cambios en sus prácticas de negocio, estructuras y organización antes de debilitarse. Aunque esto podría no identificar directamente los bancos en dificultades, la información resulta útil para los supervisores a la hora de considerar sus opciones<sup>21</sup>.

#### 4.2.2 Seguimiento y respuestas macroprudenciales

##### *Seguimiento macroprudencial*

63. El seguimiento de los bancos a efectos supervisores se centra principalmente en la identificación de bancos individuales en riesgo de quiebra. Esta supervisión específica de cada entidad se ve reforzada mediante exámenes a grupos de entidades similares y análisis comparativos entre sistemas. Sin embargo, los supervisores están complementando su supervisión microprudencial con labores de identificación de riesgos para el conjunto del sistema financiero. Este enfoque macroprudencial permite a los supervisores adoptar medidas para atajar la inestabilidad financiera sistémica o mejorar la resiliencia de los bancos de importancia sistémica y del sistema financiero<sup>22</sup>. El seguimiento del sistema bancario conlleva la identificación de posibles perturbaciones externas que afectan a la coyuntura nacional e internacional, así como una evaluación de sus efectos en el sistema bancario. Las cuestiones pertinentes se centran en la capacidad del sector bancario para absorber esas perturbaciones. También son importantes las consideraciones sobre la posible propagación de las pérdidas mediante intermediación crediticia y la liquidez de los mercados financieros. Las respuestas a estas cuestiones contribuirán a determinar la elección de instrumentos macroprudenciales concretos.

64. Numerosos bancos centrales y autoridades supervisoras publican análisis de seguimiento del sistema bancario en sus informes anuales o, con mayor frecuencia, en informes específicos de estabilidad financiera. Algunos países han instituido autoridades dedicadas al seguimiento macroeconómico y a vigilar la evolución de los mercados. Probablemente, estas autoridades desempeñarán también un papel importante a la hora de decidir qué instrumentos macroprudenciales deben activarse y cuándo. Cuando existan autoridades separadas, todas las autoridades pertinentes deberán implicarse estrechamente para determinar los factores macroprudenciales a tener en cuenta por los supervisores microprudenciales.

65. El seguimiento del sistema bancario y del sistema financiero en su conjunto puede alertar con bastante antelación de la existencia de problemas que podrían afectar a los bancos a título individual. El análisis de las condiciones económicas y crediticias puede influir en el enfoque supervisor aplicable a bancos individuales. Por ejemplo, si el seguimiento del entorno económico sugiere la existencia de un riesgo significativo de fuertes depreciaciones de los activos inmobiliarios, el supervisor haría bien en vigilar más de cerca aquellos bancos particularmente expuestos a dicho sector. Como se mencionó en la sección anterior, una de las recientes fórmulas para identificar riesgos sistémicos consiste en realizar pruebas de tensión macroeconómicas o sistémicas.

66. La experiencia con anteriores episodios de dificultades o quiebras bancarias también podría sugerir aquellos factores macroeconómicos susceptibles de ofrecer indicios tempranos de riesgo bancario. Se han realizado multitud de estudios empíricos sobre indicadores adelantados de crisis bancarias. Entre los factores macroeconómicos que suelen citarse en estos estudios se encuentran un marcado descenso del producto real, burbujas en el precio de los activos (como activos financieros o

<sup>21</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b, Atributo Clave 10).

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Fondo Monetario Internacional (2013).

inmobiliarios), subidas de las tasas de interés reales y depreciación del tipo de cambio, especialmente cuando estas perturbaciones se producen tras un periodo de rápida expansión crediticia y/o desregulación financiera<sup>23</sup>. Cuando en un país hay demasiados bancos, esos factores macroeconómicos podrían afectar a un grupo de pequeños bancos, entrañando un riesgo de quiebra simultánea.

67. Los planes de recuperación y de contingencia podrían aportar a los supervisores y a las autoridades de supervisión un mayor conocimiento de la posible conducta de los bancos en situaciones de crisis. En numerosos países, sólo un limitado número de bancos del sistema financiero está obligado a elaborar planes formales de recuperación. Sin embargo, muchos más bancos pueden haber desarrollado planes de contingencia. Un análisis horizontal de todos los planes disponibles podría contribuir de forma valiosa a la evaluación supervisora del sistema bancario en su conjunto. Ese análisis podría aportar ideas sobre los riesgos identificados por los propios bancos, los indicadores elegidos para esos riesgos y las herramientas de mitigación propuestas. Este enfoque comparativo también podría ofrecer al supervisor la oportunidad de identificar y transmitir las mejores prácticas a los pertinentes bancos en relación con los objetivos, contenido y nivel de detalle operativo disponible en los planes de recuperación.

68. Con el fin de alentar respuestas prudentes, los supervisores y las autoridades macroprudenciales comparten frecuentemente los análisis de evolución macroprudencial con la gerencia de los bancos. Por ejemplo, si la acumulación de un determinado tipo de inversión o la dependencia de una fuente de financiación común parece estar generando un riesgo de concentración, los supervisores tendrán interés en que los bancos sean conscientes del riesgo y evalúen los posibles efectos sobre su negocio. La historia demuestra que cuando muchos bancos e inversores en una economía financian un elevado volumen de activos inmobiliarios de uso comercial y su valor se aprecia con rapidez, los riesgos de una fuerte caída de esos valores pueden ser sustanciales. Los efectos de dicha pérdida de valor pueden ser especialmente graves para bancos con modelos de negocio centrados en la financiación de los mercados inmobiliarios, por lo que los supervisores podrían prestar una especial atención a esos bancos cuando se observe una expansión crediticia en el sector inmobiliario de uso comercial.

69. Una fórmula supervisora para medir el riesgo de crédito consiste en trazar, mediante un modelo macroeconómico cuantitativo o un análisis más cualitativo, los efectos de un evento exógeno adverso, como un aumento de las tasas de interés o una notable desaceleración de la demanda agregada y, por tanto, del crecimiento del producto<sup>24</sup>. Su impacto en los clientes particulares y corporativos del banco dependería de la vulnerabilidad de éstos en ese momento, lo que a su vez probablemente dependa de factores como el nivel y la evolución reciente de las rentas de hogares y empresas, y del apalancamiento del sector empresarial, tanto en promedio como en el conjunto de la distribución. La posición de las empresas y hogares situados en el tramo superior de la distribución de los indicadores de fragilidad sería de especial importancia, ya que éstos serían los más proclives a incumplir la devolución de sus préstamos. Por su parte, el impacto sobre los bancos de un deterioro de la situación de empresas y hogares (y del resto del mundo) dependería de la composición de las posiciones de los bancos y del colchón de capital disponible para absorber pérdidas.

<sup>23</sup> Véase una revisión de la literatura sobre indicadores adelantados de crisis bancarias en Bell y Pain (2000, pp. 113–29).

<sup>24</sup> Igualmente, podría evaluarse la vulnerabilidad del sistema bancario frente al riesgo de mercado simulando el impacto que tendría una determinada depreciación del tipo de cambio o aumento de las tasas de interés en el balance de un banco. Sin embargo, el grado de precisión de esta fórmula para detectar el riesgo subyacente de un banco dependerá del tamaño y calidad de cualquier posición de cobertura compensatoria fuera de balance de que disponga la entidad.

## Respuestas macroprudenciales

70. Existen diversas herramientas e instrumentos macroprudenciales para contrarrestar los riesgos identificados durante el seguimiento del sistema. El régimen de capital de Basilea III introdujo herramientas para limitar el riesgo sistémico. Entre ellas, se incluyen colchones de capital anticíclicos, colchones de capital para bancos de importancia sistémica y —en la medida en que se utilicen con fines macroprudenciales— la introducción de requisitos de apalancamiento y liquidez armonizados a escala internacional. Estas herramientas se han diseñado para limitar la asunción excesiva de riesgos durante las fases alcistas del ciclo económico, al tiempo que mejoran la resiliencia del sistema financiero frente a perturbaciones durante las desaceleraciones cíclicas.

71. De igual modo, si los supervisores vienen observando una rápida acumulación de riesgos en el sector inmobiliario cuando las condiciones del mercado sugieren la posibilidad de valoraciones insostenibles, un enfoque macroprudencial para abordar los riesgos asociados podría consistir en elevar los requerimientos de capital en función del riesgo aplicables a los préstamos bancarios al sector inmobiliario o establecer un límite máximo a las relaciones préstamo-valor. Análogamente, si el seguimiento macroeconómico sugiere que los bancos vienen dependiendo en gran medida de fuentes de financiación potencialmente volátiles, los supervisores podrán exigir a los distintos bancos que diversifiquen aún más sus fuentes de financiación o mantengan más activos líquidos.

72. Los enfoques y herramientas macroprudenciales vienen experimentando nuevos desarrollos a escala internacional. Las áreas de interés incluyen acordar una definición común de riesgo sistémico, identificar y recabar los datos necesarios para realizar un seguimiento y dar respuesta a los trabajos sistémicos, así como aplicar y evaluar la eficacia de las herramientas macroprudenciales<sup>25</sup>.

### 4.2.3 Otras fuentes de información

73. Las siguientes fuentes de información también pueden asistir potencialmente al supervisor en la identificación de bancos en dificultades.

## Gobernanza y gestión de los bancos

74. Para que la supervisión resulte eficaz<sup>26</sup>, es necesario el contacto y diálogo frecuentes con la gerencia y el Consejo de Administración del banco<sup>27</sup>. En la medida de lo posible, los supervisores deberán mantener contactos periódicos con la gerencia de todos los bancos, y no sólo con aquéllos que atraviesan dificultades financieras. El diálogo con los altos cargos del banco sobre las estrategias, planes y desviaciones de los vigentes planes de negocio o cambios en la gestión permitirá a los supervisores actualizar y revisar el marco de supervisión actual conforme sea necesario. Los supervisores también deberán examinar con la gerencia del banco las medidas adoptadas para corregir las deficiencias identificadas en anteriores inspecciones *in situ*.

75. Después de cada inspección *in situ*, deberá mantenerse una reunión oficial con la alta dirección y/o el Consejo de Administración del banco, y dependiendo del tipo de sistema de supervisión, así como de las circunstancias e idiosincrasia del banco, podría ser útil mantener al menos otra reunión antes de la siguiente inspección *in situ*. También puede ser útil celebrar frecuentes reuniones en el caso de bancos problemáticos o con mayor riesgo.

<sup>25</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera, Fondo Monetario Internacional y Banco de Pagos Internacionales (2011, p. 3).

<sup>26</sup> Véase Comité de Basilea (2012e), especialmente los Principios Básicos 9 y 14.

<sup>27</sup> Véase Comité de Basilea (2015).

76. El Consejo de Administración puede estar reglamentariamente obligado o no a poner en conocimiento del supervisor cualquier deficiencia importante detectada. En algunos países, un comité de auditoría del Consejo de Administración está obligado a informar sin dilación al supervisor de cualquier irregularidad en la gestión del banco o de cualquier infracción de la regulación bancaria. Con independencia de si existe o no una obligación reglamentaria, los supervisores deberán persuadir a la gerencia de los bancos de la conveniencia de informarles cuanto antes de cualquier problema.

77. Además de los contactos formales entre el supervisor y la gerencia del banco, deberá existir un diálogo periódico a diferentes escalas jerárquicas. Una buena práctica consiste en reunirse con los bancos para tratar asuntos no relacionados con la situación de un banco en concreto, sino para analizar, por ejemplo, futuras regulaciones o evoluciones macroeconómicas. Si se entabla ese diálogo, los altos cargos y consejeros del banco pueden estar más dispuestos a informar al supervisor de asuntos o problemas emergentes.

### *Auditores externos*

78. El supervisor y el auditor externo deberán mantener una relación efectiva que incluya el establecimiento de vías de comunicación adecuadas que permitan el intercambio de información pertinente para desempeñar sus respectivas responsabilidades legales<sup>28</sup>. Los auditores externos podrán identificar las deficiencias de un banco antes que el supervisor, ya sea durante la auditoría financiera reglamentaria o en el curso de una inspección *in situ* encargada por los supervisores. El auditor externo del banco deberá identificar y evaluar los riesgos de anomalías significativas en los estados financieros de la entidad, teniendo en cuenta las complejidades de las actividades bancarias y la necesidad de los bancos de mantener un sólido entorno de control. Cuando se identifiquen riesgos significativos de esa naturaleza, el auditor deberá darles una respuesta adecuada. Además, los auditores externos podrían detectar otras cuestiones relevantes durante sus labores de auditoría, como incumplimientos sustanciales de los requerimientos prudenciales que deben comunicarse al supervisor. Por tanto, manteniendo reuniones periódicas con los auditores externos y haciendo un seguimiento regular de sus informes y cartas, el supervisor puede recabar indicios tempranos de deficiencias de control o ámbitos de alto riesgo en el banco.

79. En el caso de pequeños bancos cuyo capital está en manos de pocos accionistas o no cotiza en bolsa, las auditorías externas pueden resultar especialmente útiles para los supervisores a la hora de identificar precozmente las necesarias mejoras en la gestión financiera. Los informes y cartas de los auditores externos podrán contener información sobre deficiencias —por ejemplo en los controles internos relacionadas con la notificación de información financiera— susceptibles de afectar considerablemente a la seguridad y solvencia de la institución. En el caso de bancos de mayor dimensión, esos hallazgos también podrían contribuir a un sistema bancario solvente y seguro.

80. Los informes y cartas de los auditores al banco y a su Consejo de Administración deberán estar a disposición del supervisor en la entidad., quien podrá optar por recibir directamente una copia de los mismos. Además, cuando se permita, los supervisores deberán examinar los documentos de trabajo de los auditores para orientar mejor sus recursos y evitar una innecesaria duplicación de esfuerzos. Los supervisores también deberán tener presente que aspectos relativos a la independencia de las firmas auditoras, como la prestación de servicios de consultoría al banco que auditan, podrían menoscabar la eficacia del auditor externo de un banco a la hora de identificar deficiencias.

<sup>28</sup> Véase Comité de Basilea (2014d).

81. Deberá existir un diálogo frecuente y eficaz entre la autoridad de supervisión bancaria y el correspondiente órgano de vigilancia auditora<sup>29</sup>. En muchas jurisdicciones, los órganos de vigilancia auditora son responsables de efectuar un seguimiento independiente de la calidad de las auditorías reglamentarias así como de las políticas y procedimientos adoptados por las firmas auditoras para potenciar esa calidad. Por tanto, las autoridades de supervisión bancaria y los órganos de vigilancia auditora comparten un sólido interés mutuo en garantizar la calidad de las auditorías realizadas por las firmas auditoras. Podrá establecerse un diálogo eficaz a través de canales formales (por ejemplo, reuniones periódicas previamente programadas) e informales (como conversaciones ad hoc o llamadas telefónicas).

#### *Control interno y auditores internos*<sup>30</sup>

82. Al igual que con las auditorías externas, los supervisores deberán tener acceso ilimitado a informes y otros documentos elaborados por las funciones internas de control y auditoría del banco. Los supervisores deberán examinarlos periódicamente, como mínimo durante cada inspección *in situ*, si bien es preferible que lo hagan con mayor frecuencia.

83. Los auditores internos generalmente informan al Consejo de Administración o a uno de sus comités. El supervisor deberá dejar clara su expectativa de que los consejeros y la gerencia del banco le transmitan inmediatamente cualquier información de los auditores internos sobre deficiencias significativas. No obstante, los supervisores también deberán reunirse periódicamente con los auditores internos del banco para analizar, entre otros temas, las principales áreas de riesgo identificadas por la función de auditoría interna y para conocer las medidas de mitigación del riesgo adoptadas por el banco a fin de subsanar las deficiencias detectadas. En algunas jurisdicciones, los supervisores utilizan la función de auditoría interna de bancos más pequeños para revisar un riesgo concreto identificado.

#### *Cooperación con otros supervisores y autoridades relacionadas*

84. Los supervisores bancarios deberán mantener una estrecha comunicación con otras instancias nacionales interesadas en la situación financiera de los bancos, como el banco central, la autoridad de resolución, el seguro de depósitos (o fondo de garantía), el Gobierno/ministerio de Finanzas, las autoridades encargadas de velar por la buena conducta en el sector financiero, los supervisores de valores y seguros y el supervisor de sistemas de pago. Aun cuando el banco central no desempeñe ninguna función de supervisión bancaria, el supervisor deberá establecer comunicación con sus funcionarios pertinentes, como los responsables de la política monetaria y cambiaria, los sistemas de pago y la estabilidad financiera. En relación con los bancos que realizan operaciones transfronterizas, los supervisores deberán entablar comunicación con las autoridades supervisoras extranjeras a través de colegios de supervisores<sup>31</sup> o contactos bilaterales.

85. En algunos países, sería una práctica normal la firma de memorandos de entendimiento (MOU, por sus siglas en inglés) entre los supervisores y estas agencias, que recoja el tipo de información a intercambiar y la protección que ésta debe recibir. Este acuerdo es particularmente importante cuando el intercambio de información implique a agencias externas al círculo de supervisión tradicional, como una entidad privada de seguro de depósito, donde la confidencialidad de la información pudiera resultar

<sup>29</sup> Véase la nota 22 al pie de página.

<sup>30</sup> Véase Comité de Basilea (2012d), Principio 7 y párrafos relacionados, donde se describe la adecuada cobertura de la función de auditoría interna en asuntos de interés regulador, como la suficiencia del capital y la liquidez y la notificación de información interna y con fines reguladores; y Parte B, «La relación entre la autoridad supervisora y la función de auditoría interna», especialmente el párrafo 77.

<sup>31</sup> Véase Comité de Basilea (2014f).

problemática. La aplicación de un MOU no deberá considerarse la única solución, si existen otros canales factibles para el intercambio oportuno de información.

86. En el caso de intercambios transfronterizos de información entre supervisores bancarios, existen diferentes opiniones en la comunidad supervisora acerca de si un MOU es el mejor canal de comunicación cuando reglamentariamente no resulta necesario. Un MOU necesita un tiempo de negociación, y puede terminar resultando demasiado legalista, impidiendo —más que facilitando— el intercambio de información. Aun así, muchos países han encontrado útil aplicar un MOU para establecer el marco de cooperación mutua. Sea cual sea la solución escogida, esta debe garantizar que el intercambio de información pueda realizarse en las circunstancias más difíciles, como en momentos de graves problemas bancarios.

87. Todos los G-SIB cuentan con grupos de gestión de crisis (CMG)<sup>32</sup>, que se han diseñado para desarrollar las estrategias y planes de resolución preferidos para el grupo, evaluaciones de las posibilidades de resolución y acuerdos de cooperación para coordinar el intercambio de información a escala internacional, necesario para aplicar la estrategia de resolución preferida. Algunas jurisdicciones también aplican CMG a los D-SIB. Además de los CMG, algunas jurisdicciones también han establecido o se las ha exigido establecer los llamados «colegios de resolución» para hacer frente a los problemas que plantea la planificación de resoluciones en grupos bancarios con actividades transfronterizas. Si bien los CMG y los colegios de resolución suelen estar encargados de coordinar y acordar los planes de resolución, la evaluación de los planes de recuperación difiere entre jurisdicciones. En algunos casos, los responsables de evaluar los planes de recuperación son los CMG, o bien los colegios de supervisores, o un tercero (como los colegios de resolución), mientras que en otros casos estos grupos podrían compartir la responsabilidad.

#### *Señales del mercado*

88. Las señales del mercado, a través de información en prensa, calificaciones crediticias externas u otros medios, son una valiosa fuente de información sobre la situación de un banco y su posible rumbo. El supervisor debe considerar cuidadosamente la información de estas fuentes, ya que podría no resultar fidedigna. No obstante, puede ser a menudo un indicador que justifique una investigación en mayor profundidad.

#### 4.2.4 Sistemas de evaluación supervisora

89. Numerosos supervisores utilizan un sistema supervisor de calificación (SRS) para cifrar los riesgos a los que se enfrenta el banco y su posible impacto prudencial. Una importante ventaja del SRS es que proporciona un marco estructurado e integral. La información cuantitativa y cualitativa se recopila y analiza con coherencia y la supervisión se centra en las desviaciones de la norma. En muchos países, los bancos por debajo de cierta calificación centrarán automáticamente la atención del supervisor. El SRS identifica los bancos más susceptibles de presentar problemas en el futuro, permitiendo asignar más recursos supervisores. Las calificaciones supervisoras deberán fundamentar posteriores actuaciones del supervisor, que podrán centrarse en aspectos concretos (como la mala calidad de los activos, la deficiente gestión del riesgo de crédito o la insuficiente rentabilidad) o en la situación general del banco.

90. Aunque los sistemas de calificación pueden variar en cuanto a su denominación y a los componentes concretos que engloban, suelen incluir muchos factores comunes. Un SRS incorporará una valoración razonada del Consejo y la alta dirección del banco, incluida la idoneidad de su estrategia y la calidad de los sistemas de gestión del riesgo y control interno. Estas opiniones cualitativas ayudan a

<sup>32</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b, Atributo Clave 8) y Comité de Basilea (2014f).

valorar prospectivamente los riesgos de crédito, liquidez, mercado, tasas de interés, operacional y otros riesgos relevantes, así como sus implicaciones sobre los resultados y la suficiencia de capital.

91. Al ofrecer una visión integral del perfil presente y futuro de los bancos, el SRS deberá destacar los principales puntos fuertes y débiles de la entidad, así como sus riesgos. La calificación otorgada a cada componente (como el riesgo de crédito, la suficiencia de capital o la rentabilidad) deberá considerar toda la información disponible, teniendo en cuenta la idoneidad de las medidas de mitigación de riesgos del banco y la calidad de sus sistemas de gestión del riesgo y control interno. Los indicadores basados en información cuantitativa, que suelen evaluarse mediante análisis comparativos respecto a grupos de bancos homólogos, pueden contextualizarse con información cualitativa. Esto permite a los supervisores centrarse en los bancos atípicos. Contar con un SRS no impide adoptar decisiones ad hoc de recopilación y análisis de datos específicos fuera del marco SRS.

92. El proceso de SRS deberá combinar de manera coherente la información y el análisis de la supervisión *in situ* y a distancia. Deberá informarse sin dilación a los inspectores *in situ* de cualquier indicio de debilidad en bancos concretos y éstos, a su vez, deberán alertar a los inspectores externos para que examinen determinadas áreas, bancos y/o actividades donde sospechen que puedan existir deficiencias. El empleo de un marco metodológico común deberá inducir una cooperación más estrecha entre los supervisores *in situ* y externos.

93. El marco metodológico que subyace en el SRS deberá fomentar un enfoque prospectivo de la supervisión mediante la intervención precoz. La adopción de medidas de intervención precoz deberá aspirar a corregir, o al menos reducir, las deficiencias identificadas a fin de evitar un deterioro adicional de la situación que, en última instancia, podría amenazar la viabilidad del banco. Los supervisores deberán prestar especial atención a las deficiencias en la gobernanza y gestión del riesgo de los bancos, ya que problemas en estos ámbitos suelen ser indicadores adelantados del futuro perfil de riesgo de la entidad. Por tanto, las deficiencias significativas identificadas en estas áreas deberán ser objeto de una rápida intervención supervisora con el fin de atajar las deficiencias detectadas.

## Parte II: Tratamiento de bancos en dificultades

### 5. Planes de contingencia y recuperación

#### 5.1 Planes de contingencia supervisores para el tratamiento de bancos en dificultades

94. Se recomienda que a medida que un banco se acerca a una situación de quiebra, el supervisor, en coordinación con la autoridad de resolución prepare planes detallados y completos para hacer frente a los bancos en dificultades con el fin de poder responder sin dilación a las dificultades del banco. Estos planes pueden basarse en una amplia gama de herramientas de intervención temprana que los supervisores puede utilizar para identificar y tratar bancos en dificultades, incluidas potestades legales y la capacidad de ejercer persuasión moral. Al elaborar sus planes, los supervisores deben entender a fondo los límites de esas potestades y sus capacidades.

95. Los planes de contingencia supervisores deben contemplar una gama de escenarios, desde problemas en un banco grande de importancia sistémica hasta el declive de un banco más pequeño que pueda subsanarse con escasa perturbación. Pueden presentarse problemas sistémicos con respecto a bancos más pequeños cuando varios de ellos quiebren simultáneamente o cuando alguno de ellos ocupe una posición crítica en un segmento del mercado.

96. Determinar el nivel más adecuado de protección sistémica es un asunto oficial que compete a las autoridades pertinentes, incluidos el Gobierno y el banco central. En el caso de bancos no sistémicos, el supervisor y la autoridad de resolución deberán considerar lo antes posible si es necesario un plan de resolución individual y detallado para el banco, incluida una evaluación de las posibilidades de resolución, o si el conjunto de escenarios generales es suficiente.

97. El plan de contingencia supervisor debe establecerse en función de un método basado en el riesgo y debe ser comprobado regularmente. En general, debe cumplir los objetivos implícitos en las siguientes actuaciones:

- mecanismos para que el supervisor conozca la existencia de un banco en dificultades y/o de problemas sistémicos;
- la autoridad para adoptar decisiones relativas a la identificación y evaluación de un banco en dificultades (es decir, el momento en la implicación del supervisor pasa de un seguimiento normal a una supervisión diaria más intensiva);
- mecanismos para hablar con el Consejo y la gerencia sobre los problemas detectados en el banco;
- mecanismos para realizar una evaluación en profundidad, incluso recurriendo a expertos independientes si fuese necesario;
- mecanismos para notificar los resultados de la evaluación y decidir a quién informar, dentro y fuera de la agencia supervisora;
- responsabilidades para determinar el programa de actuación detallado del supervisor;
- medios para comunicar y coordinar las actuaciones supervisoras con otras partes pertinentes (en particular, autoridades de resolución, ministerios de finanzas y bancos centrales);
- coordinación interna entre los departamentos pertinentes;
- mecanismos para realizar cualquier anuncio público, cuando proceda, y la posterior gestión de la información pública;

- posibles conflictos con los objetivos del Gobierno u otros órganos pertinentes, y maneras de resolverlos;
- mecanismos de seguimiento del éxito o fracaso de las actuaciones supervisoras y posibles ajustes necesarios; y
- recursos financieros y de personal adecuados para una supervisión intensiva, incluidos mecanismos para coordinar actuaciones y contribuir a la planificación continua de la resolución y al proceso de evaluación de las posibilidades de recuperación.

98. Además de la información financiera, el supervisor debe tener acceso rápido a una amplia gama de información no financiera pertinente sobre el banco, incluida su estructura organizativa y jurídica o su participación en sistemas de pagos. Parte de esta información deberá conservarla el supervisor; el resto (principalmente datos operativos que varían con frecuencia) deberá conservarse en el banco.

99. Los supervisores deberán disponer de potestades paliativas tempranas que les permitan intervenir cuando una institución se encuentre en graves dificultades financieras, pero antes de que sea inviable. No obstante, si estas medidas no logran restaurar la viabilidad financiera de la institución, podría ser necesaria su resolución por parte de la autoridad competente.

## 5.2 Planes de recuperación

100. El supervisor deberá asegurarse de que los propios bancos, especialmente los sistémicos, disponen de un plan creíble para gestionar periodos de tensiones imprevistas, incluidos episodios que entrañen serios riesgos sobre su viabilidad. Los planes de recuperación son un tipo concreto de plan de contingencia diseñado para integrarse en el marco ordinario de gestión del riesgo y en los procedimientos habituales de gestión del capital y la liquidez del banco. El plan de recuperación es un instrumento redactado por el banco para identificar opciones destinadas a recuperar su solidez o viabilidad financiera en caso de tensiones graves. Las autoridades supervisoras deberán examinar el plan de recuperación en el marco del proceso supervisor general, evaluando su credibilidad y capacidad para su eficaz aplicación, junto con los resultados y la coherencia de los escenarios de tensión utilizados por diferentes bancos (véanse más detalles en el Anexo 3). Esto debe realizarse en estrecha cooperación con las autoridades de resolución.

101. El plan de recuperación deberá describir el marco estratégico y organizativo del banco y las medidas disponibles para restaurar su solidez y viabilidad financiera en situaciones de tensión, especialmente con respecto a un déficit de capital y presiones de liquidez. Asimismo, deberá incluir procesos de gobernanza creíbles e indicadores de alerta temprana con umbrales que activen la aplicación puntual de medidas de recuperación y el funcionamiento continuo de servicios críticos (por ejemplo, procesos internos, sistemas de TI, facilidades de compensación y liquidación, y contratos con proveedores y empleados para que los bancos puedan continuar operando). Es importante que los supervisores insten a los bancos a considerar fórmulas con las que gestionar dificultades financieras más generales.

102. Los planes de recuperación deberán actualizarse anualmente, o con mayor frecuencia si se han producido cambios importantes en el modelo o estructura de negocio de la entidad. Las entidades deberán poner a prueba su gama de opciones de recuperación seleccionando la(s) más adecuada(s) frente a una variedad de escenarios de tensión planteados por las autoridades e implícitos en sus modelos de negocio y sus perfiles de riesgo. Las autoridades deberán estar facultadas para exigir a las entidades la aplicación de medidas de recuperación antes de que alcancen el punto de no viabilidad.

103. Es importante reseñar que cualquier tipo de dificultades financieras (particularmente si éstas se han constatado en el mercado o se sospecha de su existencia) exigirá al banco disponer de liquidez suficiente para cumplir sus obligaciones mientras se corrigen las deficiencias o se adoptan otras medidas. Así pues, se requieren planes de liquidez de contingencia eficaces y detallados (en algunos países, los planes de financiación o liquidez de contingencia sirven de base para las opciones de

recuperación de la liquidez de las entidades). Dichos planes deberán abordar, como mínimo, el modo de resolver una crisis de liquidez desencadenada por una pérdida de confianza en el propio banco. El plan deberá anticipar que el banco puede tener dificultades para renovar sus pasivos y, en tal caso, demostrar cómo continuaría cumpliendo con sus obligaciones durante un periodo razonable de tiempo. Los supervisores deberán solicitar y examinar periódicamente los planes de financiación de contingencia (o planes de recuperación de la liquidez) bancarios que proporcionen o activen nuevas fuentes de financiación, permitan captar capital en poco tiempo o aporten activos para su venta o titulización. Estos planes deberán estar en consonancia con los planes generales de recuperación de las entidades e integrarse en ellos.

## 6. Medidas correctivas

104. Una medida correctiva es una actuación exigida por el supervisor para subsanar deficiencias y mejorar el funcionamiento de un banco en dificultades. Este tipo de medidas pueden ser aplicadas por los propios bancos bajo la vigilancia informal del supervisor o, si fuera necesario, a través de una intervención supervisora formal. Los instrumentos de resolución aplicados por las autoridades, como se analiza en la Sección 7, se emplean cuando la quiebra es inminente en función de las normas sobre inviabilidad vigentes en la jurisdicción. y suelen conllevar una mayor intervención supervisora y cambios en la estructura jurídica y la propiedad del banco. En el Anexo 2 se presenta un diagrama para ayudar al supervisor a este respecto.

105. En circunstancias normales, son el Consejo de Administración y la alta gerencia del banco (y no el supervisor) los responsables de estudiar la forma en la que el banco debe resolver sus problemas. Sin embargo, en caso de que el banco realice prácticas bancarias improcedentes o infrinja la normativa estatutaria o reguladora de otro tipo (por ejemplo, en cuanto a la suficiencia de su capital y su liquidez), el supervisor deberá estar facultado para obligar al banco a adoptar medidas correctivas y tener la responsabilidad jurídica para comprobar que las medidas adoptadas son adecuadas. La función del supervisor consiste en guiar y orientar al banco en su rehabilitación, en sintonía con los objetivos de supervisión ampliamente aceptados de estabilidad financiera, interrupción mínima para los depositantes y otras contrapartes bancarias y, en muchos países, la promoción de la actividad económica. La gama de potestades supervisoras deben incluir la intervención temprana, por ejemplo exigiendo una revisión realista de la estrategia empresarial del banco, incluso antes de que la deficiencia identificada haya provocado el incumplimiento de algún requisito legal o supervisor.

106. Las medidas correctivas deben considerarse en función de la magnitud y/o fase de la deficiencia identificada. Por ejemplo:

- Los indicadores de intervención temprana deben basarse en los niveles reguladores de capital y liquidez, en los resultados de las pruebas de tensión, deficiencias en la gestión del riesgo e indicadores del mercado. No obstante, los indicadores de intervención temprana definidos no deben obligar a las autoridades a aplicar automáticamente medidas paliativas tempranas, ya que se entiende que la autoridad examinará al detalle la situación de la institución.
- Las medidas correctivas van desde una supervisión intensificada inmediata hasta restricciones a la expansión y a los dividendos, con actuaciones en las primeras fases de la deficiencia financiera detectada.
- Pueden aplicarse generalmente medidas más estrictas, como la prohibición de una expansión y de distribución de capital, un aumento del capital y la desinversión en ciertos tipos de activos, en el caso de bancos con deficiencias financieras en etapas más avanzadas.

## 6.1 Principios generales para la aplicación de medidas correctivas

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

- **Cumplimiento de los objetivos de supervisión:** incluida la estabilidad financiera y protección del depositante;
- **Medidas correctivas inmediatas:** El banco y el supervisor deben adoptar medidas tempranas para evitar que los problemas aumenten y agraven las dificultades por las que atraviesa el banco.
- **Compromiso de la alta dirección:** La alta dirección del banco debe comprometerse con el plan de acción para la aplicación de la medida correctiva. En caso contrario, deberá considerarse la sustitución de la alta gerencia.
- **Proporcionalidad:** Las medidas correctivas deben ser adecuadas a las circunstancias y gravedad del problema.
- **Integralidad:** Tanto las causas como los síntomas de la deficiencia deben quedar abarcados por el programa correctivo.

## 6.2 Aplicación de la medida correctiva

### 6.2.1 Determinar la naturaleza y gravedad de la deficiencia

108. Formular un plan de medidas correctivas exige una valoración en profundidad de la naturaleza y gravedad de la deficiencia. Una vez detectada la deficiencia, el supervisor debe determinar quién será el encargado de realizar dicha valoración y cómo debe hacerse. La valoración debe identificar las causas, magnitud y naturaleza del problema, y determinar si la liquidez y solvencia van a ser motivos inminentes de preocupación.

109. El Consejo de Administración del banco, su dirección y el supervisor pueden no compartir algunos puntos de vista acerca de la naturaleza y la gravedad de las dificultades del banco. Una evaluación *in situ* suele ser la forma más eficiente de identificar el alcance total y la naturaleza de los problemas que afronta el banco. Los bancos en dificultades podrían ocultar sus problemas más acuciantes de tal forma que únicamente pudieran ser detectados mediante un trabajo *in situ*. La inspección *in situ* también ayuda a descubrir las causas subyacentes de una deficiencia, más allá de los síntomas. Dependiendo de las circunstancias, el supervisor podrá solicitar la ayuda de auditores externos y otros expertos independientes.

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

111. Al evaluar las perspectivas de insolvencia, debe estimarse el valor razonable de los activos netos del banco. En este sentido, es esencial determinar correctamente la calidad de los préstamos, cuántos se han deteriorado y si puede utilizarse su colateral, así como el reconocimiento y provisionamiento adecuados para los préstamos fallidos. También es esencial valorar el volumen de préstamos internos y vinculados, y calcular con prudencia el valor razonable de los activos «difíciles de valorar» y los productos financieros complejos mantenidos en la cartera de negociación o mantenidos de otra manera

a su valor razonable<sup>33</sup>. Por el lado del pasivo, la valoración debe comprobar si los valores contabilizados son los adecuados (ej. con respecto a los pasivos medidos a su valor razonable con cambios en resultados), que todas las contingencias se han contabilizado y que se conocen todas las partidas fuera de balance y están bajo control. Durante la evaluación, el banco debe tener en cuenta los efectos del neteo (cierre) de saldos y posibles procesos de compensación.

112. Una estimación precisa del valor razonable de los activos netos del banco deberá indicar las actuaciones exigidas. Aun cuando el valor de los activos netos sea positivo, los problemas de solvencia pueden surgir a corto plazo.

113. Al valorar la posición de liquidez del banco, debe analizarse su flujo de efectivo a largo plazo para identificar la entrada y salida real de fondos. Tanto en circunstancias normales como en condiciones de tensión, debe tenerse en cuenta cualquier posible desajuste para garantizar que el banco cuenta con suficientes activos líquidos libres de cargas para cubrir cualquier brecha de flujo de efectivo. Además, los supervisores deberán conocer el periodo que puede soportar un banco frente a diferentes escenarios, considerando también cualquier impedimento, como las restricciones a la transferencia de liquidez dentro de grupos transfronterizos (ej. medidas de aislamiento preventivo o *ring-fencing*).

114. Cuando el supervisor estime que existe una amenaza significativa inmediata de iliquidez o insolvencia, se requiere una acción correctiva inmediata y una estrecha cooperación con las autoridades de resolución. Por otra parte, cuando el banco esté expuesto a tensiones financieras u otro tipo de problema que no plantee una amenaza inmediata, el supervisor contará con una gama más amplia de posibles actuaciones, como por ejemplo un «seguimiento más de cerca» para valorar mejor las condiciones e instar al banco a adoptar medidas correctivas adecuadas.

## 6.2.2 Gama de medidas correctivas

115. Los supervisores generalmente cuentan con una serie de herramientas para hacer frente a los bancos en dificultades, que van desde exigir al banco que adopte medidas específicas para subsanar la deficiencia, hasta prohibir aquellas actividades que agraven el problema. Los supervisores deben contar con los medios efectivos necesarios para hacer frente a los problemas gerenciales, incluida la facultad para reemplazar a los propietarios, consejeros y directivos o restringir sus potestades. A continuación se presentan ejemplos de las principales medidas correctivas que deben poder aplicar los supervisores. En el apartado 6.3 se analiza cómo aplicarlas a problemas concretos.

### *Impacto sobre la gobernanza*

- Exigir al banco que mejore su gobierno corporativo, controles internos y sistemas de gestión de riesgos
- Exigir al banco que presente un plan de acción con medidas correctivas
- Exigir la activación de los planes de recuperación
- Exigir cambios en la estructura jurídica del grupo bancario, en estrecha cooperación con las autoridades de resolución
- Destituir a consejeros y directivos

<sup>33</sup> Esto incluye, por ejemplo, instrumentos financieros mantenidos al valor razonable bajo la opción del valor razonable y los títulos mantenidos al valor razonable con cambios en otro resultado integral.

- Limitar las retribuciones (incluidos honorarios e incentivos de gestión) a directivos y altos cargos ejecutivos, incluidas consideraciones sobre las posibles necesidades de devolución de fondos
- Exigir la aprobación previa del supervisor de cualquier gasto significativo de capital, compromiso sustancial u obligación contingente

#### *Impacto sobre la disponibilidad de efectivo*

- Exigir inyección de efectivo (capital social) por parte de los accionistas y nuevos inversores
- Exigir nuevo endeudamiento/emisión de bonos y/o renovación del pasivo/línea de crédito garantizada

#### *Impacto sobre los derechos de los accionistas*

- Suspender todos o algunos de los derechos de los accionistas, incluido el derecho de voto
- Prohibir la distribución de beneficios o cualquier otra retirada de fondos por los accionistas
- Designar un administrador o interventor
- Fusiones y adquisiciones (véase la sección 6.2.3)

#### *Impacto sobre las operaciones y expansión del banco*

- Exigir al banco mejorar o modificar su base de capital y/o liquidez y su planificación estratégica
- Restringir las concentraciones o la expansión de las operaciones del banco
- Reducir las operaciones y las ventas de activos, incluido el cierre de sucursales en el país y en el extranjero.
- Prohibir o limitar determinadas líneas del negocio, productos o clientes (incluidos límites de concentración)
- Exigir la dotación de provisiones inmediata o mejorada para activos de calidad dudosa y para aquellos que no estén contabilizados a su valor razonable

### 6.2.3 Fusiones y adquisiciones

116. Si un banco no puede resolver sus dificultades por sí solo, debe considerar una solución del sector privado, que puede consistir en una fusión o adquisición. Los bancos, incluso los que se declaran en quiebra, son objetivos atractivos para los inversores, especialmente instituciones financieras, debido a su valor de franquicia intrínseco<sup>34</sup>.

117. Las gestiones para fusiones y adquisiciones deben realizarse pronto, antes de que el banco quiebre y entre en resolución, y pueden ser facilitadas por el supervisor. En algunos casos, los propietarios y determinados acreedores pueden tener que hacer concesiones para atraer compradores, que deben disponer de capital suficiente para adquirir y operar el nuevo banco y un equipo directivo capaz de aplicar un programa de reorganización. Cuando el adquirente sea un banco extranjero, el supervisor debe tener en cuenta otros aspectos, como la legislación y regulación de las jurisdicciones

<sup>34</sup> Los beneficios intangibles pueden incluir un acceso inmediato a un segmento concreto del mercado, la adquisición de un grupo de depósitos deseables y un sistema de distribución financiera con un mínimo de inversión.

extranjeras pertinentes. El supervisor debe además mantener una estrecha comunicación con las autoridades extranjeras para obtener información sobre el adquirente y sus actividades.

118. Las autoridades deben tener presente que, incluso en tiempos favorables, las fusiones y adquisiciones no son fáciles para las instituciones afectadas. Esto se debe a diferentes culturas corporativas y requisitos jurídicos jurisdiccionales, la incompatibilidad de sistemas informáticos, la necesidad de despidos de personal, etc. En cualquier plan de fusión, la integración del personal y de los sistemas de información debe estar muy bien pensada.

119. El banco interesado en la adquisición debe entender las causas y problemas subyacentes del banco en dificultades. Éste a su vez, debe proporcionar información completa y precisa a todos los adquirentes potenciales, aunque tenga que proporcionarse de manera secuencial y bajo estrictos acuerdos de confidencialidad. En países donde la ley lo permita, esto puede hacerse en colaboración con los supervisores. La restricción del acceso a la información desanimará a adquirentes potenciales, llevándolos a solicitar más concesiones por parte de los reguladores o del banco adquirido. Aunque el acceso a información completa pueda provocar que el banco interesado suspenda la fusión o adquisición prevista, esto es preferible a una adquisición mal planificada que pueda ocasionar serias dificultades al banco adquirente. Las autoridades deben intentar evitar que, al solucionar un problema, la estrategia no cree otro aún mayor en el futuro.

120. Deben tenerse además en cuenta otros aspectos. Los propietarios de un banco en dificultades que intentan vender sus acciones para minimizar sus pérdidas personales no suelen conceder gran importancia a la identidad de los posibles compradores. Estas circunstancias pueden provocar que algunos posibles compradores estén más interesados en la titularidad y registro del banco que en sus operaciones. Dichos compradores pueden estar buscando un uso malintencionado del banco (por ejemplo, para blanqueo de dinero) o utilizarlo para otros intereses empresariales que puedan poner en peligro la existencia del banco. En conformidad con los Principios Básicos de Basilea, los supervisores están obligados a comprobar la fiabilidad de cualquier nuevo accionista y pueden rechazar cualquier solicitud. Los supervisores deben utilizar estas facultades de manera inflexible.

121. Una solución de tipo M&A tiene las siguientes ventajas:

- mantiene viable al banco en dificultades y protege el valor de los activos (reduciendo así el coste para el Gobierno o el seguro de depósitos); y
- minimiza el impacto sobre los mercados, al producirse menos alteraciones para los clientes en los servicios del banco en dificultades.

122. En una operación de M&A, el supervisor debe vigilar activamente los problemas del banco adquirido y tomar las medidas necesarias para exigir su adecuada gestión por parte de la gerencia del banco resultante.

#### 6.2.4 Incentivos para la aplicación oportuna de medidas correctivas y la prevención de la lenidad

123. Al hacer frente a bancos en dificultades, la aplicación oportuna de medidas correctivas resulta crítica. La experiencia internacional ha puesto de manifiesto que los problemas bancarios pueden complicarse rápidamente si no se atajan de inmediato. En muchos casos, el consejo de administración, la alta dirección y los accionistas del banco, así como los supervisores, han tendido a posponer la adopción de medidas correctivas adecuadas por diversos motivos.

124. Una de las razones principales es que estas mismas partes pueden mostrarse reacias (de buena fe) a adoptar las medidas necesarias para remediar la situación, con la esperanza de que los problemas se solucionen por sí solos. También es posible que existan presiones implícitas o explícitas sobre el supervisor por parte de políticos o de grupos de presión, dirigidas a posponer dichas medidas. Por tanto, las normas internacionales (como los Principios Básicos de Basilea) recomiendan a los países

promulgar leyes y regulaciones que apoyen la pronta y adecuada actuación del supervisor ante los problemas bancarios encontrados<sup>35</sup>.

125. Así pues, es importante establecer incentivos para que las autoridades supervisoras insten a la pronta adopción de medidas resueltas para dar respuesta a indicios de un deterioro sustancial de las condiciones de las instituciones financieras. Si estos incentivos no se han fijado con firmeza, los supervisores pueden no tomar medidas con suficiente antelación para evitar un mayor deterioro financiero o una quiebra. Además, los supervisores deben complementar su atención sobre la organización bancaria individual con una perspectiva macroprudencial, estando en contacto con las autoridades macroprudenciales cuando sean una autoridad aparte y exigiendo la adopción de medidas adecuadas a todas las instituciones supervisadas al primer síntoma de amenaza para la estabilidad financiera procedente del banco en dificultades.

126. Los supervisores deben contar con discrecionalidad para actuar de manera preventiva cuando se detecten dificultades en un banco, sin tener que esperar a que se sobrepase ningún umbral. Las medidas supervisoras tienen que ajustarse a cada situación. Aun cuando no exista un plazo predeterminado para que el supervisor actúe una vez detectados los problemas, lo aconsejable es actuar tan rápido como sea posible para prevenir un agravamiento del problema. Las decisiones de no actuar en un determinado caso (y los motivos para ello) deben documentarse de la misma manera que las decisiones para actuar. En aquellos casos en los que el banco alcance el punto de inviabilidad (deje de ser viable, o sea probable que deje de serlo, y no haya perspectivas razonables de que alguna de las actuaciones de recuperación antes mencionadas vayan a dar resultado), el supervisor y en su caso la autoridad de resolución deberán actuar con determinación para garantizar la vuelta a la viabilidad de la entidad al borde de la quiebra o su resolución de manera ordenada, dado que una pronta intervención es esencial cuando se han agotado las actuaciones de recuperación antes señaladas. El Atributo Clave 3.1 enfatiza que el régimen de resolución debe ofrecer una vía de entrada oportuna y temprana hacia la resolución antes de que el balance de la entidad sea insolvente y antes de que se haya agotado todo el capital. Deben existir normas claras o indicadores de inviabilidad adecuados que ayuden a decidir si las entidades cumplen las condiciones de resolución.

127. En algunos países, la legislación prescribe la actuación del supervisor con la debida prontitud en todas las circunstancias, y el no hacerlo le valdría una crítica formal o incluso le haría asumir responsabilidades financieras ante las partes perjudicadas, como los depositantes. Estos requisitos ayudan a enfatizar la necesidad de una intervención supervisora temprana eficaz, un mecanismo claro para hacer frente a bancos que se acercan al punto de inviabilidad y una actuación decisiva cuando se alcance dicho punto.

128. En determinadas circunstancias, aún puede tener cabida cierta discrecionalidad a la hora de decidir la intervención temprana, incluso en casos en que dicha intervención está autorizada, pero ésta solo debe utilizarse tras una decisión consciente de las probabilidades de recuperación, con el refrendo de la alta dirección y tras un análisis explícito de los riesgos (en particular para las funciones económicas críticas) si el banco no consigue recuperarse. Una combinación adecuada incluiría reglas para actuaciones supervisoras predeterminadas, que protejan al supervisor de cualquier interferencia indebida en el proceso de decisión, junto con cierto margen de maniobra para actuar en determinadas circunstancias. En cualquier caso, los supervisores deberán diseñar, como mínimo, un proceso estructurado de gobernanza interna para garantizar que las decisiones discrecionales se adoptan a un nivel jerárquico acorde con la importancia del asunto y con una indicación clara de las razones que fundamentan la decisión. En caso de que se traspasen los umbrales que activan la alerta temprana, el proceso también debe recoger las razones de cualquier decisión de retrasar o aligerar las medidas

<sup>35</sup> Véase Comité Basilea (2012e), especialmente los Principios Básicos 1 y 11.

supervisoras que suelen tomarse normalmente en estas situaciones. Con independencia de la flexibilidad que pueda haber aplicado el supervisor en su intervención temprana, los supervisores deben evitar toda lenidad al determinar si un banco está en situación de quiebra o es probable que lo vaya a estar y debe asesorar a las autoridades competentes al determinar si no es razonablemente probable que se tome cualquier otra acción correctiva para restaurar la viabilidad del banco. En tales circunstancias, el banco deberá ser puesto en resolución sin tardanza.

#### 6.2.5 Intensificación de las medidas correctivas y los recursos supervisores

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

130. Normalmente, los supervisores están dispuestos a utilizar métodos informales y medidas correctivas de menor intrusión cuando los problemas bancarios son menos graves. También facilita la labor si la administración bancaria coopera y reacciona con rapidez y contundencia para solucionar los problemas. Los supervisores deben seguir el progreso del banco en la implementación de los cambios, incluidos los que se derivan de planes de recuperación, cuando sea pertinente.

131. Si el banco se enfrenta a problemas más serios o no coopera, el supervisor puede verse obligado a adoptar medidas formales para asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones. Estas medidas son vinculantes para el banco, de modo que su incumplimiento quedará sancionado. Dependiendo de la regulación nacional en cuestión, las medidas formales incluyen algún tipo de amonestación supervisora o de obligación al cumplimiento que describa las acciones que el banco y su dirección deben adoptar, así como el marco temporal de actuación. También podría implicar órdenes de «suspensión y desistimiento» que obliguen al banco y/o a su dirección a abstenerse de ejercer una determinada práctica o infracción. En algunos países, dichas órdenes también pueden remitirse a otras partes afiliadas al banco, como sus contables o auditores, para evitar o detener las infracciones o las prácticas arriesgadas o improcedentes<sup>36</sup>.

132. Deben contemplarse medidas correctivas más severas cuando exista un mayor peligro de quiebra, en cuyo caso, se exige una estrecha cooperación con las autoridades de resolución. En cuyo caso, el supervisor puede prohibir al banco la realización de cualquier venta o pago para evitar o limitar la dispersión de activos. Para impedir que se vean perjudicados nuevos clientes, podría prohibírsele al banco aceptar pagos no destinados al reembolso de deudas, a menos que exista un esquema de seguro de depósito (fondo de garantía) para resarcir por completo a las partes autorizadas.

133. La intensificación de la acción correctiva supondría acentuar la intensidad de la supervisión, con implicaciones sobre los recursos y los costes para el supervisor, algo que debe tenerse presente y afrontarse. Sin embargo, la escasez de recursos no puede esgrimirse como justificación para la inacción, sino que el supervisor debe garantizar, de conformidad con los Principios Básicos de Basilea, que su presupuesto operacional le permite incurrir en costes adicionales asociados con la acción correctiva, por ejemplo, costas legales o de consultoría. Además, sus planes de contingencia deben contemplar también

<sup>36</sup> El marco de medidas correctivas tempranas (*prompt corrective action* o PCA) utilizado en otra herramienta de intervención temprana que los reguladores de Estados Unidos emplean para solucionar problemas en instituciones de depósito aseguradas a partir de sus niveles de capital. Este marco es de cumplimiento legal en virtud de la Sección 38 de la Federal Deposit Insurance Act y las agencias bancarias federales han adoptado regulación para su implementación. El marco PCS intenta resolver los problemas de las instituciones depositarias aseguradas con el menor coste posible a largo plazo para el fondo de garantía de depósitos, al exigir el cierre más oportuno de las instituciones en quiebra y una intervención más temprana en los bancos en dificultades, a través de restricciones a los dividendos, prohibiciones de aceptar depósitos intermediados y otros mecanismos.

un plan (véase el apartado 5.1) para obtener recursos adicionales, tanto financieros como humanos, cuando sea necesario.

#### 6.2.6 Formulación de un plan de medidas correctivas

134. Al formular un plan de medidas correctivas, resulta lógico dar prioridad a las deficiencias más graves. Sin embargo, puede resultar necesario un plan coordinado que abarque simultáneamente los diversos ámbitos con deficiencias ya que, a menudo, están interrelacionados.

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

136. En dicho plan, deberá exigirse al banco desarrollar un detallado plan operativo y de capital que contemple cómo se reestablecerá la solidez financiera del banco. El plan deberá reflejar las previsiones del banco sobre ingresos, dividendos, activo, pasivo, capital, liquidez, activos improductivos y cancelaciones de préstamos, valorados de manera conservadora.

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

138. Sin duda, para que la dirección pueda centrarse en salvar la entidad, deberá tener las menos distracciones posibles, por lo que debe posponer cualquier proyecto de nuevas sucursales, adquisiciones u otras grandes iniciativas de ampliar el negocio. Puede incluirse en el plan de acción un compromiso voluntario en este sentido.

139. El plan de acción deberá ser aprobado por el Consejo de Administración y convencer razonablemente al supervisor de que las deficiencias quedarán subsanadas dentro de un plazo aceptable. En algunos casos, como cuando no se haya cumplido algún requisito legal o cuando se haya emprendido una actuación formal de supervisión contra el banco, la legislación podría exigir que el plan de acción sea aprobado formalmente por el supervisor.

#### 6.2.7 Seguimiento y exigencia de cumplimiento de las medidas correctivas

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

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

142. El supervisor puede tener que considerar el uso de todas las sanciones posibles a fin de asegurar el cumplimiento de las regulaciones y recomendaciones de supervisión. Para ello, pueden utilizarse desde amonestaciones y multas fijas para infracciones leves, hasta multas substanciales a cargos corporativos por infracciones graves. Otras acciones correctivas como la destitución de

consejeros, directivos o accionistas, pueden utilizarse para reforzar las órdenes previas de supervisión que no hayan sido acatadas. Es importante que las sanciones puedan ser aplicadas al propio banco o a las personas pertinentes. La actuación última será la amenaza de clausura del banco o revocación de su licencia<sup>37</sup>.

143. La decisión de revocar la autorización de un banco y/o situarla en situación de resolución debe tomarse solo cuando esté claro que el banco está en situación de quiebra o sea probable que lo vaya a estar, y no sea razonablemente probable que se tome cualquier otra acción correctiva o supervisora para restaurar la viabilidad del banco. La sanción de revocar la licencia es absoluta y debe ejercerse con sumo cuidado para evitar agravar los problemas para las partes con intereses en el banco y para el sistema financiero. Esto no significa que la herramienta de revocación no deba utilizarse, sino que las consecuencias de tal acción deben ser cuidadosamente consideradas y anticipadas. En general, la revocación de una licencia bancaria debe ir acompañada de estrategias de resolución (sección 7).

144. Los supervisores deben estipular un horizonte temporal para que los bancos cumplan con la medida correctiva. Este plazo debe ser acorde a la urgencia y gravedad de la deficiencia, considerando también el riesgo de contagio. Si está contemplado en la legislación bancaria, los supervisores pueden recurrir a la justicia para hacer valer sus medidas correctivas<sup>38</sup>.

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

#### 6.2.8 Cooperación y colaboración con otros órganos

146. Si el intercambio de información y una estrecha cooperación con otros órganos pertinentes son importantes para identificar los bancos en dificultades, aún lo son más a la hora de hacerles frente. Al aplicar la medida correctiva, el supervisor bancario debe considerar si consulta o informa al Gobierno, la autoridad de resolución, el banco central u otros entes reguladores sobre la evaluación y el curso propuesto para la acción. La pronta interacción con las autoridades de resolución es necesaria para garantizar una resolución creíble y factible del banco en dificultades en caso de quiebra y para asegurar que las medidas correctivas no perjudican la capacidad de resolver la entidad. Al supervisor por lo general le interesa la consulta recíproca con el banco central, ya que su actuación puede alterar las transacciones de éste último con el banco en dificultades, y viceversa. Por ejemplo, el banco central puede querer excluir a un banco en dificultades de su lista de contrapartes aptas para realizar operaciones de política monetaria o apartarlo de los principales sistemas de pago y liquidación. Al contrario, tal decisión por el banco central limitaría las opciones a disposición del supervisor. El supervisor también debe comprender en qué circunstancias puede involucrar al Gobierno y a otras agencias en el plan de acción de supervisión, en particular todas aquellas partes que poseen un interés directo en la solidez del banco, incluida su liquidez. En algunos países, los supervisores pueden tener que consultar con el Ministerio de Hacienda o solicitar que la justicia les conceda órdenes para revocar licencias.

<sup>37</sup> Pueden existir marcos legales que permitan otras opciones para la toma de control del banco y la expulsión de sus accionistas o para el cese completo o parcial de sus operaciones sin necesidad de revocar su licencia.

<sup>38</sup> En muchos casos, el incumplimiento de órdenes supervisoras podría resultar en sanciones monetarias civiles o en multas penales. Los supervisores han de poder trabajar en colaboración con las fuerzas del orden para preparar los casos que podrían dar lugar a acciones penales.

147. En tanto que asunto de estabilidad financiera, una situación de crisis sistémica puede dar pie a procedimientos que competen al Ministerio de Hacienda y el banco central. Es fundamental que cada órgano conozca los procedimientos pertinentes y que sea capaz de activarlos sin tardanza.

### 6.3 Tratamiento de diferentes tipos de deficiencias

148. En la práctica, sin duda, las deficiencias individuales no aparecen de forma aislada, sino que el banco y sus supervisores deben hacer frente simultáneamente a una serie de problemas. Como se ha mencionado antes, la clave para solucionar un banco en dificultades pasa por una valoración a tiempo y un plan de acción con medidas correctivas integrales, creíbles y proporcionadas. En ese proceso, resulta esencial comprender íntegramente la cultura de riesgo del banco y su preferencia por el riesgo, así como cuestionar los supuestos que asume la gestión. Según las circunstancias, simplemente informar de que el banco está siendo objeto de un plan de acción con medidas correctivas puede ayudar a mantener o recuperar la confianza en el banco. Los planes de recuperación proporcionados por los bancos deben considerar diversos escenarios.

#### 6.3.1 Estrategia de negocios

149. Los supervisores deben evaluar periódicamente la estrategia empresarial del banco para identificar inconsistencias graves que podrían dañar su solvencia. Las desviaciones con respecto al presupuesto asociadas a malos resultados o supuestos irrealistas pueden destapar deficiencias incluso antes de que estas sean detectadas por los indicadores de rendimiento. Esta evaluación de la estrategia de negocio puede ser de gran ayuda para identificar las causas de la deficiencia de un banco antes de que los problemas de solvencia se hagan patentes.

150. No es fácil distinguir entre una deficiencia común y una deficiencia que pueda generar problemas de solvencia. Los problemas potenciales suelen relacionarse con la filosofía de la estrategia. En el caso de bancos grandes, la identificación temprana es particularmente complicada, ya que la combinación de múltiples líneas de negocio puede ocultar la contribución actual de cada una al desempeño general y comprometer la detección temprana de deficiencias. En el caso de bancos más simples, hay que desconfiar de planes empresariales agresivos incompatibles con la estructura y tamaño del banco, y de un rápido crecimiento si va asociado a malos resultados en el pasado.

#### 6.3.2 Suficiencia de capital

151. La disminución de los coeficientes de capital tiene diversas explicaciones. A continuación resumimos las cuatro más frecuentes.

- rápido incremento de los activos ponderados por riesgo;
- reducción del capital en términos absolutos, que suele estar determinada por la amortización de instrumentos de capital de escasa calidad, por ejemplo préstamos subordinados;
- pérdidas generalizadas en operaciones bancarias; y
- oscilaciones adversas del tipo de cambio, cuando existe un descalce de monedas entre los activos ponderados por su nivel de riesgo y el capital regulador.

152. La mejora de la posición de capital trata los síntomas. Para determinar si se requieren otras medidas, el supervisor también debe intentar comprender en cada caso por qué disminuye el coeficiente de capital. En la primera de las explicaciones antes citadas, el supervisor debe evaluar si el banco tiene la fortaleza financiera y la capacidad gerencial y organizativa necesarias para hacer frente a los nuevos riesgos.

153. En la segunda explicación, debe determinar si la reducción de capital ha sido voluntaria y evaluar la necesidad de aumentar la cantidad de capital de alta calidad. En el tercer caso, deben identificarse las causas subyacentes de las pérdidas. Una pérdida temporal, por ejemplo, derivada de una

evolución inesperada del mercado, requiere un tratamiento diferente del que se aplica en el caso de pérdidas crónicas. En la última explicación, el supervisor debe evaluar la gestión que realiza el banco de su posición en divisas<sup>39</sup>.

154. Cuando el coeficiente de suficiencia de capital del banco se sitúe por debajo o cerca del mínimo legal o supervisor, el supervisor deberá adoptar medidas formales sobre el banco para restablecer dicho coeficiente.

155. El supervisor debe considerar ante todo si el banco puede elevar su capital y su liquidez hasta un nivel aceptable y cuánto tiempo necesitará para ello. Por consiguiente, debe exigirse al banco que se comprometa ante el supervisor a reestablecer sus coeficientes de capital (ej. coeficientes de capital ordinario de Nivel 1 y de capital total), indicando cómo y en cuánto tiempo, e informando de los principales objetivos a alcanzar.

156. Fuera de los periodos de tensión, los bancos deben mantener colchones de capital por encima del mínimo regulador. Cuando se hayan utilizado los colchones, una de las formas de recomponerlos que deben considerar los bancos es reducir las distribuciones discrecionales de beneficios, como el reparto de dividendos, la recompra de acciones propias y el pago de bonificaciones a empleados. Además de conservar el capital generado internamente, o como alternativa, los bancos también puede optar por captar nuevo capital del sector privado. El equilibrio entre estas opciones debe acordarse con los supervisores dentro del proceso de planificación del capital<sup>40</sup>.

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

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

- la venta o titulización de activos, reduciendo así el capital necesario para respaldar el negocio;
- la sustitución de los activos para reducir la ponderación por riesgo de la cartera;
- la reducción de los costes de operación y gastos en bienes de equipo, incluidas las bonificaciones a los consejeros y directivos;
- la limitación o restricción del pago de dividendos y retribución variable;
- la restricción de amortizaciones de deuda subordinada u otros instrumentos subordinados; y
- la introducción de un nuevo accionista que pueda contribuir con nuevo capital.

159. Un problema menos obvio es la caída del coeficiente de capital de un banco (por ejemplo a consecuencia de una pérdida) por debajo del nivel que el mercado espera, aunque dicho nivel esté por encima del mínimo legal o supervisor. Esto puede afectar la confianza depositada en el banco, en especial si se cree que el coeficiente puede reducirse incluso más en el futuro.

<sup>39</sup> Si el capital regulador de un banco está denominado únicamente en moneda local y tiene activos en moneda extranjera, el coeficiente de suficiencia de capital oscilará según lo haga el valor externo de la moneda local. Como requerimiento prudencial, y como parte de su gestión del riesgo de divisas, se espera que los bancos calcen ampliamente sus activos en divisas con sus pasivos en divisas, para proteger así el valor de su capital y sus ganancias frente a las oscilaciones cambiarias. Incluso en el caso de una posición calzada, el coeficiente de suficiencia de capital disminuye cuando la moneda local se deprecia y aumentan los pertinentes activos ponderados por riesgo. Los bancos deben tener en cuenta este riesgo, aunque por supuesto, en el caso de una depreciación grave de la moneda nacional, el coeficiente de suficiencia de capital podría caer por debajo del mínimo estipulado.

<sup>40</sup> Véase Comité de Basilea (2011a).

160. Por ejemplo, un coeficiente de apalancamiento regulador prudencial es una norma reguladora que limita el grado máximo en que una institución puede apalancar su base de capital y complementa los coeficientes de capital supervisores basados en el nivel de riesgo<sup>41</sup>. En el caso de instituciones bancarias más grandes, el coeficiente de apalancamiento capta las exposiciones dentro y fuera de balance de una institución.

161. Como se ha mencionado en la sección sobre síntomas, algunos bancos poseían un conocimiento y control limitados sobre el crecimiento potencial de su balance financiero y de sus necesidades de liquidez. Estas entidades fueron incapaces de valorar correctamente el riesgo de que las exposiciones frente a ciertos vehículos fuera de balance necesitaran financiación del propio balance, precisamente cuando la captación externa de dichos fondos se tornaba difícil o cara.

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

### 6.3.3 Calidad de los activos

163. Los problemas con la calidad de los activos pueden llegar a ser serios de diferentes maneras. Las provisiones y cancelaciones pueden llevar al banco a incurrir en pérdidas, originando una reducción en su coeficiente de suficiencia de capital. Esta suele ser la razón más común para la pérdida de fortaleza del capital del banco. Incluso si el banco continúa obteniendo beneficios, la mala calidad de sus activos podría resultar problemática por tres razones principales:

- Si no se hace frente al problema con una adecuada gestión de préstamos dudosos, las cancelaciones de préstamos probablemente continúen siendo considerables o incluso se agraven.
- Unos préstamos dudosos por encima de lo que se considera normal para el sector pueden ser síntoma no solamente de estándares deficientes para la suscripción de créditos, sino con toda probabilidad de una mala gestión, lo que advertiría de problemas incipientes en otros ámbitos.
- Cuando el público y el mercado conocen la mala calidad de los activos del banco, esto puede mermar su confianza en él, provocando una retirada de depósitos o un encarecimiento de la financiación.
- La sujeción a cargas de los activos puede limitar las opciones de recuperación y resolución, al haber menos acreedores asegurados y menos colateral disponible para hacer frente a los riesgos de liquidez. Los supervisores pueden querer considerar el grado en que los activos están sujetos a cargas al considerar las actuaciones pertinentes cuando el banco entre en dificultades.

164. Para los problemas derivados de la calidad de los activos, las inspecciones *in situ* suelen ser la forma más útil de estimar el alcance del problema. La inspección debe determinar si los préstamos dudosos están siendo identificados oportunamente; si el banco tiene una unidad de recuperación/gestión dedicada específicamente a estos préstamos y si ésta opera de forma efectiva; si estos préstamos están siendo clasificados correctamente; y si se están dotando las provisiones adecuadas. Mientras que el mantenimiento de provisiones adecuadas es ante todo responsabilidad del banco y sus auditores, el supervisor desempeña un papel fundamental para determinar si la política de

<sup>41</sup> Véase Comité de Basilea (2014b).

dotación de provisiones es prudente y se aplica de forma efectiva. Si las provisiones no resultan adecuadas, se habrá sobreestimado el coeficiente de suficiencia de capital del banco.

165. En cuanto a la revisión de la calidad de los activos, el supervisor debe cerciorarse de que se valora de forma prospectiva, teniendo en cuenta los análisis macroprudenciales. El supervisor probablemente pueda utilizar (i) comparaciones entre un grupo de bancos afín (por ejemplo, a partir de otras inspecciones *in situ*) y (ii) pruebas de tensión para determinar la magnitud del problema y los ámbitos de especial preocupación. Los supervisores están exigiendo cada vez más a algunos bancos grandes o con concentraciones significativas que realicen pruebas de tensión de manera rutinaria.

166. Se espera que los bancos con problemas en la calidad de sus activos adopten un plan de acción adecuado, que puede incluir:

- negociación de nuevos acuerdos con sus acreedores en dificultades pero aún viables (a través de la extensión del vencimiento de los préstamos, la reducción de las tasas de interés, una quita parcial de la deuda, canjes de deuda por capital, etc.);
- toma de posesión del colateral del préstamo u otros activos del deudor;
- cancelación de préstamos dudosos a largo plazo; y
- venta o transferencia de éstos a una entidad especializada en gestión de deuda (si bien el supervisor debe asegurarse de que dichas transacciones no están diseñadas únicamente para eliminar los activos de baja calidad con fines de arbitraje regulador).

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

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

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

#### 6.3.4 Gobernanza y gestión

170. En la mayoría de los bancos en dificultades, sus problemas radican en deficiencias en la filosofía o prácticas asociadas con el gobierno corporativo. Los problemas más comunes suelen ser una participación inadecuada del director general en el proceso de gestión de riesgo y la imposibilidad de mantener las funciones y el personal de control críticos realmente al margen de las funciones y el personal que generan ingresos. Los supervisores no nombran a la alta dirección del banco, pero deben responsabilizarse de evaluar su aptitud e integridad (requisitos de idoneidad y adecuación) de los

consejeros y directivos propuestos, al tiempo que deben evitar o desalentar los nombramientos considerados en detrimento de los intereses de los depositantes. Pueden exigir la destitución o sustitución de uno o más miembros de la gerencia o a la alta dirección si no se les considera aptos para el cargo o se estima que actúan en detrimento del interés de los depositantes. Los supervisores también deben evaluar a los consejeros y directivos en el curso de la supervisión regular del banco. Asimismo, deben cerciorarse de que la estructura de gobierno corporativo del banco proporciona incentivos adecuados para respaldar su plan de negocio y que comunica claramente los límites al riesgo y las expectativas de integridad a través de la organización<sup>42</sup>. Los programas de incentivos salariales pueden favorecer la competitividad en el banco, pero los supervisores deben asegurarse de que el Consejo de Administración y la alta dirección de bancos establecen estos programas teniendo presente que, si no los estructura adecuadamente, pueden incentivar a los empleados a actuar en detrimento del banco. Los supervisores también deben conocer los planes y oportunidades de sucesión de la gerencia del banco.

171. Los planes retributivos mediante incentivos que existían antes de la crisis para la directiva de los bancos premiaban el incremento de los ingresos a corto plazo, sin tener en cuenta las exposiciones a riesgos, contribuyendo así al enorme aumento de los bancos en dificultades y la inestabilidad financiera durante la crisis<sup>43</sup>. Para evitar este desacople de incentivos, los supervisores suelen fijar expectativas más estrictas para los programas retributivos mediante incentivos<sup>44</sup>, por ejemplo exigiendo a los consejeros que creen subcomités para vigilar la remuneración y garantizar que los incentivos no aumentan inadvertidamente el perfil de riesgo del banco. Además, los supervisores han exigido a los bancos reforzar el papel del Consejo de Administración al diseñar las políticas de remuneración, con el fin de controlar los incentivos de la gerencia para asumir riesgos y reducir los conflictos de intereses. Cada vez es más común que los bancos cuenten con pagos de incentivos diferidos, para evitar incentivar a los empleados a asumir riesgos significativos con el fin de mejorar su retribución a corto plazo. Estos planes contemplan la cancelación del pago futuro de retribuciones si las actividades del empleado originan pérdidas más adelante. En algunos casos, los bancos contemplan incluso la devolución de una retribución por incentivos ya abonada en el caso de empleados cuyas actividades han provocado riesgo o pérdidas para la institución.

172. Si el supervisor considera que un empleado no está a la altura de lo que exige su trabajo, a juzgar por los resultados del banco, puede resultarse difícil exigir su despido formalmente si dicho empleado no ha cometido fraude o no se considera sustancialmente incompetente. En algunas situaciones, puede ser más efectivo para el supervisor analizar la calidad de la gestión con el Consejo de Administración o con los principales accionistas del banco y buscar su compromiso voluntario para reforzar la gestión de la entidad. El énfasis debe ponerse en contratar para puestos clave a profesionales serios con las destrezas que el banco necesite, por ejemplo el director ejecutivo (CEO), director financiero, director del departamento de crédito, etc., o consultores, con el fin de ayudar al equipo actual.

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

<sup>42</sup> Para saber más sobre la función que desempeña el gobierno corporativo para prevenir la aparición de bancos en dificultades, consúltese Comité de Basilea (2015).

<sup>43</sup> Véase Senior Supervisors Group (2009, pp 24–5).

<sup>44</sup> Véase *Principles for sound compensation practices*, Financial Stability Forum (2009).

### 6.3.5 Ganancias

174. Un deterioro de los resultados de un banco puede deberse a diversos factores, por ejemplo:

- condiciones macroeconómicas desfavorables;
- mayor competencia en actividades esenciales, comprimiendo así el margen neto por intereses;
- cambios de tendencias y/o regulación que reducen la rentabilidad en los principales mercados;
- inversiones improductivas en nuevas actividades o sucursales, filiales u operaciones en el extranjero;
- diversificación insuficiente y fuentes de ingresos insostenibles;
- partidas de ingresos secundarias; y
- control de costes insuficiente.

175. El deterioro de los resultados debe resolverse, ya que provocaría directamente una merma de liquidez y de solvencia. Debe exigirse a los bancos que reduzcan o reestructuren sus actividades menos rentables (por ejemplo, cerrando sucursales) y reduzcan costes (por ejemplo, reduciendo las bonificaciones, los salarios y/o el número de empleados). Si los problemas son graves, podría ser necesaria una reorganización significativa del banco. Al mismo tiempo, habrá que adoptar otras medidas como revulsivo para los resultados, como un cambio en la dirección empresarial estratégica del banco y en los planes operativos. Cuando los malos resultados se derivan de actividades de riesgo, algunos bancos también pueden decidir que el empleado responsable devuelva su retribución por incentivos.

### 6.3.6 Liquidez

176. La liquidez puede ser un problema cuando las tenencias de efectivo y los activos negociables del banco proporcionan escasa seguridad por encima del nivel necesario para el buen funcionamiento del banco, de tal modo que existe poco margen de maniobra en momentos de tensión. Durante un periodo de turbulencias de mercado, el banco puede registrar mayores tasas de endeudamiento y puede ser incapaz de financiarse en la cuantía o con el vencimiento habituales. Al mismo tiempo, la agitación de mercado puede durar más tiempo de lo previsto en los planes de contingencia. De hecho, en la fase inicial de liquidez de la crisis financiera, numerosos bancos siguieron teniendo problemas de liquidez pese a estar bien capitalizados. Antes de la crisis, los mercados de activos bullían de actividad y era fácil obtener financiación a coste reducido. El súbito deterioro de las condiciones del mercado demostró que la liquidez puede evaporarse rápidamente y que la situación de iliquidez puede prolongarse considerablemente. Fue un caso de círculo vicioso (una huida del mercado), donde la merma de liquidez de mercado redujo la liquidez de financiación de las instituciones financieras, lo cual a su vez erosionó la liquidez de mercado. Así pues, contar con una sólida base de liquidez es tan importante como contar con una sólida base de capital, al tiempo que la necesidad de una intervención temprana en el caso de problemas de liquidez puede ser incluso mayor.

177. La liquidez puede ser un problema en sí mismo si el banco amplía su cartera de préstamos con demasiada rapidez para poder asegurar una financiación adecuada y segura. Igualmente, como se muestra en el apartado 2.3, en los primeros compases de la crisis la mayoría de los bancos no anticipó que el tamaño de sus balances crecería durante un periodo de tensión. De hecho, muchos bancos vieron crecer sus balances considerablemente: algunos necesitaron mantener sus compromisos de suscripción en sus balances más tiempo de lo previsto; otros compraron activos para respaldar vehículos de pagarés de empresa titulizados (ABCP) patrocinados o fondos de gestión de activos afiliados. En sus planes de financiación de contingencia, no contemplaron la necesidad de financiar ciertas obligaciones fuera de balance. Algunas de estas obligaciones de liquidez eran contractuales, pero los tesoreros no vigilaban los riesgos ni los incorporaban a sus procesos para la gestión del riesgo de liquidez.

178. Otras obligaciones de liquidez no eran contractuales, pero aun así se cumplieron con el fin de proteger la reputación del banco. La preocupación por mantener su reputación también llevó a otros

bancos a proporcionar apoyo imprevisto a sus vehículos o conductos fuera de balance, por ejemplo consolidando estas posiciones en su balance cuando no se exigía apoyo contractual. Asimismo, los planes de los bancos para la gestión de su liquidez normalmente no contemplaban el uso reducido de las cláusulas de «cambios adversos sustanciales» de mercado, ni el estrechamiento de los precios «flex» en sus actividades de préstamos sindicados, cambios estos en las prácticas de negocio que alteraron sustancialmente el riesgo de financiación de contingencia de estas posiciones.

179. Sin embargo, los problemas de liquidez son a menudo un síntoma de otros problemas. El problema subyacente puede ser la falta de confianza en el banco o en el sistema bancario, patente por ejemplo cuando los clientes retiran sus depósitos y cuando otros bancos interrumpen sus líneas de crédito interbancario. También puede ser una profunda reducción del interés de los inversores en comprar determinadas clases de activos. Otro factor puede ser una menor disposición de los bancos a conceder crédito y liquidez a otros ante la incertidumbre sobre el riesgo de contraparte y el deseo de conservar liquidez para sus propios fines.

180. Tanto los supervisores como las organizaciones bancarias han de tener en cuenta las limitaciones operativas a la transferencia de liquidez. Así pues, deben garantizar que en los periodos de tensión económica se mantiene liquidez suficiente para cumplir con las restricciones jurídicas y reguladoras a la transferencia de liquidez entre entidades reguladas. El grado de centralización en la gestión de la liquidez debe ser acorde con la gama de negocios de la institución depositaria y con su riesgo de liquidez. La mala gestión por parte de una institución de su liquidez intradía, tanto en condiciones normales como de tensión, podría impedirle cumplir sus obligaciones de pago y compensación de manera oportuna, perjudicando con ello su propia posición de liquidez y la de sus contrapartes<sup>45</sup>.

181. Los requisitos de liquidez de los supervisores pueden diferir en la forma en que se expresan los niveles mínimos de liquidez. Si la liquidez de un banco cae por debajo del mínimo exigido, normalmente se desencadenará una serie de actuaciones por parte del supervisor, como puede ser exigir al banco que indique cómo y cuándo prevé devolver su liquidez a un nivel aceptable. Las medidas correctivas, en primer lugar, deben reforzar la resiliencia a corto plazo del perfil de riesgo de liquidez del banco, garantizando que disponga de suficientes activos líquidos de alta calidad (HQLA) para superar un episodio de tensión. Asimismo, el banco debe implementar medidas estructurales para promover la resiliencia a lo largo de un horizonte temporal, por ejemplo incrementando los componentes más estables de la financiación o reduciendo la razón préstamos/depósitos.

182. Si el banco es incapaz de recuperar su liquidez, o si su situación de liquidez da muestras de debilitarse aún más, resulta esencial una medida temprana. Para facilitar tal actuación, el supervisor debe exigir al banco que prepare proyecciones detalladas de su flujo de efectivo que le permitan seguir operando al menos hasta el cierre de la semana laboral, momento en el que el supervisor podrá decidir si el banco debería volver a abrir la semana siguiente. Las pruebas de tensión deben realizarse a partir de estas proyecciones, para dar una mejor idea de la duración de la liquidez del banco si la pérdida de liquidez no se contiene o si se acentúa.

183. Las pruebas de tensión (*stress testing*) y los análisis de escenarios buscan identificar posibles deficiencias o vulnerabilidades en la situación de liquidez de la institución, para realizar después los

<sup>45</sup> El Comité de Basilea, tras consultar con el Comité de Pagos e Infraestructuras del Mercado (anteriormente conocido como Comité de Sistemas de Pagos y Liquidación), ha desarrollado un conjunto de herramientas cuantitativas para permitir al supervisor bancario realizar un seguimiento del riesgo de liquidez intradía del banco y de su capacidad de cumplir puntualmente con sus obligaciones de pago y liquidación, tanto en circunstancias normales como en situaciones de tensión. Véase Comité de Basilea (2013c). Estas herramientas de seguimiento complementan las orientaciones cualitativas incluidas en los *Principios para la adecuada gestión y supervisión del riesgo de liquidez*, del Comité de Basilea (2008).

cambios oportunos (por ejemplo, diversificar las fuentes de financiación o aumentar las fuentes de liquidez contingente). Las proyecciones de flujos de caja del banco deben tener en cuenta, entre otros, las retiradas de fondos anticipadas y las compensaciones de las posiciones del banco contra los pasivos adeudados por el banco a escala global. Unas pruebas de tensión sobre la liquidez bien diseñadas e implementadas pueden generar importante información sobre el perfil de liquidez del banco, que no puede obtenerse mediante un conjunto limitado de indicadores de liquidez estándar.

184. Estas pruebas de tensión permiten a una organización bancaria y a sus supervisores determinar si la entidad será capaz de cumplir sus obligaciones a corto plazo e identificar vulnerabilidades relacionadas con la suficiencia de su liquidez a tenor de los eventos y circunstancias de tensión tanto específicos de la entidad como del mercado en general. También ayudan a identificar y cuantificar la profundidad, el origen y el grado de posibles tensiones de liquidez y financiación, así como analizar posibles efectos sobre el flujo de efectivo del banco, su posición de liquidez, costes y otros aspectos de su situación financiera a lo largo de diversos horizontes temporales.

185. El banco puede tomar diversas medidas para mejorar su posición de liquidez. En primer lugar, en cuanto a la retirada de fondos y asumiendo que la posición subyacente del banco es saludable, puede emitir comunicados para tranquilizar al público y puede dirigirse directamente a los grandes depositantes. En segundo lugar, por lo que atañe a sus reservas de liquidez, puede intentar asegurarse líneas de liquidez con contrapartes o bien vender o recomprar activos para aumentar su liquidez. Además, el banco también puede buscar apoyo de liquidez en sus principales accionistas.

186. Es probable que también se plantee la cuestión del respaldo de liquidez procedente del banco central. Si lo autoriza la legislación nacional, el banco central puede ayudar a un banco solvente a conseguir liquidez, en las condiciones del mercado y contra garantías admisibles, dentro de sus facilidades habituales de préstamo, como es el caso de la ventanilla de descuento. Dependiendo de cada caso y con la autorización de la legislación, el banco central puede considerar también la provisión urgente de liquidez, además de sus facilidades permanentes habituales, para aquellos bancos con escasa liquidez pero que todavía se consideren solventes. Antes de considerar la provisión urgente de liquidez por el banco central, habría que agotar los mecanismos del sector privado, en parte para reducir el riesgo moral pero también para minimizar el riesgo de pérdidas de fondos públicos. También para reducir el riesgo de pérdidas de fondos públicos, deberá exigirse colateral, cuando sea posible, para la ayuda urgente de liquidez del banco central. Dependiendo de las circunstancias, el banco central puede desear ayudar a restaurar la confianza mediante una declaración en la que confirme que se encuentra dispuesto a proporcionar liquidez en ese caso concreto y en otros casos si fuera necesario para mantener la estabilidad financiera.

### 6.3.7 Procesos de gestión del riesgo

187. Los procesos de gestión de riesgo del banco deben adecuarse para cubrir todos los riesgos que éste afronta. A continuación se describen dos ejemplos sobre el ámbito que deben cubrir la gestión del riesgo y la intervención supervisora a la hora de rectificar las deficiencias.

188. En primer lugar, los bancos, en tanto que intermediarios financieros, no pueden evitar el riesgo de mercado, y la gerencia del banco es la principal responsable de su seguimiento y control, estableciendo límites prudentes acordes a su situación financiera y capacidad de administración del riesgo. La gerencia también debe realizar un seguimiento cuidadoso y rutinario de estos límites y adoptar medidas correctivas tempranas si el riesgo amenaza la condición financiera del banco. No obstante, si la gestión no es capaz de reducir el riesgo de mercado excesivo, puede ser necesaria la

actuación del supervisor, dirigida a paliar no sólo la excesiva exposición al riesgo, sino también su mala gestión y los controles laxos que la permitieron.

189. En segundo lugar, cada vez existe mayor concienciación sobre el riesgo operacional, especialmente por el creciente uso de las tecnologías de la información<sup>46</sup>. Los fallos en los sistemas informáticos, así como las deficiencias de otros ámbitos operativos, pueden generar sustanciales exposiciones al riesgo, la erosión de la confianza del público e incluso la insolvencia. El supervisor tiene que exigir al banco subsanar con prontitud cualquier deficiencia sistémica u operativa detectada, y en muchos casos, incluso con carácter urgente. En cualquier caso, para que una solución resulte duradera, es necesario que el banco solucione las deficiencias subyacentes, como pueden ser unos sistemas inadecuados de respaldo informático.

190. En líneas más generales, los bancos deben contar con planes de resiliencia y de continuidad de la actividad para reducir las pérdidas en caso de interrupción grave de la actividad. Los bancos están expuestos a alteraciones, que en algunos casos pueden evitar al banco el cumplimiento de algunas de sus obligaciones o incluso de todas ellas. Incidentes que dañen o inhabiliten la infraestructura del banco o una pandemia que afecte a los recursos humanos del banco pueden ocasionarle pérdidas financieras significativas, así como alterar el sistema financiero en sentido amplio. Para que los bancos sean resilientes frente a estos riesgos, sus planes de continuidad de la actividad deben ser acordes a la naturaleza, tamaño y complejidad de sus operaciones. Estos planes deben tener en cuenta los diversos tipos de escenarios probables o plausibles frente a los que el banco puede ser vulnerable.

## 7. Resolución

191. La crisis puso de manifiesto que la resolución de grandes bancos puede resultar difícil debido a sus interconexiones en los mercados financieros y a la complejidad de sus estructuras corporativas y jurídicas y sus modelos de negocio. Para estar preparados ante futuras crisis y a fin de evitar la utilización del dinero de los contribuyentes, las autoridades de resolución y los supervisores deben facilitar la resolución de los bancos. El ejercicio de las actuaciones y potestades de resolución recae en la autoridad de resolución (Atributo Clave 2.1). Los supervisores deben estar al tanto de los aspectos relativos a la resolución tanto genéricos como específicos de cada banco, y cooperar estrechamente con la autoridad de resolución durante el ejercicio diario de sus funciones.

192. Esta sección establece (i) los principios orientadores para la resolución de bancos que hayan alcanzado el punto de inviabilidad; (ii) potestades o herramientas concretas de resolución; (iii) el proceso de clausura de un banco y el desembolso a sus depositantes o la transferencia de sus cuentas a un banco sano; (iv) métodos para la gestión de activos deteriorados; (v) circunstancias excepcionales en las que pueden utilizarse fondos públicos en la resolución de un banco, y (vi) asuntos sobre divulgación pública de información. Estas orientaciones intentan alinearse con los Atributos Clave del FSB, que constituyen la norma internacional para los regímenes de resolución y establecen las características clave que deben tener unos regímenes de resolución eficaces para las instituciones financieras. Los Atributos Clave contienen los principios rectores para la resolución de las instituciones financieras que son —o pudieran ser— críticas o de importancia sistémica en caso de quiebra. Las orientaciones aquí recogidas cubren aspectos relativos a la resolución, pero algunas secciones (por ejemplo en relación con los

<sup>46</sup> Véase Comité de Basilea (2011b).

Atributos Clave) se aplican a G-SIB o instituciones que podría ser de importancia sistémica en caso de quiebra<sup>47</sup>.

193. Las potestades o herramientas de resolución requieren cierta especialización, por lo que los supervisores quizá tengan que contratar a expertos para que les asesoren. Las jurisdicciones deben haber designado a autoridades para llevar a cabo la resolución de bancos en quiebra.

## 7.1 Principios orientadores para la política de resolución de bancos

194. La resolución debe iniciarse cuando un banco deje de ser viable o sea probable que deje de serlo y no tenga una perspectiva razonable de recuperarse (Atributo Clave 3.1). Debe contarse con normas por escrito o indicadores apropiados de inviabilidad para decidir si los bancos cumplen las condiciones de resolución. La evaluación de las posibilidades de resolución, que valora si la implementación de un plan de resolución es factible y creíble, puede ayudar a las autoridades de resolución y los supervisores a resolver los bancos antes de que se produzca una crisis. Por ejemplo, estas evaluaciones brindan a las autoridades de supervisión y a los supervisores la oportunidad de determinar si la capacidad total de absorción de pérdidas de un G-SIB en el punto de inviabilidad es suficiente tanto antes como durante la resolución<sup>48</sup>.

195. Los principios para hacer frente a bancos en dificultades, tal y como se establece en la Sección 2.2, se han elaborado para orientar a las autoridades de resolución y los supervisores en torno a la política de resolución de bancos y en la elección de las técnicas de resolución más adecuadas. No todos estos principios son necesariamente aplicables de manera simultánea.

- **Mantener la estabilidad financiera y minimizar las alteraciones de los servicios bancarios críticos.** Si el banco proporciona funciones sistémicamente importantes (o «críticas») a la economía real y a los mercados financieros, es necesario un análisis estratégico de dichas funciones para planificar la resolución y evaluar las posibilidades de resolución<sup>49, 50</sup>. La resolución debe intentar mitigar los riesgos para la estabilidad financiera que conlleva la quiebra del banco y garantizar la continuidad de funciones sistémicamente importantes. Los prestatarios pueden tener dificultades para entablar una relación con el nuevo banco y pueden considerar que los proyectos actuales se ven amenazados si no se materializan los créditos bancarios previstos. La captación de depósitos puede considerarse función crítica, según la importancia de las actividades del banco en el sector minorista y su contribución a la financiación de la entidad. Puede llevar algún tiempo al seguro de depósitos determinar quiénes son los depositantes asegurados, cerrar sus cuentas y reembolsarles<sup>51</sup>. En ausencia del

<sup>47</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b, Atributo Clave 1,1).

<sup>48</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014d).

<sup>49</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2013b). El párrafo 2.2 ofrece orientaciones para determinar las funciones críticas.

<sup>50</sup> A fin de evitar la destrucción innecesaria de valor y minimizar los costes de una resolución para las autoridades y las pérdidas a los acreedores, las autoridades deben realizar su propia evaluación para cada entidad, teniendo en cuenta las características del mercado y la entidad, así como del sistema financiero del país, su escenario económico y competitivo y el rango de funciones que el banco proporciona. El cierre de un banco puede alterar la intermediación de fondos entre prestamistas y prestatarios, con posibles repercusiones negativas para la economía.

<sup>51</sup> La legislación y regulación deben intentar garantizar que el seguro de depósitos tenga acceso a información bancaria en una etapa temprana del proceso y que dicha información sea precisa y completa. El seguro de depósitos debe trabajar estrechamente con el supervisor y la autoridad de resolución en una etapa temprana del proceso para intentar garantizar la continuidad del acceso a los depósitos asegurados. El personal del seguro de depósitos debe también tener los conocimientos necesarios para reaccionar con rapidez y traspasar los fondos a manos de los depositantes.

seguro de depósitos, el retraso en la devolución de los fondos asegurados a los depositantes será aún mayor, ya que el proceso de liquidación puede prolongarse. El régimen de resolución debe permitir un desmantelamiento ordenado del negocio (procedimiento de liquidación) y el pago o transferencia puntual de los depósitos asegurados, en el caso de que los objetivos de resolución no exijan el uso de otras herramientas de resolución.

- **Las quiebras bancarias forman parte de la asunción de riesgos en un entorno competitivo.** La supervisión no puede, y no debe, ser garantía de que los bancos no quebrarán. Los objetivos de proteger el sistema financiero y los intereses de los depositantes no descartan automáticamente las quiebras bancarias. La salida bancaria ocasional puede ayudar a proporcionar un correcto equilibrio entre incentivos. Por ello, un régimen de resolución creíble fortalece la disciplina de mercado. Debe contarse con criterios jurídicos y económicos bien definidos que determinen cuándo un banco precisa ser intervenido o clausurado. Cuando se cumplan dichos criterios, el supervisor y la autoridad de resolución deben reaccionar rápido para garantizar un proceso de resolución ordenada. Las pérdidas para accionistas, tenedores de deuda relevantes y otros acreedores deben asignarse de manera que respeten la prelación de derechos. Normalmente los accionistas de la entidad en resolución asumen primero las pérdidas, y después los acreedores conforme al orden de prioridad de sus derechos en procedimientos de insolvencia ordinarios. Debe aplicarse el principio general de que ningún acreedor debe salir peor parado en un procedimiento de resolución que en uno de liquidación. Las autoridades deben respetar el orden de prelación de acreedores conforme establece el Atributo Clave 5.1.
- **Las soluciones del sector privado son las más adecuadas.** Los Atributos Clave dejan claro que una solución del sector privado, sin coste alguno para los contribuyentes y con la menor distorsión del sector bancario, es la opción preferible. Esta solución conlleva el uso de una o más herramientas de resolución. El régimen de resolución no debe depender de la ayuda de solvencia pública o crear expectativas de que se recibirá. En última instancia, en la medida en que la legislación nacional lo autorice, dicha ayuda puede solicitarse para mitigar periodos graves de tensión en los mercados y para evitar los efectos adversos sobre la estabilidad financiera a escala nacional o internacional. No obstante, en tales casos, el uso de fondos públicos deberá estar sujeto a estrictas condiciones, tal y como se establece en la Sección 7.4.
- **Rápido proceso de resolución.** Rapidez, transparencia y previsibilidad son importantes para la resolución de un banco. Los bancos en situación de quiebra deben resolverse sin tardanza. Sus activos bancarios deben devolverse al mercado rápidamente para minimizar el coste final y evitar la destrucción innecesaria de valor. Cuanto más tiempo mantenga un administrador el control del banco o su activo, más valor perderá su franquicia.
- **Preservar la competitividad.** En caso de resolución por medio de una fusión, adquisición u operación de compra y subrogación, el banco adquirente debe elegirse de forma competitiva. También debe tenerse en cuenta el efecto sobre la competencia por los servicios bancarios. Posibles incentivos para facilitar las operaciones no deben penalizar a otros bancos distorsionando la competitividad.
- **Efugio del riesgo moral.** En una resolución, los accionistas y acreedores no asegurados no deberían ser compensados por pérdidas (a menos que estas superen las pérdidas que se habrían incurrido en una insolvencia) cuando el banco quiebra; de lo contrario, esto podría animar a otros bancos a comportarse con menos prudencia ante la expectativa de que ellos también serán rescatados si sufren problemas. De igual modo, la actuación supervisora no

deberá proteger los intereses de los ejecutivos del banco. Como escribió Bagehot, «cualquier ayuda a un Banco malo en el presente es el modo más seguro de evitar la creación de un Banco bueno en el futuro»<sup>52</sup>.

## 7.2 Potestades y herramientas de supervisión

196. El régimen de resolución debe facilitar el uso eficaz de las potestades de la autoridad de resolución<sup>53</sup> para resolver el banco sin originar una perturbación sistémica severa y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas (véase Atributos Clave 3 y 11.6). Las autoridades deben revisar periódicamente posibles estrategias de resolución, los prerequisites necesarios y las condiciones operacionales para su aplicación, incluida la coordinación transfronteriza. Además de la estrategia general de resolución y el análisis estratégico subyacente, las autoridades deben identificar los componentes de un plan de resolución antes de que el banco entre en dificultades<sup>54</sup>. Una vez se cumplan las condiciones previamente validadas para dichos escenarios, los planes de resolución deben incluir el uso potencial de toda la gama de estrategias de resolución aplicables al banco en quiebra, incluidas, entre otras, las siguientes:

- transferir participaciones o pertenencias (activos y pasivos, incluidos depósitos) relacionados con las operaciones viables a un comprador del sector privado;
- transferir participaciones o pertenencias y depósitos relacionados con operaciones viables a un banco puente;
- rescate interno (*bail-in*), es decir extinguir, dar de baja y/o convertir en fondos propios los derechos de los accionistas y de los acreedores no asegurados frente al banco en quiebra;
- nombrar a un administrador que asuma el control y la gestión del banco con el objetivo de volver a hacerlo viable, ya sea por completo o algunos de sus negocios;
- establecer un vehículo separado para la gestión de activos y transferir al mismo préstamos en mora y activos de difícil valoración para su gestión y liquidación; y
- liquidar el banco, con un desembolso a los depositantes asegurados o transferencia de sus cuentas, seguido de la liquidación de las actividades del banco y la venta de sus activos.

197. Asimismo, las autoridades deben contar con una serie de potestades de resolución, incluidas las siguientes:

- sustituir a altos directivos del banco en quiebra y adoptar nuevos mecanismos de gobernanza y un nuevo plan empresarial para el banco en quiebra o la entidad que lo reemplace, según el caso;
- operar y resolver el banco, incluidas potestades para rescindir, prorrogar o asignar contratos, comprar o vender activos, cancelar deuda y tomar cualquier otra medida necesaria para reestructurar o poner fin a las operaciones del banco;

<sup>52</sup> Véase Bagehot (1873).

<sup>53</sup> Algunas jurisdicciones pueden conceder a las autoridades supervisoras las competencias de resolución, pero en tal caso la autoridad de resolución debe contar con independencia operativa acorde a sus responsabilidades estatutarias, procesos transparentes, buen gobierno y recursos adecuados, y debe estar sujeta a mecanismos rigurosos de evaluación y rendición de cuentas para evaluar la eficacia de cualquier medida de resolución.

<sup>54</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b), Anexo III, párrafo 4.

- garantizar la continuidad de servicios y funciones esenciales exigiendo a otras sociedades del grupo que sigan ofreciendo dichos servicios a la entidad en situación de resolución, cualquier entidad sucesora o adquirente; garantizar que la entidad residual en resolución puede prestar temporalmente esos servicios a la entidad sucesora o adquirente; u obtener los servicios necesarios de terceros no asociados;
- posponer temporalmente el ejercicio de los derechos de amortización anticipada que tendrían efecto con la entrada del banco en resolución o con relación al uso de las potestades de resolución; y
- imponer una moratoria con una suspensión de pagos a los acreedores y clientes no asegurados y un aplazamiento sobre las actuaciones del acreedor para embargar activos u obtener de otro modo fondos o pertenencias de la empresa, protegiendo al mismo tiempo el cumplimiento de acuerdos aplicables de neteo y colateral.

198. En el caso de grupos transfronterizos, las autoridades nacionales deben proporcionar procedimientos claramente definidos para implementar el plan de resolución en múltiples países de diferentes jurisdicciones y husos horarios, incluidos mecanismos de cooperación transfronteriza específicos para la institución (Atributo Clave 9).

199. Para instituciones transfronterizas, las autoridades de origen y acogida deben cooperar estrechamente en las fases de planificación de la resolución y en la ejecución. Los planes de resolución deben tener en cuenta de antemano la estrategia prioritaria, al tiempo que se mantienen flexibles para modificarla en función de las circunstancias reales de crisis, y esto es uno de los focos de atención del trabajo en los grupos de gestión de crisis (CMG) o en los colegios de resolución. Un banco en situación de quiebra con operaciones amplias y generalizadas en el extranjero posiblemente siga siendo un reto en un proceso de resolución dependiendo de su estructura. Las estrategias de resolución que están desarrollando los CMG se basan ampliamente en dos metodologías simplificadas: «resolución con punto único de entrada», según la cual la autoridad de resolución del país de origen, en estrecha cooperación con las autoridades de acogida, gozan de potestades de resolución sobre la jerarquía superior del grupo, y «resolución con puntos múltiples de entrada», según la cual dos o más autoridades de resolución aplican de forma coordinada herramientas de resolución en diversas partes del grupo.

### 7.2.1 Recate interno (*bail-in*) durante la resolución

200. Algunos países pueden tener la potestad de realizar un rescate interno como parte de la resolución para respaldar la continuidad de las funciones esenciales. El rescate interno es una herramienta de resolución que permite la amortización contable de derechos de crédito no asegurados o su conversión a recursos propios de forma que se respete la prelación de derechos en liquidación (Atributo Clave 3.5). Estos rescates internos pueden realizarse recapitalizando la entidad actual o bien capitalizando una nueva entidad o institución puente a la que se han transferido dichas funciones tras clausurar el banco en quiebra. De esta manera, se intenta que los accionistas y bonistas pertinentes soporten el coste de la resolución en virtud de la jerarquía de sus derechos.

201. El rescate interno puede emplearse en combinación con otras potestades de resolución y si se utiliza para recapitalizar un banco actual, deberá ir acompañada de la adopción de un nuevo plan empresarial, que podría incluir la eliminación de activos dudosos, eliminación de funciones y sustitución de altos directivos. Tales medidas son fundamentales para atajar las causas de la quiebra del banco y garantizar la viabilidad del mismo o de la nueva entidad creada tras la aplicación del rescate interno.

### 7.2.2 Operaciones de venta del negocio

202. Si existe un comprador potencial para la totalidad o parte del negocio del banco quebrado (definido como participaciones o pertenencias, es decir activos y pasivos), una operación de venta del negocio puede ser la herramienta de resolución más adecuada. En dicha operación, una o más instituciones sólidas adquieren las participaciones o compran todos o parte de los activos y asumen

todos o parte de los pasivos del banco quebrado. Las operaciones de venta del negocio en la mayoría de los países exigen la retirada de la licencia del banco y la aplicación de los procedimientos de insolvencia por el síndico sobre la parte residual del banco, es decir la parte que se abandona.

203. Una operación de este tipo puede estar estructurada de muchas formas, dependiendo de los objetivos y requerimientos del comprador, el seguro de depósitos<sup>55</sup> y el Gobierno. La operación puede estar estructurada para que el adquirente compre todos los activos y se haga cargo de todos los depósitos. Al igual que en una M&A, la operación venta del negocio puede resultar atractiva para un adquirente (por sus activos intangibles) aunque el banco sea insolvente. Sin embargo, estas situaciones son poco frecuentes. Normalmente, se necesitará incentivos financieros para hacer atractivo el banco frente a posibles compradores, por ejemplo inyecciones de capital por parte del fondo de garantías<sup>56</sup> o, en situaciones extraordinarias en las que el derecho nacional lo autorice, por el Gobierno. En algunas jurisdicciones, esta forma de asistencia debe justificarse como alternativa menos costosa.

204. Puede establecerse una operación de venta del negocio de manera que el adquirente compre únicamente parte de los activos y asuma parte de los depósitos u otros pasivos. Por ejemplo, la autoridad de resolución puede asignar al adquirente préstamos al corriente de pago y otros activos de buena calidad por una cuantía correspondiente a los depósitos asegurados que asumirá<sup>57</sup>. Una operación de venta del negocio de tipo «banco limpio» ocurre cuando la institución adquirente asume los pasivos por depósitos y compra el efectivo y sus equivalentes, además de los préstamos «buenos» y otros activos de alta calidad del banco<sup>58</sup>. Los activos no vendidos al adquirente en la resolución se liquidan bajo la gestión de la autoridad de resolución o persona encargada de la insolvencia.

205. Si los préstamos en mora y otras inversiones de riesgo se asignan al adquirente, podría ser necesario algún mecanismo para mitigar el consiguiente riesgo, como puede ser un acuerdo de reparto de pérdidas o una disposición que permita al adquirente devolver los activos que se deterioren dentro de plazos concretos. En la venta de dichos activos, el adquirente no debe ser compensado por todas las pérdidas; de lo contrario no tendría incentivo de gestionar los préstamos fallidos para minimizarlas, aumentando el coste de la resolución. Alternativamente, el adquirente podría ser contratado, con los incentivos adecuados, para gestionar los préstamos en mora, pero sin asumirlos dentro de su propio balance.

206. Una operación de venta del negocio debe completarse lo antes posible, con el fin de evitar la interrupción de la actividad, preservar el valor del banco y reducir el coste de la resolución.

207. El adquirente en estas operaciones debe tener la capacidad financiera y organizativa de absorber la actividad de la institución en quiebra. Si existe más de un adquirente potencial, podría designarse al ganador por medio de licitación pública a través de un proceso de subasta, con el fin de obtener el mejor precio por los activos netos del banco quebrado, sujeto a todas las calificaciones que sean prudentes sobre los participantes y las aprobaciones necesarias.

<sup>55</sup> El papel del seguro de depósitos en una resolución se utiliza aquí en un sentido limitado. En algunos países, su función es mucho más amplia e incluye respaldo financiero, ayuda a la reestructuración de capital y facilitar fusiones con otras instituciones.

<sup>56</sup> En algunos países, el seguro de depósitos está únicamente autorizado a abonar a depositantes. Esta técnica de resolución todavía se considera una solución del sector privado si el incentivo financiero viene de un programa garantizado con financiación privada.

<sup>57</sup> El seguro del depósito debe proporcionar al síndico efectivo por un importe equivalente a los depósitos asegurados, proporcionándoles protección a través de la cesión. Los depositantes no asegurados compartirán con el fondo de garantía la parte que el síndico distribuya a partir del efectivo aportado por el fondo de garantía y las recuperaciones obtenidas por la disposición de activos de mala calidad.

<sup>58</sup> Esta es una manera de implementar una solución de separación entre «banco bueno» y «banco malo» (véase Sección 7.2.4).

208. El cierre del banco como entidad jurídica implica que los accionistas pierden su inversión y se destituye al equipo directivo (excepto tal vez en una situación de banco bueno/banco malo). Desde este punto de vista, una operación de venta del negocio es compatible con minimizar el riesgo moral.

209. La venta del negocio tiene las siguientes ventajas:

- ayuda a preservar el valor de algunos o todos los activos del banco en quiebra (reduciendo el coste de la resolución);
- minimiza el impacto sobre el mercado, al retornar los activos y depósitos rápidamente a las operaciones de banca habituales (puede concluirse normalmente durante un fin de semana); y
- protege a los clientes con depósitos asegurados frente a pérdidas de servicio si la operación se realiza durante un fin de semana. No obstante, estas ventajas deben ser consideradas teniendo presente el riesgo de que el adquirente gane importancia sistémica y/o tenga menos posibilidades de ser objeto de resolución. Esto depende de que exista un comprador potencial y, si solo se transfiere parte del banco al comprador, de que las actividades del banco se puedan separar suficientemente para que la transacción pueda realizarse durante el fin de semana. Ambos factores implican que la venta del negocio es más probable que sea factible en el caso de bancos de pequeño y mediano tamaño pero aun así sistémicos, más que en el caso de los bancos más grandes.

### 7.2.3 Empleo de una institución puente

210. El empleo de una institución puente durante una resolución permite mantener la continuidad de todas o determinadas funciones críticas y operaciones viables hasta que se encuentre una solución permanente. La entidad autorizadora clausura el banco en dificultades y lo coloca en resolución. Una institución nueva, llamada banco puente, recibe la autorización pertinente y queda bajo el control de la autoridad de resolución. La autoridad debe estar facultada para establecer los términos y condiciones para que la institución puente tenga la capacidad de operar como entidad viable<sup>59</sup>. Además tiene discrecionalidad para determinar qué activos y pasivos se transfieren al banco puente. Los activos y pasivos que no se hayan transferido al banco puente permanecen con el banco residual, que es probable que entre en procedimiento concursal especial, en el que el banco residual debe seguir prestando al banco puente los servicios esenciales que haya conservado durante el tiempo que sea necesario para respaldar las operaciones de este último. Un banco puente está diseñado para cubrir la brecha entre la quiebra de un banco y el momento en que la autoridad de resolución puede evaluar y vender el negocio del banco a uno o más tercero(s) adecuado(s). También concede a los compradores potenciales el tiempo necesario para evaluar la condición del banco antes de presentar sus ofertas, ofreciendo al mismo tiempo un servicio ininterrumpido a los clientes del banco.

211. Una operación de banco puente suele utilizarse cuando la institución en quiebra es susceptible de ser vendida pero los compradores potenciales necesitan más tiempo para llevar a cabo la debida diligencia de las cuentas del banco. Además, permite ganar tiempo para encontrar otro banco dispuesto a intervenir y preparar los términos de la operación. Sin embargo, no debe utilizarse para posponer una solución definitiva, ni permitirse su prolongación indebida, ya que el banco perderá valor durante ese periodo, por ejemplo si los clientes comienzan a retirar sus fondos.

<sup>59</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b, Atributo Clave 3.4).

## 7.2.4 Gestión de activos perjudicados

212. A menos que todos los activos de un banco en quiebra sean adquiridos por otra institución, se mantendrá y tendrá que gestionarse una gran cantidad de préstamos perjudicados y otros activos deteriorados. La recuperación del activo debe ser un proceso económico, justo y rápido, con vistas a maximizar la recuperación en términos de valor corriente neto. La autoridad de resolución (o la persona nombrada por ella para ocuparse de la insolvencia) debe trabajar para recuperar el valor remanente de los activos perjudicados a través del cobro directo (ejecución de activos de deudores, en especial de los más importantes) o de la venta de activos a terceros, o gestionando los activos (por ejemplo mediante reestructuraciones de deuda) a fin de prepararlos para ventas ulteriores.

213. Si los activos de la cartera se venden individualmente a diferentes compradores en momentos distintos, deberá definirse una estrategia que equilibre los riesgos y ventajas de mantener y gestionar los activos con los riesgos y ventajas de su venta rápida. También deben considerarse los perjuicios económicos de una estrategia basada en la rápida recuperación de préstamos en mora. La elección depende además de la capacidad y habilidad para la gestión activa de los activos.

214. Existen diversos métodos para la venta de activos, como las ventas «en bloque», «de cartera», activo por activo, titulaciones o ventas a una entidad de reestructuración. La elección del método depende de la calidad de los activos, las condiciones económicas y financieras generales de mercado, interés de los inversores nacionales y extranjeros y los recursos disponibles.

215. La experiencia refuerza la separación de activos perjudicados del resto del banco por diversos motivos:

- Mejoran el balance, haciendo más atractivo al banco.
- La gerencia del banco puede centrarse en sacar al banco de sus problemas actuales y en su desarrollo estratégico, en lugar de tener que dedicar su escaso tiempo a los activos dudosos.
- Pueden contratarse a especialistas para maximizar la recuperación de valor de los activos deteriorados, por ejemplo, adaptando los activos para hacerlos más atractivos a los inversores.

216. La separación de activos puede realizarse de diversas maneras, como su división dentro del banco, una filial o una sociedad gestora independiente, financiadas y administradas por inversores privados o el Gobierno.

217. La técnica de resolución conocida como separación entre «banco bueno y malo» conlleva la venta de todos los activos en mora y de baja calidad a valores de mercado a una empresa independiente establecida para este fin. Esta herramienta de «separación de activos» debe aplicarse junto con otra herramienta de resolución que evite su utilización con fines a rehabilitar la entidad al borde de la quiebra. La sociedad de gestión de activos los gestiona para maximizar la entrada de efectivo. La transparencia, experiencia, buena gestión e incentivos adecuados son esenciales para la maximización de recuperaciones por la empresa. El banco bueno debe centrarse en continuar con sus actuales actividades bancarias y corregir las deficiencias operativas detectadas. Alternativamente, el banco bueno puede ponerse a la venta. Esta solución de «banco bueno y banco malo» únicamente debe ser considerada cuando el primero tenga valor de franquicia.

## 7.3 Cierre del banco: liquidación de depositantes/transferencia

218. La liquidación y el pago a los depositantes asegurados/transferencia puede ser la estrategia de resolución preferida para empresas pequeñas sin funciones económicas críticas, excepto la captación de depósitos. En países donde existe la figura del seguro de depósitos (fondos de garantía), el cierre del banco y la liquidación de los depositantes es también la decisión correcta cuando el reembolso sea menos costoso que otras medidas de resolución. Los costes de la liquidación a depositantes deben recaer en el sector bancario.

219. Las autoridades de resolución procederán a la realización directa de los activos para pagar a los acreedores según las normas que rijan los procedimientos de insolvencia general o de insolvencia bancaria, dependiendo del marco institucional en vigor. Si los depositantes están protegidos por un plan de garantía de depósito, éste adquiere por lo general la condición de acreedor una vez efectuado el pago y participa en el reparto de la liquidación en lugar de los depositantes.

## 7.4 Uso de fondos públicos en la resolución

220. Un régimen de resolución eficaz no debe depender de la ayuda pública a solvencia o crear expectativas de que se recibirá capital de ayuda. En el caso de una institución financiera de importancia sistémica, los Atributos Clave contemplan el objetivo para el régimen de resolución de «hacer factible la resolución de las instituciones financieras evitando una alteración sistémica grave y la exposición de los contribuyentes a pérdidas, al tiempo que protege las funciones económicas vitales mediante mecanismos que permitan que los accionistas y acreedores no garantizados y no asegurados absorban pérdidas de tal manera que se respete la jerarquía de prelación en la liquidación»<sup>60</sup>. Cuando el banco en quiebra revista importancia sistémica, puede ser necesario recurrir a fondos públicos para proporcionarle liquidez provisional durante la resolución. En tales casos, las autoridades deberán seguir al pie de la letra las orientaciones contenidas en el Atributo Clave 6, ya que en caso contrario, se corre el riesgo de aumentar el riesgo moral y causar tensiones fiscales graves.

221. El uso de fondos públicos con fines de liquidez solo debe producirse en una resolución como medida de última instancia y en circunstancias excepcionales, por ejemplo en caso de crisis sistémica grave, y deberá estar refrendado por una decisión política de alto nivel, por ejemplo el primer ministro o el ministro pertinente. Tales situaciones sistémicas incluyen aquellas en las que existe riesgo de pérdida o alteración de los servicios de crédito y pagos para un gran número de clientes. Una alteración de este tipo debe ir precedida de una evaluación de la opción de resolución que mejor se adapta a una resolución ordenada.

222. En circunstancias excepcionales, el Gobierno puede ofrecer apoyo a la solvencia de un banco en quiebra para que pueda proseguir con sus negocios. Tal «asistencia bancaria abierta», en la medida en que la autorice la legislación nacional, puede adoptar la forma de una inyección de capital directo o préstamos proporcionados por el Gobierno al banco, o la garantía frente a pérdidas otorgada a determinadas entidades que adquieren activos problemáticos. Dicha ayuda debe estar sujeta a estrictas condiciones, incluida que todos los medios privados tienen que haberse agotado y que el sector recuperará cualquier pérdida incurrida.

223. Si previamente no se han dispuesto soluciones de apoyo público, el banco central puede ser llamado a adelantar la financiación hasta que se hayan realizado cambios jurídicos o se hayan aprobado partidas presupuestarias extraordinarias, lo que exige la estrecha cooperación e intercambio de información entre el banco central y el Gobierno.

224. La provisión de fondos públicos es una solución temporal hasta encontrar una solución permanente. El desembolso de fondos públicos debe depender de la aplicación de un plan de acción, que debe estar aprobado por las autoridades, que incluya medidas para recuperar la rentabilidad y la buena gestión. También pueden imponerse otras condiciones. El gobierno debe retener siempre la capacidad de recuperar los fondos públicos que haya proporcionado para respaldar la aplicación de una herramienta de resolución.

<sup>60</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2014b, p. 3).

225. Si se emplean fondos públicos, los accionistas y, en caso necesario, los tenedores de deuda relevantes del banco en quiebra deben ser los primeros en asumir los costes de la resolución. La aprobación de los accionistas no es necesaria para la utilización de cualquier herramienta de resolución para los regímenes de resolución eficaces. De lo contrario, una dificultad fundamental de dichas transacciones es el tiempo que transcurre hasta lograr la aprobación de los accionistas. Cuando los accionistas perciben que la ayuda del Gobierno puede estar próxima, las negociaciones pueden ser complejas y prolongadas.

226. Si el Gobierno decide proporcionar ayuda a la solvencia o poner el banco en quiebra bajo propiedad pública, podría convertirse en accionista mayoritario o incluso único, es decir, el banco se nacionaliza a efectos prácticos. Esta situación debe ser temporal y aplicarse únicamente en circunstancias excepcionales, y el Gobierno debe buscar activamente su desinversión y compradores apropiados. Mientras tanto, el Gobierno debe operar el banco en términos competitivos de mercado y con personal profesional, transmitiendo claramente sus intenciones (incluidas las estrategias de salida) a otros participantes del mercado y al público en general. (Atributo Clave 6.5)<sup>61</sup>. Cabe mencionar que durante la crisis financiera mundial de 2008 algunos países recurrieron al apoyo a la solvencia y la nacionalización como solución para hacer frente a bancos en quiebra. En algunos casos, estos países sufrieron graves tensiones fiscales que exacerbaron los malos resultados económicos y retrasaron la recuperación económica. Por consiguiente, el uso de fondos públicos en una resolución es extremadamente impopular en muchos países y debe estar sujeto a condiciones estrictas que minimicen el riesgo moral.

## 7.5 Divulgación pública de problemas

227. La divulgación pública de problemas afecta a múltiples partes interesadas e influirá en el resultado final del proceso. Las autoridades a menudo se enfrentan a difíciles disyuntivas en materia de divulgación pública porque deben sopesar dos intereses sociales opuestos. Por un lado, la transparencia informativa es importante para las decisiones de las partes involucradas, para la confianza en la integridad de los mercados de negociación y para reducir el potencial para el mal uso de la información que no es de acceso público. Por el otro, dicha divulgación puede provocar pánicos financieros, menoscabar el acceso del banco a los mercados financieros y provocar inestabilidad financiera en el sistema en su conjunto. Por ello, el momento, contenido y métodos de divulgación son críticos para la planificación de contingencias por parte de las autoridades y del banco. Es importante determinar: (i) en qué momento pueden hacerse comentarios públicos, por el banco, el supervisor, la autoridad de resolución, el banco central o quizá el Gobierno<sup>62</sup>; (ii) el contenido de dicha comunicación; y (iii) las formas eficaces de transmitir el mensaje. Una vez que el banco entra en situación de resolución, la autoridad de resolución es la encargada de la comunicación relativa de la resolución de la entidad.

### 7.5.1 ¿Cuándo debe comenzar la comunicación?

228. La experiencia en crisis bancarias demuestra que la divulgación pública o comunicación es importante para mantener la confianza en el sistema en su conjunto. Las autoridades deben considerar minuciosamente la mejor forma de reaccionar públicamente a cualquier información proporcionada al público, ya sean noticias formales, una rebaja de la calificación, un informe de un banco de inversión o

<sup>61</sup> Véase *Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, Recomendación 10, Comité de Basilea (2010b).

<sup>62</sup> El asunto de la divulgación pública atañe a todos los bancos en dificultades, ya estén sujetos a medidas correctivas (Sección 6) o a medidas de resolución (Sección 7).

meros rumores o especulaciones sobre la solidez financiera del banco. Concretamente los rumores suelen ser continuos e imposibles de reprimir; la situación empeora si las autoridades los desmienten. Éstas deben sin embargo seguir de cerca y, cuando sea necesario, intentar limitar los efectos nocivos de este tipo de eventos, ya que pueden limitar el acceso del banco a los mercados de financiación. Si circulan rumores sobre los problemas del banco, anunciar las medidas correctivas adoptadas por el banco puede ayudar a mantener o mejorar la confianza en el banco. Antes del anuncio por las autoridades, puede animarse al banco a que emita sus propios comentarios sobre las perspectivas de retomar la actividad normal. Puede ser necesaria la estrecha colaboración con las autoridades del mercado relevantes, aunque obviamente las decisiones jurídicas sobre la divulgación obligatoria debe tomarlas el propio banco.

229. En el caso de bancos individuales, la comunicación en torno a la resolución suele comenzar una vez que la decisión se haya tomado formalmente (o que haya comenzado el proceso de resolución), si bien los requisitos de divulgación de la legislación sobre títulos valores pueden exigir al banco divulgar previamente la existencia de cualquier tendencia o demanda, compromiso, evento o incertidumbre conocidos que darán lugar, o es probable que den lugar, a una reducción sustancial de la liquidez del banco, o que puedan afectar de manera significativa a la posición de capital del banco. Si los problemas del banco no son todavía de dominio público, las autoridades deben considerar si resultaría menos costoso y perturbador divulgar los problemas de un banco una vez iniciada la resolución. Si los problemas del banco son graves, la divulgación prematura puede provocar pánicos financieros (es decir, la provisión urgente de liquidez o medidas correctivas tempranas pueden incitar retiradas masivas de fondos innecesarias). Pueden preverse medidas de comunicación ad hoc según se desarrolle la crisis.

### 7.5.2 Contenido de la divulgación

230. La información inicial presentada por las autoridades debe ser sucinta y clara. Debe contener únicamente el contenido de la decisión adoptada, una breve descripción de sus motivos y los objetivos de las autoridades, ofreciendo a las partes involucradas toda la información sobre los hechos significativos relacionados con la situación.

231. Para reforzar la estabilidad financiera, las autoridades pueden considerar emitir mensajes adicionales que enfatizen los esfuerzos para evitar perturbaciones operacionales y prácticas en el banco. Siempre que sea factible, dichos mensajes deben incluir una declaración de que el banco continuará operando normalmente y cumplirá sus obligaciones con terceros y que la interacción diaria con el banco no se verá afectada. No obstante, antes de que las autoridades lleven a cabo su comunicación, es importante que consideren el régimen jurídico, porque comentarios como «los depositantes no tienen motivos para alarmarse» pueden interpretarse como respaldo, o ayuda, al banco.

232. Deben transmitirse mensajes apaciguadores a los depositantes en otros bancos para impedir un contagio entre bancos análogos (es decir, poner en contexto el tamaño de los bancos si se trata de uno pequeño, o garantizar que se ha aislado el problema).

233. En cualquier caso, es crítica la estrecha coordinación entre el banco, el supervisor, el banco central, la autoridad de resolución, el seguro de depósitos y el Gobierno. Esta colaboración incluye tanto el momento como el contenido de la divulgación. La experiencia demuestra que comunicaciones incoherentes o discordantes crean confusión y dificultan los esfuerzos de resolución.

### 7.5.3 Estrategia de comunicación

234. Las autoridades deben estar preparadas para situaciones de crisis y tener lista una estrategia de comunicación. La comunicación inicial sobre la resolución de un banco debe ser una nota oficial que se publique también en los sitios web de las autoridades y del banco. Una línea telefónica con mensajes claros puede ser también un instrumento útil para responder a reacciones iniciales.

235. Los propios bancos posiblemente cuenten con estrategias y planes de comunicación específicos para cuando entren en dificultades, como lograr mayor capacidad online mediante

externalización y emitir comunicados de prensa, y se les puede exigir divulgar determinada información. Las autoridades deben ser informadas de los detalles pertinentes y alentar a los bancos a evitar problemas de reputación. Si un banco está en dificultades, necesita un plan para eventos de riesgo de reputación. Por ejemplo, necesita facilitar un mayor apoyo informático para sus servicios de banca online a fin de minimizar la probabilidad de que una interrupción se interprete como un problema de liquidez. También debe minimizar la probabilidad de interpretar retiradas como pánicos financieros (por lo que deben realizarse esfuerzos por reducir la visibilidad de filas de espera frente a cajeros automáticos).

236. Una vez se haga pública la resolución, e incluso a veces antes, se precisa un seguimiento rápido y apropiado de la cobertura en los medios (incluidos los medios online y sociales) a fin de identificar riesgos de comunicación. Las subsiguientes reacciones de las autoridades o el banco deben sopesarse cuidadosamente y las autoridades deben tener los dispositivos listos para audiencias públicas, conferencias de prensa y entrevistas de ser necesarios.

#### 7.5.4 Otras consideraciones generales

237. Finalmente los bancos deberán tener su propio plan de comunicación. En cualquier caso, las partes involucradas tienen que estar al corriente de cualquier obligación de divulgación, tanto de origen regulador como estatutario. Por ejemplo, si las acciones del banco cotizan en un mercado de valores, ciertas divulgaciones pueden ser obligatorias por exigencia del regulador de títulos valores o en virtud de las normas bursátiles. Las autoridades pueden estar también obligadas, formal o informalmente, a mantener informados a terceros como otros supervisores nacionales y supervisores extranjeros si el banco tiene presencia en el extranjero.

238. Un asunto relacionado es si la acción formal de supervisión o resolución frente al banco siempre debe ser divulgada. Las consideraciones antes citadas siguen siendo válidas. En algunos países, todas las acciones de aplicación de la ley se hacen públicas en pos de la transparencia.

## 8. Aspectos institucionales

### 8.1 Conglomerados

239. Pueden darse otros factores adicionales en el caso de bancos que sean parte de un conglomerado. Cualquier evento o deficiencia en el contexto de un grupo más amplio, incluidas en la propiedad y la estructura organizativa, podría perjudicar al banco, incluso a un banco que goce de buena salud. Un riesgo concreto es que los activos o la liquidez del banco se utilicen para respaldar a entidades del grupo que se encuentren en dificultades, en concreto las que participan en actividades no reguladas. En un grupo ampliamente no financiero, es especialmente importante comprobar que los mecanismos de gobierno del banco son apropiados. También pueden ser necesarios mecanismos de aislamiento.

240. Los conglomerados pueden incluir exclusivamente entidades financieras o ser una mezcla de entidades financieras y no financieras. A menudo, la situación se complica por su dimensión internacional, por ejemplo, si el banco forma parte de un grupo multinacional. El enfoque prudencial en cada caso es similar: obtener toda la información pertinente y resolver las instituciones financieras de forma ordenada para limitar el contagio al resto del grupo. Los supervisores deben considerar riesgos que surjan de la actividad de entidades dentro de un conglomerado financiero (o en un grupo más amplio al que pertenezca el conglomerado) sin regulación prudencial directa.

241. El Foro Conjunto establece los principios para guiar a las autoridades monetarias y supervisores en la vigilancia de conglomerados financieros<sup>63</sup>:

- para las autoridades monetarias, garantizar que otorgan a los supervisores las potestades, autoridad y recursos necesarios para realizar la supervisión íntegra del conglomerado financiero; y
- para supervisores, garantizar que los conglomerados financieros tienen marcos sólidos de gobierno, capital, liquidez y gestión de riesgos.

242. Los supervisores que vigilen el grupo financiero pueden emplear una combinación de las herramientas siguientes:

- Realizar una evaluación *de grupo*. Reuniendo la información de todos los supervisores del grupo, pueden observarse más claramente los riesgos que afectan al grupo en su conjunto, facilitando así la identificación y resolución de problemas. Es útil mantener reuniones periódicas con los demás supervisores pertinentes, aun cuando el grupo no tenga problemas. Esto ayuda a aumentar la confianza entre los supervisores y facilita el intercambio de información en momentos difíciles.
- Obtener *información* sobre otras entidades del grupo. Este proceso es el más directo cuando el resto de entidades son financieras y sus supervisores están preparados para compartir información. Si un grupo contiene una entidad importante no supervisada, los supervisores tendrán que buscar la información por otros medios, por ejemplo, mediante datos de acceso público o presión a través de la entidad supervisada.
- Designar a un *coordinador*. Especialmente en caso de crisis que afecten a la totalidad del grupo, es importante que un supervisor tome el liderazgo, lo que no significa tomar decisiones en nombre de los supervisores individuales, sino (i) recabar información de los otros supervisores; y (ii) actuar como un punto de contacto y enlace en asuntos que atañan al grupo en general.
- *Aislamiento preventivo (ring-fencing)*. Entre las opciones se encuentra limitar las exposiciones frente al resto del grupo, limitar la financiación de entidades del grupo (en caso de que se utilice con escasa antelación) e imponer requerimientos de capital y liquidez más estrictos.
- Intentar garantizar que la función de *gobernanza* del banco es relativamente *independiente* del grupo en su conjunto. Esto puede conseguirse, por ejemplo, insistiendo en que algunos o todos los consejeros del banco sean independientes del grupo.

## 8.2 Bancos de importancia sistémica mundial

243. Los aspectos y opciones fundamentales que se aplican a conglomerados también son aplicables a los G-SIB, sujetos a requerimientos adicionales. Por ejemplo, se recaba información adicional sobre los G-SIB para permitir a las autoridades comprender mejor sus vínculos con el resto del sector financiero y la economía en su conjunto. Además, los G-SIB están sujetos a (i) limitaciones más estrictas sobre las exposiciones frente a otros G-SIB para reducir el riesgo de contagio; y (ii) a mayores requerimientos de absorción de pérdidas, que contribuirían a reducir su probabilidad de quiebra.

244. Los Atributos Clave del FSB ofrecen una planificación detallada de la resolución para G-SIB. En concreto, los supervisores y las autoridades de resolución deben intentar garantizar que se crean y mantienen:

<sup>63</sup> Véase Joint Forum (2012b).

- un plan de recuperación y resolución;
- evaluaciones de las posibilidades de resolución; y
- mecanismos de cooperación transfronteriza específicos para la institución.

245. El intercambio de información transfronterizo puede presentar una serie de dificultades, sobre todo jurídicas (como acuerdos de protección de datos). Los supervisores y las autoridades de resolución deben garantizar que los G-SIB cuentan con acuerdos específicos que establecen procesos de cooperación, incluido el proceso de intercambio de información con una referencia clara a las bases legales y a los acuerdos que protegen la confidencialidad de la información compartida.

246. Una lección de la resolución de bancos con operaciones transfronterizas es que las diferencias en las estructuras jurídicas pueden limitar el abanico de herramientas disponibles para resolver los problemas. Los Atributos Clave del FSB establecen que, para todos los G-SIB, la autoridad de origen debe guiar el desarrollo del plan de resolución del grupo en coordinación con todos los miembros del grupo de gestión de crisis (CMG) del banco. Las autoridades de acogida pueden tener sus propios planes de resolución para las operaciones del banco en sus jurisdicciones, pero deben cooperar con la autoridad de origen para garantizar que los planes son coherentes con el plan del grupo. Las autoridades del CMG deben desarrollar planes de resolución conforme a las orientaciones del FSB sobre el desarrollo de estrategias de resolución eficaces<sup>64</sup>.

### 8.3 Aspectos transfronterizos

247. Los supervisores de origen y acogida de los grupos bancarios transfronterizos intercambian información y cooperan en aras de la supervisión eficaz del grupo y sus entidades, y coordinan la respuesta supervisora para una gestión eficaz de situaciones de crisis<sup>65</sup>. Deben establecerse CMG y colegios de resolución para facilitar la gestión de crisis y la ulterior resolución de un grupo bancario transfronterizo.

248. Existen cuatro permutaciones de operaciones transfronterizas: un banco extranjero con una filial o sucursal en un país de acogida; y un banco del país de origen con una filial o sucursal en un país extranjero. Las diferentes permutaciones implican diferencias jurídicas y crean perspectivas supervisoras diferentes. No obstante, en todos los casos se precisan respuestas de supervisión coordinadas para lograr un resultado óptimo. Un resultado óptimo es más probable si un colegio de supervisores, así como un CMG o colegio de resolución, han considerado por adelantado cómo tratar posibles problemas y han establecido claros mecanismos de planificación de emergencia.

249. La filial de un banco en un país extranjero está legalmente constituida en el país de acogida y sujeta a las mismas medidas supervisoras y reguladoras que los bancos nacionales radicados en dicho país. Formar parte de un grupo bancario extranjero crea riesgos adicionales pero también canales para recabar información que puede aumentar el abanico de medidas correctivas disponibles. El principal riesgo adicional es que la filial se vea afectada por sucesos externos al grupo, incluidos en el país de origen de su matriz. En caso de problemas en la filial, el supervisor de acogida debe informar a las autoridades de origen y consultar con ellas las decisiones de supervisión previstas. A cambio, dada la necesidad de diálogo proactivo y de un intercambio rápido de información cuando se producen problemas, el supervisor del país de acogida debe estar al tanto de los desarrollos en el grupo, también a través de la información recibida de los supervisores del país de origen.

<sup>64</sup> Véase Consejo de Estabilidad Financiera (2013c).

<sup>65</sup> Véase Comité de Basilea (2012e).

250. Se deberá hacer todo lo posible por lograr la consecución de la estrategia de resolución del grupo acordada en el CMG de manera coordinada. El aislamiento preventivo (*ring-fencing*) en el momento de inviabilidad puede destruir valor desde la perspectiva del grupo en su conjunto y provocar resultados desiguales entre los acreedores de los diferentes países. Las autoridades de las jurisdicciones de origen y acogida deben cooperar estrechamente para minimizar la probabilidad de que su actuación obstaculice la estrategia de resolución del grupo. En caso de que perduren problemas significativos en el banco matriz o en otras partes del grupo, y habiendo informado al supervisor de origen y a la autoridad de resolución, el país de acogida puede, si la legislación lo permite, intentar proteger a la filial mediante el aislamiento preventivo, teniendo en cuenta el posible impacto de estas decisiones sobre el sistema bancario de otros países<sup>66</sup>. Esto podría limitar las exposiciones de la filial frente a otras partes del grupo bancario, impidiendo que la entidad matriz tenga exposiciones en la filial, o clausurando el banco si no cumple los requisitos de autorización. Los intentos de aislar la filial serán más complicados si gran parte de sus operaciones se han subcontratado al país de origen. El país de origen debe hacer uso de las estructuras de cooperación disponibles, por ejemplo colegios de supervisores, CMG o contactos bilaterales, para informar a las autoridades relevantes de esta evolución y coordinar la respuesta en la medida posible. Antes de realizar esta acción, el país de acogida debe considerar cuidadosamente el posible impacto sobre el sistema bancario en general y sobre el banco en particular. Debe además tener en cuenta el posible impacto de sus decisiones sobre el sistema bancario en otros países. La autoridad de resolución del país de acogida debe, siempre que sea posible, actuar con el fin de alcanzar una solución cooperativa con las demás autoridades de resolución involucradas.

251. La sucursal de un banco extranjero no está constituida legalmente en el país de acogida y es el supervisor del país de origen el responsable de su solvencia. Las autoridades de acogida deben intentar cooperar con las medidas de supervisión o resolución iniciadas por las autoridades del país de origen con relación a la matriz de la sucursal. Ahora bien, el supervisor o la autoridad de resolución de acogida pueden aplicar medidas correctivas o de resolución independientes si resulta necesario para garantizar la estabilidad financiera en la jurisdicción de acogida o un trato equitativo a los depositantes y acreedores de la entidad. Como se ha mencionado anteriormente, cualquier acción de este tipo debe tomarse únicamente tras un diálogo proactivo con los supervisores de origen y considerar posibles impactos de mayor alcance. El supervisor de acogida también puede exigir que una sucursal mantenga determinados activos para cumplir con sus obligaciones. Por último, tiene la facultad de retirar la licencia bancaria de una filial o sucursal y exigir a las autoridades de origen el cierre de la sucursal. Estas facultades podrían aplicarse cuando el banco infrinja normas prudenciales o cuando no se cumplan otras condiciones, como la negación de acceso por la matriz a información indispensable.

252. Las filiales y sucursales extranjeras en el extranjero de un banco del país de origen deben ser tratadas de forma equitativa (y a la inversa) en las situaciones antes mencionadas. Es importante que el supervisor del país de origen:

- conozca bien la situación jurídica y financiera del país de acogida, incluida la competencia de su autoridad supervisora;
- logre acuerdos con las autoridades de acogida sobre el intercambio de información en situaciones de crisis así como en relación con los planes de recuperación y resolución;
- intente garantizar que el banco matriz dispone de toda la información sobre los riesgos y de una buena comprensión y control de las actividades de la entidad en el extranjero;

<sup>66</sup> Esta posibilidad se reconoce en el Principio 11 de los Principios Básicos de Basilea: «El supervisor tiene potestad para adoptar medidas correctivas, como el aislamiento preventivo (*ring-fencing*) del banco respecto de su sociedad matriz, filiales, estructuras bancarias en paralelo y otras entidades vinculadas, en asuntos que pudieran dañar la seguridad y solvencia del banco o del sistema bancario».

- tenga acceso a toda la información relevante sobre la entidad en el extranjero, a través de la propia entidad, su matriz, el supervisor extranjero y las inspecciones *in situ*; y
- intente garantizar que los acreedores reciban un trato justo y equitativo y que no se discriminen sus derechos por motivos de nacionalidad, ubicación o la jurisdicción en que son pagaderos.

253. También surge la dimensión transfronteriza cuando un banco nacional está controlado por un gran accionista foráneo, ya que el daño de reputación de este accionista puede debilitar el banco. En cierto modo, pueden aplicarse acciones similares a las mencionadas anteriormente, también descritas en las Secciones 8.1 y 8.2, como un intercambio de información más intenso con las autoridades del país de origen del accionista.

254. Un aspecto importante del trabajo de un CMG es obtener por adelantado un acuerdo de la estrategia de resolución preferida para el grupo bancario. Como se mencionó en la Sección 7.2, el acuerdo puede utilizar la estrategia de «punto único de entrada» o «puntos múltiples de entrada», o un híbrido.

255. Los aspectos transfronterizos incorporan complejidades adicionales en el caso de filiales extranjeras que hayan sido designadas como banco de importancia sistémica local (D-SIB)<sup>67</sup>. En este caso, la autoridad de acogida debe evaluar la necesidad de una mayor absorción de pérdidas, lo que puede afectar al plan de resolución del grupo bancario.

## 8.4 Bancos del sector público

256. Los Principios Básicos de Basilea establecen que, en general, todos los bancos deben estar sujetos a las mismas normas operativas y de supervisión, independientemente de su régimen de propiedad. En la práctica, y por motivos históricos, institucionales e ideológicos, algunos países cuentan con un legado de grandes bancos públicos. Muchos de estos bancos no operan en términos competitivos de mercado, sino que se utilizan para prestar servicios especializados al público y a la economía en su conjunto. Estos son algunos ejemplos de este tipo de actividades no comerciales:

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

257. Otro problema surge de que los bancos del sector público a menudo contratan directores y gerentes sin suficiente experiencia en banca lucrativa. En general, el público tiende a estar menos dispuesto a tolerar reestructuraciones y reducciones de personal en los bancos del sector público que del privado.

258. Así, no sorprende que en muchos países haya bancos del sector público grandes, e incluso dominantes, con significativas deficiencias financieras y operacionales, que en algunos casos no se desprenden inmediatamente de sus estados financieros. Por ejemplo, el pago de préstamos morosos

<sup>67</sup> Véase Comité de Basilea (2012f).

«cubiertos» por garantías del Gobierno u otros organismos públicos puede no estar clasificado ni dotado de provisiones, a pesar de que en realidad es improbable que el banco consiga cobrar al garante las cantidades vencidas.

259. Los efectos de estas prácticas en bancos del sector público incluyen: altos niveles de préstamos en mora y bajos niveles de ingresos por intereses; provisiones inadecuadas; altos costes administrativos y operativos; y en última instancia, reducción de la base de capital. Los problemas de liquidez suelen sortearse gracias al acceso especial a facilidades públicas, como la ventanilla de descuento del banco central<sup>68</sup>.

260. En muchos casos, los bancos públicos en dificultades precisan un enfoque diferente a los bancos privados, lo que no implica un tratamiento menos riguroso. Común a todos los bancos en dificultades es el objetivo de recuperar la fortaleza financiera y la rentabilidad. De no ser posible, el banco —público o privado— deberá venderse o cerrarse y sus activos liquidados. Es indispensable que el tratamiento de los bancos del sector público incluya la terminación de sus interferencias con actividades ajenas al mercado. Si se siguen necesitando estas funciones —por ejemplo servicios financieros a personas en lugares remotos—, las autoridades deben considerar mecanismos más eficientes y racionalizados. Además, los costes asociados a dichas funciones deben ser financiadas a través de apropiaciones explícitas del presupuesto del Gobierno y otros canales que consuman menos recursos.

261. El gran tamaño de muchos bancos del sector público complica su resolución. Puede resultar imposible encontrar socios dispuestos y capaces de absorber un gran banco público mediante fusión o adquisición. Algunos países han resuelto este problema separando el banco en entidades menores y tratando cada una por separado. Este tipo de método puede ser útil para resolver grandes bancos del sector privado.

262. Para ser efectivas, las medidas correctivas y las estrategias de resolución para bancos del sector público deben atajar simultáneamente los problemas financieros y políticos. Las estrategias para problemas financieros deben considerar al banco como una entidad comercial cualquiera, mientras que las estrategias para problemas políticos necesitan medidas que liberen al banco de sus operaciones no comerciales e influencias. En consecuencia, la aplicación de medidas correctivas y de estrategias de resolución para bancos del sector público suele llevar más tiempo; entretanto, es probable que se recurra al Gobierno en búsqueda de capital adicional.

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

## 9. Conclusiones

264. Todos los supervisores tienen que tratar con bancos en dificultades. Este informe les ofrece orientaciones basadas en experiencias recientes, siendo estas las principales:

- (i) Los supervisores deben estar preparados. En una crisis, se trabaja contrarreloj y hay que actuar inmediatamente frente a los problemas, a menudo varios a la vez. Los retrasos empeoran la situación y encarecen su solución. Es de gran ayuda que los supervisores entiendan cuáles son

<sup>68</sup> En el caso de la Unión Europea, sin embargo, el Artículo 101 del Tratado de la Comunidad Europea prohíbe a los bancos del sector público el acceso especial a facilidades públicas y, en particular, a los recursos financieros del banco central.

- los problemas y las opciones para enfrentarse a los bancos en dificultades, y a quién pueden dirigirse en otras organizaciones y países.
- (ii) Para hacer frente con eficacia a los bancos en dificultades, los supervisores necesitan objetivos y un marco operacional claros, como establecen los Principios Básicos de Basilea. La adopción generalizada de estos principios disminuye el riesgo de que las brechas en materia jurídica y contable y las interferencias políticas menoscaben la actuación de los supervisores.
  - (iii) Más vale prevenir que curar. Los supervisores deben utilizar herramientas actuales y nuevas para conocer sus bancos. La combinación de informes financieros y seguimientos, inspecciones *in situ* y contacto periódico con los auditores y la gerencia del banco, sientan una buena base para la detección temprana de problemas. Y una detección temprana a menudo significa que los problemas pueden remediarse antes de que se vea amenazada la solvencia del banco.
  - (iv) Los supervisores tienen que discernir. A menos que puedan distinguir entre los síntomas de los problemas y sus causas subyacentes, los supervisores no podrán diseñar acciones correctivas eficaces. Tienen que permitir los factores «particulares» de los conglomerados (internacionales), G-SIB y bancos del sector público, lo que no implica lenidad ni laxitud. Los supervisores deben utilizar sus herramientas de forma proporcionada y flexible, decidiendo cuándo un programa correctivo resulta más adecuado que una sanción y si deben publicar las restricciones.
  - (v) Como en cualquier otra línea de negocio, los bancos pueden quebrar, y de hecho quiebran, y el público debe ser consciente de esto. Si un banco quiebra, las autoridades de resolución deben utilizar herramientas como el rescate interno, la venta del negocio o la creación de un banco puente para resolver el banco de tal manera que se mitiguen adecuadamente los riesgos para la estabilidad financiera y se eviten riesgos para los contribuyentes. Por tanto, los rescates públicos deben ser una medida de último recurso reservada para circunstancias excepcionales, y no un aspecto habitual de una quiebra. La liquidación suele ser la solución acertada, en especial cuando el seguro de depósitos (fondo de garantía) está bien establecido.
  - (vi) En un mundo cada vez más interdependiente, es fundamental la estrecha cooperación internacional entre los supervisores y otras autoridades relevantes. Los bancos en dificultades, especialmente los bancos grandes, crean problemas que traspasan las fronteras nacionales muy rápidamente. Estas orientaciones contribuyen de forma práctica al objetivo de cooperar.

## Anexo 1: Bibliografía

A continuación se recogen las fuentes bibliográficas citadas en este informe, además de otros documentos relacionados con la identificación y solución de bancos en dificultades. Esta relación no pretende ser exhaustiva.

### Causas y costes de los problemas de bancos y sistemas bancarios

Bagehot, W (1873): *Lombard Street*, Henry S King.

Bell, J y Pain, D L (2000), «Leading indicator models of banking crises: a critical review», Bank of England, *Financial Stability Review*, diciembre, pp 113–29.

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

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

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

### Casos

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2010), *Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, marzo.

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

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

Financial Services Authority (2011): *The failure of the Royal Bank of Scotland*, diciembre.

### Lecciones extraídas de la resolución de problemas bancarios hasta 2002

Asia-Pacific Economic Cooperation (2001), *APEC, policy dialogue on banking supervision – policy lessons*, resumen del Diálogo de Políticas sobre Supervisión Bancaria celebrado en Acapulco, México, junio.

De Luna-Martínez, J (2000): *How to manage and resolve a banking crisis*, Washington DC: Institute of International Finance.

Enoch, C, G García y V Sundararajan (1999): «Recapitalizing banks with public funds: selected issues», *IMF Working Paper* nº WP/99/139.

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

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

He, D (2000): «Emergency liquidity support facilities», *IMF Working Paper* n° WP/00/79.

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

Nakaso, H (2001): «The financial crisis in Japan during the 1990s: how the Bank of Japan responded and the lessons learnt», Banco de Pagos Internacionales, octubre.

Organisation for Economic Co-operation and Development Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on Financial Markets (2001): *Experiences with the resolution of weak financial institutions in the OECD area*, septiembre.

Woo, D (2000): «Two approaches to resolving nonperforming assets during financial crises», *IMF Working Paper* n° WP/00/33.

## Lecciones extraídas de la crisis financiera 2007–09

Department of the Treasury and Federal Deposit Insurance Corporation (2010): *Evaluation of federal regulatory oversight of Washington Mutual Bank*, abril.

Institute of International Finance (2008): *Final report of the IIF Committee on Market Best Practices: principles of conduct and best practice recommendations*. Respuesta del sector de servicios financieros a las agitaciones de mercado de 2007–2008, julio.

Fondo Monetario Internacional (2010): *The making of good supervision: learning to say «no»*, mayo.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008): *Resolution of weak institutions: lessons learned from previous crisis*, diciembre.

Senior Supervisors Group (2008): *Observations on risk management practices during the recent market turbulence*, marzo.

Senior Supervisors Group (2009): *Risk management lessons from the global banking crisis of 2008*, octubre.

## Publicaciones del Comité de Basilea, el Foro Conjunto, el Consejo de Estabilidad Financiera y el Fondo Monetario Internacional

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

BCBS (2001): Essential elements of a statement of co-operation between banking supervisors, mayo.

BCBS, (2006): *Basel II: International convergence of capital measurement and capital standards*, junio.

BCBS (2008a): *Liquidity risk: management and supervisory challenges*, febrero.

BCBS (2008b): *Principios para la adecuada gestión y supervisión del riesgo de liquidez*, septiembre.

BCBS (2009): *Principios para la realización y supervisión de pruebas de tensión, versión final*, mayo.

BCBS (2010a): *Compensation principles and standards assessment methodology*, enero.

BCBS (2010b): *Report and recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group*, marzo.

BCBS (2010c): *Guidance for national authorities operating the countercyclical capital buffer*, diciembre.

BCBS (2010d): *Basilea III: Marco internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez*, diciembre.

BCBS (2011a): *Basilea III: Marco regulador global para reforzar los bancos y sistemas bancarios*, junio.

BCBS (2011b): *Principles for the sound management of operational risk*, junio.

BCBS (2011c): *Resolution policies and frameworks – progress so far*, julio.

BCBS (2012a): *Peer review of supervisory authorities' implementation of stress testing principles*, abril.

BCBS (2012b): *The policy implications of transmission channels between the financial system and the real economy*, mayo.

BCBS (2012c): *Models and tools for macroprudential analysis*, mayo.

BCBS (2012d): *The internal audit function in banks*, junio.

BCBS (2012e): *Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz*, septiembre.

BCBS (2012f): *Marco aplicable a bancos de importancia sistémica local*, octubre.

BCBS (2013a): *Principios para una eficaz agregación de datos sobre riesgos y presentación de informes sobre riesgos*, enero.

BCBS (2013b): *Basilea III: Coeficiente de Cobertura de Liquidez y herramientas de seguimiento del riesgo de liquidez*, enero.

BCBS (2013c): *Monitoring tools for intraday liquidity management – final document*, abril.

BCBS (2013d): *Bancos de importancia sistémica mundial: metodología de evaluación actualizada y mayor requerimiento de absorción de pérdidas*, julio.

BCBS (2013e): «Liquidity stress testing: a survey of theory, empirics and current industry and supervisory practices», *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, nº 24, octubre.

BCBS (2014a): *The Liquidity Coverage Ratio and restricted-use committed liquidity facilities*, enero.

BCBS (2014b): *Basilea III: Marco del coeficiente de apalancamiento y sus requisitos de divulgación*, enero.

BCBS (2014c): *A sound capital planning process: fundamental elements*, enero.

BCBS (2014d): *External audits of banks*, marzo.

BCBS (2014e): *Marco supervisor para calcular y controlar grandes exposiciones al riesgo*, abril.

BCBS (2014f): *Principles for effective supervisory colleges*, junio.

BCBS (2014g): *Basilea III: Coeficiente de Financiación Estable Neta*, octubre.

BCBS (2015): *Corporate governance principles for banks*, julio (próximamente en español).

Consejo de Estabilidad Financiera, FSB (2010): *Intensity and effectiveness of SIFI supervision – recommendations on enhanced supervision*, noviembre (informes de seguimiento publicados en 2011 y 2012).

FSB (2013a): *Thematic review of resolution regimes*, abril.

FSB (2013b): *Recovery and resolution planning for systemically important financial institutions: guidance on identification of critical functions and critical shared services*, julio.

FSB (2013c): *Recovery and resolution planning for systemically important financial institutions: guidance on identification of critical functions and critical shared services*, julio.

FSB (2014a): *Cross-border recognition of resolution actions*, septiembre.

FSB (2014b): *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*, octubre.

FSB (2014c): *Guidance on cooperation and information sharing with host authorities of jurisdictions not represented on CMGs where a G-SIFI has a systemic presence*, octubre.

FSB (2014d): *Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution – consultative document*, noviembre.

FSB (2014e): *Report to the G20 on progress in reform of resolution regimes and resolution planning for G-SIFIs*, noviembre.

FSB, FMI y BPI (2011): *Macroprudential policy tools and frameworks – progress report to G20*, octubre.

FSB (2008): *Enhancing market and institutional resilience*, abril.

FSB (2009): *Principles for sound compensation practices*, abril.

International Association of Deposit Insurers (2014): *Core principles for effective deposit insurance systems*, noviembre.

Fondo Monetario Internacional (2013), *Key Aspects of Macroprudential Policy*, junio.

Joint Forum (2008): *Credit risk transfer – developments from 2005 to 2007 – final document*, julio.

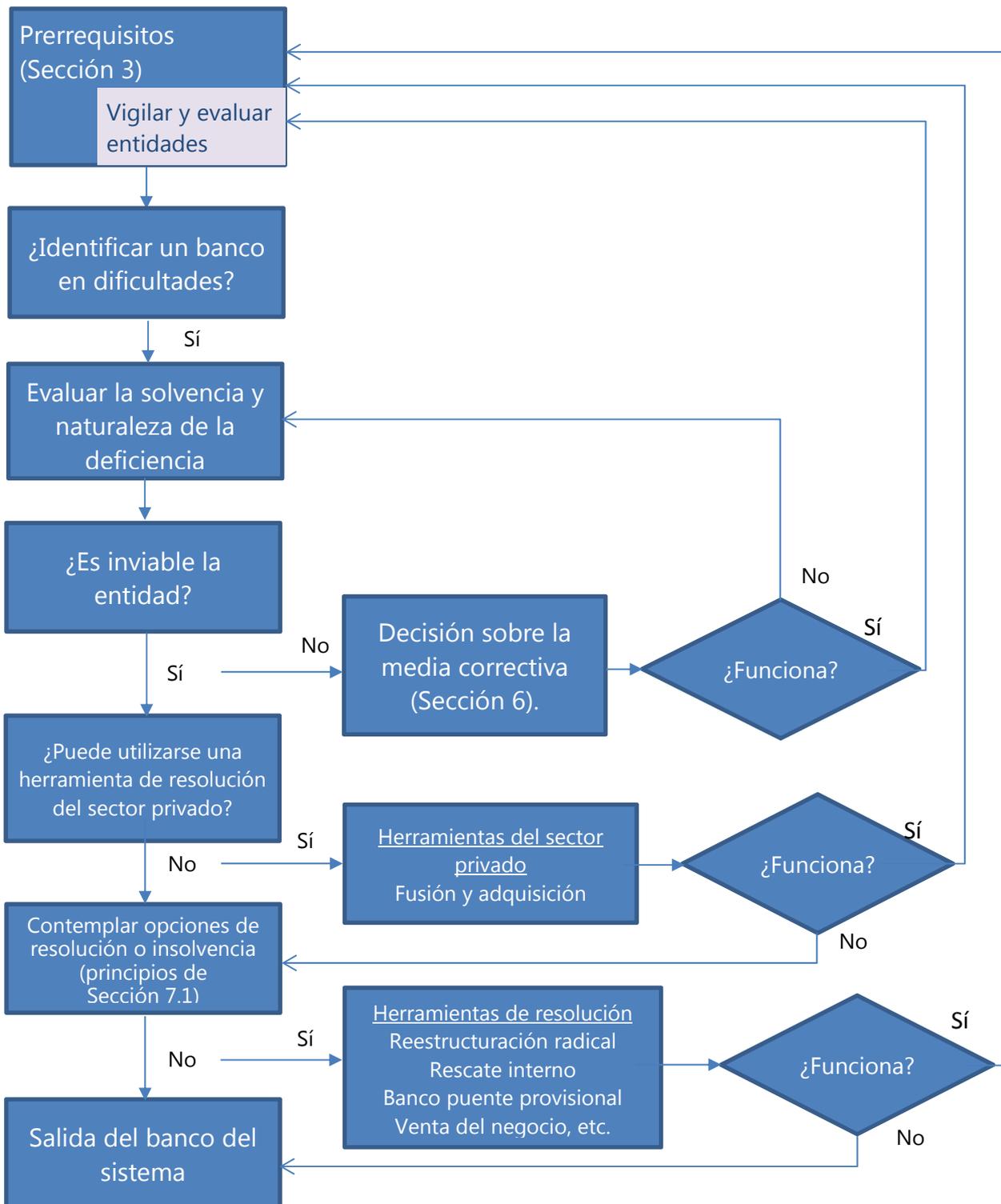
Joint Forum (2010): *Review of the differentiated nature and scope of financial regulation*, enero.

Joint Forum (2012a): *Report on intra-group support measures*, enero.

Joint Forum (2012b): *Principles for the supervision of financial conglomerates*, septiembre.

Sahajwala, R y van den Bergh, P (2000), «Supervisory risk assessment and early warning systems», *Basel Committee on Banking Supervision Working Papers*, nº 4, diciembre.

## Anexo 2: Diagrama de flujo para asistir en la resolución de bancos en quiebra



## Anexo 3: Glosario

Este glosario recoge las definiciones de los principales términos utilizados en este informe. Dependiendo del país, un mismo término puede tener significados diferentes, o pueden utilizarse diferentes términos para describir un mismo concepto.

Administrador	Persona o entidad, incluidas agencias gubernamentales, nombrada por el tribunal o autoridad competente, para operar un banco en dificultades en un esfuerzo por conservar, gestionar y proteger los activos del banco hasta su estabilización o clausura. En algunas jurisdicciones también se conoce como «interventor».
Aislamiento preventivo ( <i>ring-fencing</i> )	Proceso para limitar la exposición de una sucursal o filial extranjera a su matriz y al grupo bancario, limitando la financiación que recibe de las entidades del grupo (en el caso de una retirada con escaso preaviso) e imponiendo requisitos de capital y liquidez más estrictos para proteger a los depositantes locales y al sistema bancario. El aislamiento preventivo en el punto de quiebra es probable que destruya valor desde la perspectiva del grupo en su conjunto y provoque resultados desiguales entre los acreedores de los diferentes países. En el contexto de un conglomerado, el término se utiliza para describir el proceso por el que se protege a un banco del perjuicio derivado de las circunstancias de un grupo corporativo más amplio, especialmente en el caso de actividades no supervisadas.
Asistencia bancaria abierta	Método por el que un banco en peligro de quiebra recibe asistencia financiera gubernamental en forma de un préstamo directo, inyección de capital, garantías o la compra de activos deteriorados por parte de sociedades gestoras de activos cuyas pérdidas están cubiertas por el Gobierno. De este modo, el banco continúa ofreciendo todos sus servicios bancarios habituales. Este tipo de ayuda no supone una solución duradera para las deficiencias del banco y debe ir asociada a la aplicación de otras medidas. La asistencia bancaria abierta está prohibida por ley en numerosas jurisdicciones y los Atributos Clave no la consideran una herramienta de resolución.
Banco del sector público	Un banco controlado, de forma directa o indirecta, por el Gobierno, incluidos bancos que proporcionan servicios especiales o sociales a instancias gubernamentales.
Banco en dificultades	Banco cuya liquidez o solvencia está o se verá pronto afectada a no ser que mejoren sustancialmente sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión del riesgo y/o calidad de gobernanza y gestión, de manera oportuna.
Banco puente	Técnica de resolución que mantiene la continuidad de las funciones críticas del banco en quiebra hasta que se alcance una solución permanente. La entidad de resolución clausura el banco en quiebra y lo coloca en liquidación, y se constituye un banco nuevo, llamado «banco puente», controlado por la autoridad de resolución de conformidad con las disposiciones estatutarias o legislativas pertinentes. El banco puente es una solución transitoria entre la quiebra de un banco y el momento en el que la autoridad de resolución puede evaluar el banco y sacarlo al mercado para su satisfactoria adquisición por un tercero una vez que los potenciales pujadores han completado el proceso de debida diligencia.
Comportamiento de riesgo moral	Comportamiento que se produce cuando un particular no tiene que acarrearse con todos los costes derivados de sus acciones. Por ejemplo, una persona puede asumir riesgos excesivos para obtener mayor beneficio, sabiendo que cuenta con el respaldo del Gobierno.
Contagio	Una situación en la que acontecimientos adversos para un banco se propagan con rapidez a otros bancos (por ejemplo, las retiradas masivas de depósitos bancarios, también llamadas «corridas bancarias»).
Desembolso a los depositantes con liquidación	Herramienta de resolución por la que el banco en quiebra se clausura y un síndico trabaja con el fondo de garantía de depósitos (si existe) para pagar a los depositantes asegurados lo antes posible. El fondo de garantía se convierte entonces en acreedor y junto con otros acreedores recibe los fondos que se recuperaran a través de la liquidación de los activos por el síndico, en el orden normal de prelación que se aplica en caso de insolvencias.

Evaluación de idoneidad ( <i>fit and proper test</i> ):	Evaluación de la competencia, integridad y capacidad de los principales accionistas, consejeros y directivos a fin de evaluar sus aptitudes bancarias y empresariales, su integridad personal y otras destrezas relevantes para determinar, por último, su idoneidad para el puesto.
Interventor	Véase Administrador.
Liquidación	Cierre de la actividad y la operativa empresarial de un banco en quiebra mediante la disposición ordenada de sus activos tras ser puesta bajo administración judicial o ser declarada insolvente. La solicitud de extinción del banco puede presentarla el acreedor, el propio banco, la autoridad de resolución o el supervisor del banco.
Medida correctiva	Actuación exigida por el supervisor para subsanar deficiencias y mejorar el funcionamiento de un banco en dificultades. Este tipo de medidas pueden ser aplicadas por los propios bancos bajo la vigilancia informal del supervisor o, si fuera necesario, a través de una intervención supervisora formal.
Medida correctiva oportuna	Actuación rápida del supervisor para solucionar problemas bancarios a fin de evitar que los problemas se agraven y su resolución resulte más compleja y costosa. Algunos países cuentan con un marco jurídico formal que exige al supervisor adoptar una medida concreta en caso de detectarse una determinada deficiencia o infracción.
Orden de suspensión y desistimiento	Instrucción por escrito, normalmente con fuerza legal, emitida por un supervisor a un banco y a su cúpula directiva, exigiendo el cese de determinadas prácticas arriesgadas o impropias o infracciones de la legislación o regulación.
Plan de contingencia y recuperación	Un plan de contingencia implica prepararse para incidentes importantes, formular planes flexibles y organizar recursos adecuados que se activarán en caso de incidentes importantes o alteraciones del negocio. Los planes de recuperación son un tipo concreto de plan de contingencia diseñado para integrarse en el marco ordinario de gestión del riesgo y en los procedimientos habituales de gestión del capital y la liquidez del banco. Estos procedimientos y sus procesos asociados se aplican conforme la tensión sobre la entidad aumenta y se acerca a sus niveles máximos.  Ciertos tipos de bancos, como los que revisten importancia sistémica a escala nacional o internacional, tienen la obligación formal de desarrollar un plan de recuperación robusto y creíble que identifique las opciones para recuperar su fortaleza y viabilidad financieras cuando se vean sometidos a tensiones graves. Los planes de recuperación deben incluir tres elementos: (i) opciones creíbles para hacer frente a diversas situaciones, incluidas tensiones tanto idiosincrásicas como de mercado; (ii) posibles escenarios que conlleven escasez de capital y presiones de liquidez; y (iii) procesos que aseguren una implementación puntual de las opciones de recuperación en diversas situaciones de tensión.
Prestamista de última instancia.	Función que desempeña el banco central como prestamista al que los bancos pueden solicitar liquidez de urgencia cuando se hayan agotado sus fuentes de financiación habituales. Dependiendo del caso, el banco central puede complementar sus facilidades permanentes de financiación habituales con la provisión discrecional de liquidez urgente, dirigida a bancos individuales que se consideran ilíquidos pero todavía solventes, o bien al mercado en general. Para minimizar el riesgo moral y el riesgo de posibles pérdidas para el erario público, el banco central mantendrá cierta ambigüedad en cuanto a las circunstancias precisas en las que se realizarían dichos préstamos. En ocasiones, esta función se conoce como «provisión urgente de liquidez».
Principios básicos para una supervisión bancaria eficaz	Conjunto de 29 principios establecidos por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea que recogen los requisitos mínimos de un régimen de supervisión efectivo.
Prohibición de venta y desembolso	Situación en la que el supervisor u otra autoridad con potestades a tal efecto ordena a un banco congelar sus pagos y ventas de activos a fin de detener la salida de flujos del banco. Esta medida podría emplearse, por ejemplo, para ganar tiempo mientras se encuentra una resolución adecuada.
Provisión urgente de liquidez	Véase prestamista de última instancia.

Rescate interno ( <i>bail-in</i> ) dentro de la resolución	Herramienta de resolución que utilizan las autoridades de resolución con el fin de: <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) dar de baja, respetando la jerarquía de prelación de la liquidación, el capital u otros instrumentos propiedad de la entidad y los derechos de acreedores no garantizados y no asegurados en la medida en que sea necesario para absorber pérdidas;</li> <li>(ii) convertir en capital u otros instrumentos de propiedad de la entidad en situación de resolución (o la entidad que la reemplace o la matriz dentro de la misma jurisdicción), todos o parte de los derechos de acreedores no garantizados y no asegurados respetando la jerarquía de prelación de la liquidación;</li> <li>(iii) tras la entrada en resolución, convertir o dar de baja cualquier instrumento contingente convertible o de rescate interno contractual que no se haya utilizado antes de la entrada en resolución, y aplicar un tratamiento a los instrumentos resultantes acordes al apartado (i) o (ii) más arriba.</li> </ul>
Resolución	Un plan para resolver un banco que deja de ser viable, o es probable que dejará de serlo, y no tenga perspectivas razonables de volver a ser viable en el futuro. Estos planes suelen conllevar cierto cambio de la estructura jurídica del banco y de su propiedad. El régimen de resolución debe ofrecer una vía de entrada oportuna y temprana hacia la resolución antes de que el balance de la entidad sea insolvente y antes de que se haya agotado todo el capital. Debe contarse con normas claras o indicadores apropiados de inviabilidad para decidir si los bancos cumplen las condiciones de resolución. Los bancos de importancia sistémica están sujetos a un requisito de planificación de la resolución de conformidad con los Atributos Claves del FSB.
Revocación de licencia	Cancelación de una licencia bancaria por la entidad autorizadora, con el correspondiente requerimiento de suspensión de todas las actividades del banco.
Sanciones	Penalización por infringir una norma, ley u orden supervisora, o por participar en prácticas improcedentes. Las sanciones pueden ser impuestas por el supervisor o, cuando proceda, por un tribunal de justicia. Puede tratarse de una multa o incluso de cargos penales en algunos países, y puede imponerse al propio banco o a un particular.
Seguimiento	Monitoreo por la autoridad de supervisión de la condición financiera de bancos a título individual y la situación general de los mercados financieros en su conjunto.
Separación entre banco bueno y banco malo	Técnica de resolución por la que los activos improductivos y otros de escasa calidad de un banco en dificultades se venden a sus valores de mercado a una sociedad independiente, especialmente establecida para este fin. La sociedad, a la que se denomina «banco malo», tiene por objetivo la gestión de los activos para maximizar los flujos de entrada de efectivo. La parte restante del banco se denomina «banco bueno» y puede resolverse mediante la aplicación de otras herramientas de resolución.
Síndico	Persona o entidad, incluidas agencias gubernamentales, designada por el tribunal o autoridad relevante para liquidar los activos del banco en quiebra y reembolsar a sus acreedores.
Sistema de alerta temprana	Modelo empírico que intenta estimar la probabilidad de quiebra o perturbación financiera del banco a lo largo de un determinado horizonte temporal, a partir del perfil de riesgo actual del banco.
Sistema de calificación supervisor	Esquema de calificación utilizado por los supervisores para reflejar de manera integral la situación financiera de un banco, su cumplimiento de la legislación y regulación vigentes, y su solidez operativa en general. De este modo, el sistema ayuda a identificar bancos con deficiencias financieras, operativas o de cumplimiento que requieren especial atención del supervisor y/o suscitan mayor preocupación de lo habitual.
Situación sistémica	Situación con graves efectos adversos para la solidez o estructura del sistema financiero y la estabilidad financiera. Por ejemplo, la quiebra de un banco importante podría causar la quiebra de un número sustancial de otros bancos, llevando a una pérdida de confianza en la seguridad y solidez de un sector importante del sistema bancario y a la interrupción de los servicios de pago. Los problemas sistémicos no sólo se originan en bancos grandes, sino que pueden presentarse cuando varios bancos pequeños quiebran simultáneamente o cuando lo hace un banco pequeño que ocupa una posición crítica en un segmento del mercado.
Sociedad gestora de activos	Empresa especializada establecida por el Gobierno, un banco o inversores privados con el fin de adquirir préstamos y otros activos, en su mayoría perjudicados, para su consiguiente gestión (incluida la reestructuración) y, en muchos casos, para su venta a otros inversores.

Supervisión en función del riesgo	Supervisión basada en la evaluación de los riesgos. El supervisor evalúa las áreas del negocio del banco y la calidad de sus controles internos y su administración para identificar los ámbitos de mayor riesgo y preocupación, que serán objeto de una supervisión intensificada.
Titulización de activos	Técnica que conlleva el traspaso jurídico o económico de activos u obligaciones a un tercero, que emite títulos respaldados por activos (ABS) que representan derechos frente a conjuntos específicos de activos.