

Recuadro 2 PRÁCTICAS INTERNACIONALES EN EL PROCESO DE RESOLUCIÓN BANCARIA

Una entidad financiera, por sus características, tiene una legislación especial que regula su funcionamiento como su proceso de salida del mercado. Entre esas características resaltan la provisión de servicios financieros y la consolidación de riesgos financieros, en un ambiente de información imperfecta³². La entidad financiera comparte estos riesgos con sus depositantes a través del capital invertido por sus accionistas.

Los problemas de solvencia en una entidad financiera pueden poner en serios riesgos su continuidad operativa. Más aun, la salida del mercado de una entidad financiera puede generar efectos externos negativos sobre la economía: altera la cantidad de dinero; genera situaciones de restricción crediticia; y afecta el nivel de riqueza y, por ende, el ahorro financiero. Asimismo, tiene efectos negativos sobre el funcionamiento del sistema de pagos y afecta el proceso mismo de asignación de recursos. Para minimizar estos efectos y prevenir el contagio, las autoridades deben cautelar que el proceso de salida de una entidad financiera en insolvencia sea ordenado, rápido y que genere los mínimos efectos externos posibles.

Aspectos Generales

El régimen de resolución bancaria es el conjunto de normas que precisa las alternativas que tiene la autoridad para enfrentar a una entidad financiera en problemas de continuidad. Este recuadro se centra en las decisiones inmersas en el proceso de resolución³³. El proceso de resolución debe preservar la estabilidad financiera y buscar que se mantenga la confianza del público en el sistema financiero, por lo que debe ser rápido, expeditivo y al menor costo posible, dando la protección legal adecuada a las autoridades.

El proceso de decisiones en una resolución bancaria (Grafico 1) tiene los siguientes pasos:

- i. La determinación que una entidad está en problemas (en posibilidades de entrar en dificultades). El objetivo es limitar el deterioro y actuar antes que el patrimonio alcance niveles de insuficiencia. En esta etapa, la supervisión debe ser intensiva, buscando identificar los problemas existentes y su gravedad. Las autoridades solicitan la realización de medidas de corrección.

32 Las entidades financieras administran el riesgo de crédito (probabilidad de pérdida en caso el deudor postergue el pago de sus deudas o no las pague); el riesgo de liquidez (probabilidad de pérdida ante la incapacidad de hacer frente a sus obligaciones); y el riesgo de mercado (probabilidad de pérdida por variaciones en las condiciones de los mercados).

33 El *Financial Stability Board* (octubre 2011) señala una serie de atribuciones que el régimen de resolución debe cumplir, entre ellas, que exista un grupo de gestión de crisis, que la legislación precise las autoridades a cargo del proceso y que ellas cumplan efectivamente con su labor y que las entidades de importancia sistémica estén adecuadamente identificadas (ver Recuadro 10 "Atributos Claves en Regímenes de Resolución de Entidades Financieras", en el Reporte de Estabilidad Financiera de Mayo de 2012).





- ii. Implementación de las medidas de acción preventiva (PCA, *Prompt Corrective Actions*)³⁴. Las medidas más usuales son: restricción en el crecimiento de la entidad (en captación, oficinas, personal, nuevas líneas de negocio, crecimiento de activos); suspensión de programas de distribución de dividendos; solicitud de capitalización; y, solicitud de remoción de funcionarios.

Los indicadores usados para implementar las PCA provienen de una mezcla de los indicadores de suficiencia patrimonial con los indicadores usuales de análisis de riesgo y de mecanismos de supervisión extra situ individuales (tales como los indicadores CAMEL y de gestión de riesgos) y el uso de indicadores de alerta temprana para un problema sistémico.

- iii. Intervención de la entidad. Las autoridades se preparan para el siguiente paso (reestructuración o liquidación), buscando una solución privada (incrementos de capital por los accionistas, *downsizing*, fusión con una entidad más sólida, etc.).

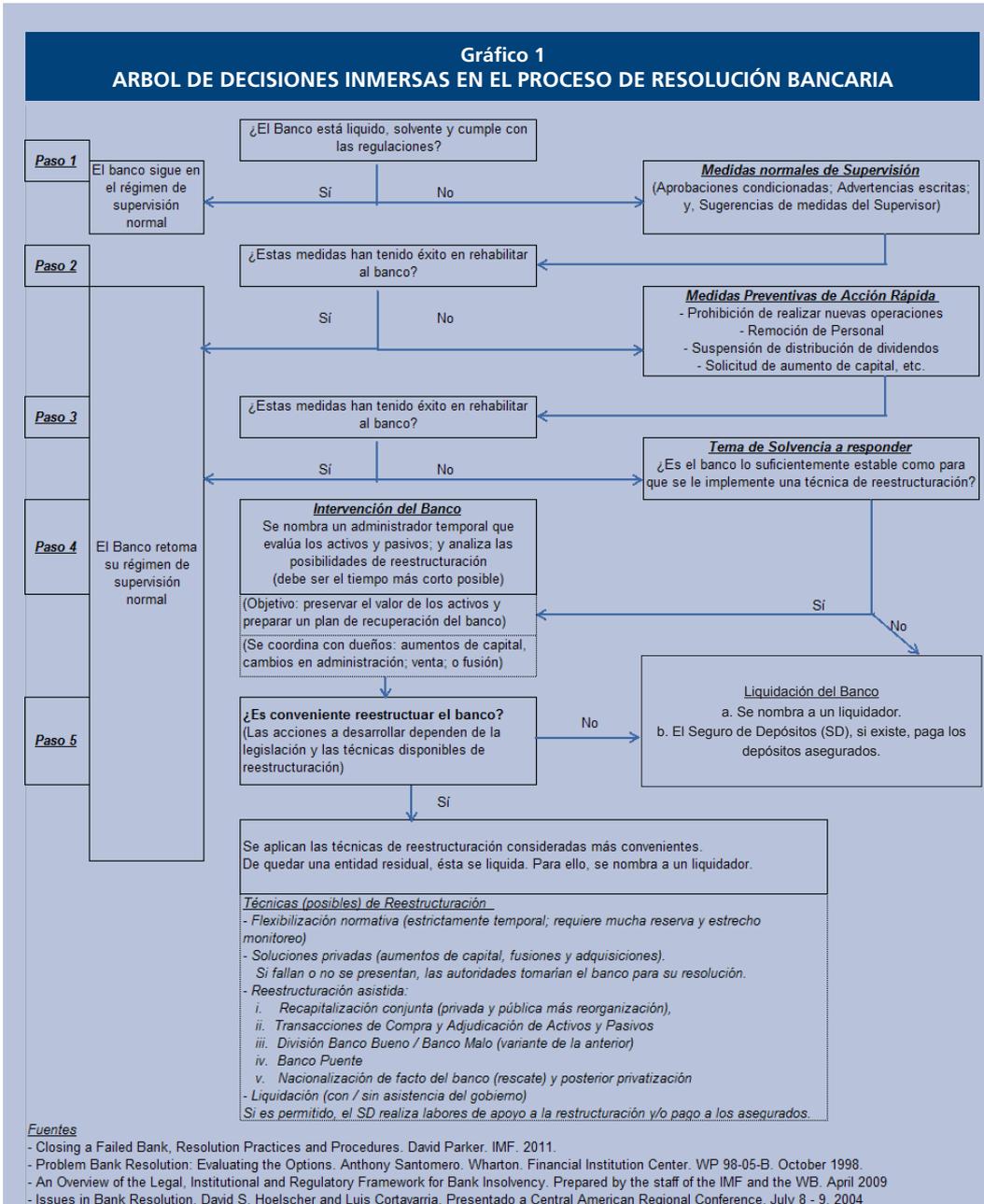
Para ello, se debe realizar un diagnóstico del estado del banco, la valorización de los activos y la determinación del valor del patrimonio real de la entidad así como de su nivel de liquidez. La duración de este proceso dependerá de las acciones que las autoridades hayan realizado en los pasos previos a la intervención.

El proceso de intervención debe ser corto, no más de unos días y, en la medida de lo posible, un fin de semana. Si la realización del diagnóstico es lenta, las autoridades corren el riesgo de que el proceso de intervención sea largo y que el período de administración temporal se prolongue más allá de lo prudencial. En esa situación, las autoridades corren el riesgo de que se les culpe por el eventual deterioro de valor de los activos de la entidad intervenida, pudiendo incluso enfrentar demandas civiles y hasta penales.

En la etapa de intervención se debe también evaluar los costos asociados a las opciones de resolución. Es también aconsejable que se inicien las coordinaciones con el seguro de depósitos, en caso exista, para que tome nota de la contingencia y se prepare en caso deba actuar en lo que le corresponda.

- iv. Reestructuración o liquidación. En esta etapa se evalúan las técnicas de reestructuración disponibles; y, si resulta inevitable, se efectúa el proceso de liquidación, en donde el seguro de depósitos, en caso exista, deberá asumir el costo de pagar los depósitos asegurados.

34 Estas medidas fueron introducidas en 1991, en los Estados Unidos de América, para que el FDIC (Federal Deposit Insurance Corporation) pudiera actuar de manera preventiva, antes que la entidad ingrese en serios problemas de solvencia patrimonial y de liquidez.



Acciones del Estado

Los diversos estudios sobre crisis financieras sugieren que la acción estatal se debe dirigir a resolver los problemas de solvencia y de rentabilidad de las entidades afectadas, utilizando mecanismos de mercado y asegurándose que el apoyo estatal sea sólo transitorio. Cabe mencionar que se recomienda también la firma de acuerdos con los banqueros para poder probar ante un tribunal eventuales incumplimientos de compromisos. Estos mecanismos son de tres tipos:





- i. Financieros: estas medidas son de apoyo temporal (para problemas de falta de liquidez) o de apoyo estructural (para problemas de solvencia). Estas medidas mejoran los indicadores financieros e implican transferencias directas de recursos a favor de las entidades financieras.
 - Apoyo de liquidez del Banco Central, para entidades con problemas coyunturales de liquidez (no de solvencia). Deben ser colateralizados y otorgados a tasas de penalidad.
 - Garantías del Estado a los depósitos y eventual apoyo al esquema de seguro de depósitos, para enfrentar “corrida” de depósitos.
 - Apoyo reembolsable del Estado: apoyo transitorio (bonos, préstamos, transferencia de depósitos públicos hacia los bancos débiles, etc.) o estructural (canje de cartera atrasada por bonos públicos).
 - Inyección de capital privado (incluye emisión de bonos) ó público (asumiendo obligaciones de manejo corporativo), solicitados por el supervisor, quién asume la responsabilidad del proceso.
- ii. Operacionales: comprenden medidas referidas al manejo corporativo de la entidad y buscan mejorar su eficiencia y rentabilidad, a través de la recuperación de competitividad. Entre éstas, resaltan:
 - Mejoras en manejo corporativo, a través de una nueva administración con un *staff* más eficiente.
 - Facilitar la entrada de bancos extranjeros de buena reputación.
- iii. Estructurales: estas medidas están orientadas al redimensionamiento del sector financiero para restablecer su competitividad.
 - Cierre o liquidación.
 - Procesos de fusión y redimensionamiento para buscar eficiencias y economías de escala.
 - Manejo de activos y reestructuración de deudas corporativas.
 - Privatización.

Técnicas de Reestructuración

Las técnicas de reestructuración más comunes son:

- i. Transacciones de Compra y Adjudicación de Activos y Pasivos; División entre Banco Bueno (BB) / Banco Malo (BM); Venta y Fusión.

En esta técnica, una tercera entidad asume los activos de la entidad en problemas, sea en la forma de un pool o de unidades de negocios en marcha o de activos específicos, y asume pasivos por un monto equivalente a los activos transferidos. Si se transfieren todos los activos y pasivos, estaríamos ante una venta.

Si la transferencia fuera en bloques, estaríamos en la alternativa de Banco Bueno, que concentra la parte viable de la entidad, y Banco Malo. La idea de esta división es que el BB siga operando, siendo factible que capte nuevos capitales de manera más rápida y menos

costosa. Un problema de esta división radica en seleccionar los pasivos que se asignen al BB, pues ello implica decidir quienes asumen las pérdidas. El BM administra los activos y pasivos remanentes o no transferidos; en donde el interventor nombrado por las autoridades queda como responsable de su correcta administración.

Usualmente, se otorga una garantía temporal por los activos transferidos (para enfrentar diferencias en valorización, al momento del traspaso de los activos)³⁵. Por ello, un aspecto central está en la correcta valorización de los activos (entendiendo que las autoridades quieren vender al valor más alto y los compradores quieren comprar al valor más bajo). Asimismo, resulta también relevante que se tengan reglas legales y regulatorias claras para la transferencia de los pasivos y de los depósitos (de tipo prorrata o del tipo lineal así como el orden de preferencia en dicha exclusión).

Estas alternativas son más difíciles de implementar en épocas de caída de la actividad económica (por el efecto negativo en el valor económico de los activos) y cuando el sistema financiero muestra una situación de debilidad, por la posible ausencia de interesados (salvo que ingresen inversionistas extranjeros).

ii. Banco Puente

Sobre la base del banco en problemas, se constituye un Banco Puente con licencia de funcionamiento y con administración por parte de las autoridades. Este banco agrupa los activos generadores de ingresos y recibe pasivos por un monto equivalente. La otra parte del banco, conformada por los activos no generadores de ingresos y los pasivos restantes, pasa a ser liquidada. Como en el caso del banco bueno / banco malo, el criterio de asignación de los depósitos y demás pasivos al banco puente debe ser transparente.

El Banco Puente es una solución temporal, por lo que debe ser administrado de manera conservadora, buscando mantener el valor de la entidad. Las claves para el éxito de este banco puente es tener un marco legal adecuado que facilite su funcionamiento de forma transparente y estable; y que la transferencia al sector privado se realice de la manera más rápida posible.

Entre los problemas centrales están: (a) el retraso de la venta del banco puente, lo que atenta contra el valor de la entidad; (b) la medición errada de las brechas de capital y de liquidez; y (c) que no se consideren todos los contingentes existentes. Es importante tener presente que de no afrontarse apropiadamente estos problemas, el banco puente puede generar una continua demanda de recursos. Asimismo, la permanencia del banco puede representar una fuente de riesgo moral en tanto su existencia tienda a perpetuarse, dado que cuenta con la garantía pública implícita.

35 La forma en que esta garantía ocurre está también en función del esquema que se utilice en la transferencia de los activos, sea ésta de manera individual o en la forma de un pool. En este último caso, se forma un fideicomiso que emite certificados de participación. La garantía pública puede provenir como una porción de los activos que se transfieren o a través de la adquisición de certificados de participación del fideicomiso de inferior prioridad que los entregados a la entidad adquirente.





iii. Flexibilización normativa prudencial (*forbearance*)

Bajo esta modalidad, se permite que la entidad en problemas cumpla progresivamente con los límites prudenciales vigentes. Esta técnica es cada vez menos utilizada por su elevado riesgo moral, ya que puede generar incentivos para que la entidad retrase la búsqueda de una solución definitiva de sus problemas, distorsionando las prácticas competitivas prevalecientes en el mercado. El *forbearance* debe ser utilizado de forma excepcional y temporal, con estricto monitoreo y transparencia; y, sólo en casos vinculados a situaciones sistémicas. Un uso reciente de esta técnica fue en la crisis financiera de 2008, cuando se permitió que los activos financieros no fueran valorados a precios de mercado durante varios meses.

Como señalan Dziobek y Pazarbasioglu (1997)³⁶, las técnicas más exitosas en mejorar la posición financiera y de solvencia de una entidad en crisis son las que están dirigidas a mejorar el balance³⁷. Landier y Ueda (2009)³⁸ afirman que, considerando que el objetivo del proceso de restructuración es minimizar la probabilidad de quiebra (*default*) de un banco con un mínimo costo fiscal, es posible que:

- En principio, la restructuración puede llevarse a cabo sin recursos del contribuyente.
- Si los contratos de deuda con los principales acreedores de la entidad en crisis (por ejemplo, los grandes depositantes o los tenedores de bonos) no pueden ser renegociados³⁹, los recursos del contribuyente serán necesarios, pero el costo dependerá de la técnica de restructuración utilizada;
- La técnica de restructuración de la entidad en crisis deberá implicar acciones por el lado de sus activos y de sus pasivos, teniendo en consideración las condiciones del mercado como la organización competitiva y operacional del sistema.

El BIS (2004) y Dziobek y Pazarbasioglu (1997) concluyen que, “las políticas de mejores resultados para restaurar la fortaleza del sistema bancario y su rol de intermediación ocurrieron cuando: (i) los países afrontaron la crisis lo más temprano posible, (ii) la facilidad de prestamista de última instancia estuvo severamente limitada, (iii) se permitió la salida de entidades del sistema, y (iv) los dueños y los administradores tuvieron los incentivos adecuados”.

36 Dziobek, Claudia y Ceyla Pazarbasioglu “Lessons from Systemic Bank Restructuring: A Survey of 24 Countries”, IMF, working paper WP 97/161. 1997.

37 El balance de una entidad puede ser mejorado a través de la inyección de capital, provisión de recursos líquidos estables, el desarrollo de programas de canje (*swap*) de bonos por malos créditos. En cambio, la mejora en la posición de ingresos y gastos son más complicadas y complejas porque requieren también de restructuración operacional.

38 Landier, Augustin and Kenichi Ueda, “The Economics of Bank Restructuring: Understanding the Options”, IMF Staff Position Note, SPN/09/12, June 2009. Los autores realizan su análisis para el caso de los bancos sistémicamente importantes.

39 La idea es que los acreedores del banco asuman parte de las pérdidas (proceso de *bail in*). Los autores señalan que el *swap* deuda – acciones es la técnica óptima.

Recuadro 3 LECCIONES DE LA CRISIS FINANCIERA ESPAÑOLA

En los últimos años, el sistema financiero español ha afrontado un proceso de reestructuración y saneamiento de sus activos, al verse afectado por la recesión observada en la economía de ese país⁴⁰. Así, entre 2008 y agosto de 2013, el ratio de morosidad en el sistema financiero pasó de 1% a 11,4%, principalmente por el deterioro de sus créditos al sector construcción y promoción inmobiliaria (morosidad de más del 20%)⁴¹.

Por grupo de entidades, las cajas de ahorro registraron los mayores deterioros en sus indicadores financieros, principalmente por su alta exposición al sector inmobiliario. El principal factor de riesgo en dichas entidades fue la estructura de su gobierno corporativo, cuyas severas limitaciones finalmente afectaron su solvencia. Una de ellas fue su dificultad para captar capital, pues sus únicos accionistas (los gobiernos locales) se mostraron reticentes a ceder participación en los órganos de gobierno a inversionistas privados, a cambio de capital. Por ende, el crecimiento de su patrimonio se limitó a la capitalización de utilidades, considerando que un porcentaje de dichas utilidades era destinado a fines sociales. A ello, se añadían los conflictos de intereses presentes en sus instancias de gobierno como de supervisión y control, por efecto de administraciones politizadas⁴². Todo ello menoscabó seriamente su capacidad de gestión de riesgos.

Tras la crisis financiera internacional y sus efectos sobre la economía española (problemas de sostenibilidad fiscal y generación de una burbuja hipotecaria), se implementaron diversas medidas para fortalecer el sector financiero en general y las Cajas de Ahorro en particular. El proceso de reestructuración e integración emprendido por las cajas ha contado con apoyo financiero del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB)⁴³ y se ha materializado a través de la creación de Sistemas Institucionales de Protección (SIP). Como resultado de las medidas mencionadas, ocurrió la integración de las cajas de ahorro, cuyo número pasó de 45 en el año 2009 a 18 en diciembre de 2010.

Las medidas implementadas inicialmente tuvieron como objetivo preservar el modelo de negocio de las cajas de ahorro, a través de la capitalización de las cajas (se les facultó la emisión de títulos que tuvieran derechos de voto en sus órganos de gobierno, hasta un monto equivalente al 50% de su patrimonio) y la profesionalización de sus órganos de gobierno (mayores requerimientos a las gerencias). Asimismo, se diseñó un modelo organizativo de las cajas que les permita mantener su régimen jurídico. Así, las cajas se transforman en fundaciones de carácter social, manteniendo su estructura de gobierno corporativo, mientras que transfieren su negocio financiero a un banco. A abril de 2013, todas las cajas de ahorros, excepto dos⁴⁴, realizan su actividad financiera a través de 10 bancos.

40 Ello se reflejó en un rápido aumento del desempleo, de 8,6% en 2007 a 26% en junio de 2013.

41 El hecho que las viviendas se constituyeran como colateral contribuyó a que el aumento en la morosidad de los créditos hipotecarios fuera menor, debido a que los bancos se adjudicaron la mayoría de estos inmuebles y los mantuvieron a valor contable en sus balances.

42 La estructura de los órganos de gobierno de las cajas comprende a la Asamblea General (conformada por representantes del gobierno regional, de los clientes, de los empleados, entre otros) que, a su vez, designa el Consejo de Administración y la Comisión de Control.

43 Sus dos objetivos iniciales fueron intervenir las entidades con problemas de solvencia y promover la integración de las entidades poco eficientes.

44 Las cajas de ahorro Caixa Pollença y Caixa Ontinyent, que están circunscritas al ámbito local donde se constituyeron, mantienen su negocio financiero.

