

Métodos para resolver la crisis financieras¹

Molly S. Wassom²

Los reguladores norteamericanos cuentan con vasta experiencia en la administración de quiebras bancarias. Entre 1980 a 1999, aproximadamente tres mil entidades de depósitos aseguradas entraron en quiebra. La mitad de estas quiebras fueron bancarias y el resto de instituciones de ahorro. Aproximadamente dos tercios de estas quiebras se dieron entre 1987 y 1991 y se debieron a condiciones muy adversas en el sudeste y noreste de EEUU. El costo correspondiente a las quiebras bancarias fue de aproximadamente 37 billones de dólares. Las quiebras de las instituciones de ahorro le han costado al contribuyente más de 125 billones. Se emitieron diversas normas en 1991, las que rigen hoy en gran parte de la supervisión y resolución bancaria en EEUU.

La solución de crisis financieras empieza con la prevención de las mismas. La prevención se da mediante una regulación apropiada que promueva y ejecute prácticas bancarias seguras y solventes así como una gobernabilidad corporativa razonable y mediante supervisiones "on site" y "off site" a fin de identificar problemas específicos y promover planes de acción correctiva mucho antes que éstos resulten en crisis financieras. Sin embargo, los eventos muchas veces sobrepasan los mejores planes y pueden salir fuera de nuestro control. En consecuencia, los esfuerzos de supervisión deben también incluir planes de contingencia que contemplen las crisis financieras. Como parte de esos planes debemos contar con un marco procedimental para el cierre de instituciones en forma rápida, para la aprobación de adquisiciones y fusiones de emergencia y para la contención de una crisis financiera en una determinada entidad a fin de evitar que ésta se expanda.

Uno de los temas principales de esta conferencia es la regulación financiera. En los Estados Unidos contamos con una amplia regulación financiera - algunos incluso dirían demasiada regulación! De cualquier manera, esta regulación nos ha sido de gran ayuda para identificar y administrar situaciones de conflicto. La mayor parte de esta regulación se aplica a entidades de depósito aseguradas - y con esto me refiero a entidades financieras que aceptan depósitos asegurados por el gobierno federal. Estas instituciones pueden

estar constituidas de diversas maneras - como ser bancos comerciales, bancos de tarjeta de crédito, compañías fiduciarias e instituciones de ahorro, etc. Entonces, cuando me refiero a "bancos" en los Estados Unidos, me estaré refiriendo a instituciones financieras cuyos depósitos están sujetos a seguro federal. La filosofía sobre la que se fundamenta la regulación bancaria es que a cambio del acceso a la red de seguridad federal, y con esto quiero decir seguro de depósitos federal y acceso a las facilidades de crédito del banco central (la "ventanilla de descuento") y a otras garantías asociadas con el sistema de pago y liquidación de la Reserva Federal - los bancos deben aceptar ciertas restricciones o control sobre sus actividades por parte del gobierno federal. Sin embargo, la red de seguridad crea un "riesgo moral" ya que aquellos que financian el banco no están interesados en los riesgos que toma el banco - rompiendo el vínculo entre el riesgo de la cartera y el costo de financiamiento del banco. Por consiguiente, la supervisión y regulación son en parte substitutos de la disciplina de mercado que los depositantes y acreedores del banco aplicarían sobre las actividades bancarias de no existir una red de seguridad. Sin embargo, se reconoce al mismo tiempo, que debe evitarse una excesiva supervisión y regulación ya que ésta conlleva el efecto de disminuir la "verdadera" disciplina de mercado que prevalece. El sistema de regulación bancaria en los Estados Unidos está diseñado para encontrar el balance apropiado. Este sistema minimiza el impacto negativo de riesgo moral mediante un intenso programa supervisor, mediante una disciplina de mercado por parte de los depositantes y acreedores no asegurados y mediante una estructura de prima de seguros acorde al riesgo.

En relación a los métodos para la solución de crisis financieras, describiré brevemente algunos de los elementos claves de supervisión y regulación bancaria en los Estados Unidos, los cuales están diseñados para la prevención de crisis financieras, y luego describiré en mayor detalle, el marco actual para resolver los problemas de entidades que enfrentan dificultades y algunos de los aspectos relacionados. Mencionaré también el seguro de depósitos, ya que éste juega un papel

preponderante tanto en la prevención de crisis financieras como en el financiamiento de las pérdidas al darse una crisis financiera. En los Estados Unidos, estos tres aspectos - prevención, resolución y seguro de depósitos están sujetos a regulación. Como describiré en mayor detalle más adelante, la regulación relativa a la resolución de bancos que enfrentan dificultades, fue recientemente expandida en forma significativa como resultado de la normativa emitida en 1991. Un fundamento de esta normativa - emitida luego de numerosas quiebras de bancos e instituciones de ahorro - es la necesidad de una pronta solución a los bancos que enfrentan dificultades.

El Rol de la Supervisión y Regulación en la Prevención

Existe un viejo dicho en los Estados Unidos, referido a que un gramo de prevención vale más que una libra de curación. Esto es muy cierto para resolver crisis financieras. Generalmente, mientras más temprano puedan identificarse y resolverse las dificultades, mayores serán las probabilidades de contener riesgos y pérdidas y para resolver la situación con un efecto mínimo para el sistema financiero o el público en general.

Apoyando esta moción, tenemos en los Estados Unidos un completo sistema de supervisión "on site" y "off site", para proporcionar información oportuna al supervisor bancario que le ayude a identificar problemas emergentes, a evaluar la situación financiera de los bancos, a impulsar y aplicar acción correctiva cuando ésta sea justificable para monitorear el progreso de un banco en la solución de problemas y el cumplimiento de las acciones a ser ejecutadas. Debo enfatizar en este punto la importancia de contar con un equipo supervisor entendido en el negocio de la banca y en la naturaleza y operación de sistemas financieros. Los supervisores que siguen las reglas sin un entendimiento real tienen una mayor probabilidad de suprimir las respuestas evolutivas del sistema bancario y de no captar las primeras señales de problemas.

Contamos con estrictos requerimientos relativos al otorgamiento de licencias y estructura.

Aprobaciones por parte de la autoridad competente y del Federal Deposit Insurance Corporation - Sociedad Federal de Seguro de Depósitos - FDIC por su sigla en Inglés, el cual otorga seguro federal de depósitos así como por parte del regulador federal primario (de ser diferente) son necesarios para el establecimiento de un banco. Para los primeros años de operación, los bancos recientemente establecidos - o las entidades "de novo" están sujetas a requerimientos más estrictos de capital y otros, que las entidades con una exitosa historia operativa. Todos los bancos requieren de aprobaciones para efectuar cambios en el control o para su fusión o adquisición de otro banco. Podría también precisarse de aprobaciones para el ejercicio de diversas otras actividades.

Todos los bancos Norteamericanos están obligados a presentar reportes financieros trimestrales. Estos reportes proporcionan amplia información sobre su actividad y desempeño financiero sobre una base consolidada que permite efectuar comparaciones. Los reportes permiten la identificación de tendencias o de problemas potenciales, tales como activos en deterioro, calidad, utilidades o capital decreciente, restricciones de liquidez y vulnerabilidad en la tasa de interés. Adicionalmente, los reportes facilitan la evaluación de riesgo ya que identifican la concentración de activos, actividades fuera de balance, incluyendo derivados, titularización y otros. Varios de estos y de otros reportes están a disposición del público, mejorando la divulgación hacia los mercados y fomentando la disciplina de mercado.

Estos reportes trimestrales se utilizan también en forma extensa para fines de supervisión externa de los bancos, ya que estos proporcionan información crítica sobre el desempeño y condición del banco entre las inspecciones "on site". Las actividades de inspección externa en los bancos norteamericanos son muy amplias e incluyen la identificación de las tendencias de la industria y del área geográfica, identificación de entidades que evidencian tendencias adversas o señales de deterioro y el seguimiento de problemas emergentes. Los bancos que "obstruyen" las pantallas de inspección supervisora están sujetos a revisiones subsiguientes que podrán incluir una visita a la entidad y la aceleración de una evaluación ordinaria "on site" previamente programada.

Un momento crucial del programa de supervisión bancaria en los Estados Unidos es el requisito de que toda entidad bancaria esté sujeta a una supervisión "on site" de amplio alcance como mínimo una vez al año o cada 18 meses para las entidades más pequeñas. Este requisito es adicional a la información obtenida de los reportes y de la supervisión externa. La examinación interna resulta en la asignación de una valoración ponderada la cual refleja la evaluación, por parte del examinador, de la condición financiera global del banco, así como componentes específicos, tales como capital, calidad de activos, administración y administración de riesgo, ganancias, liquidez y sensibilidad al riesgo de

mercado. Los valores asignados varían de "1" a "5", con un valor ponderado de "1" ó "2" considerado sólido o satisfactorio respectivamente, un valor ponderado de "3", "4" ó "5" reflejando una condición regular, marginal, o insatisfactoria, respectivamente.

Para entidades bancarias con un valor ponderado de "3", "4" ó "5" el ciclo de supervisiones es acelerado de manera tal que los bancos son sujetos a examinaciones "on site" más de una vez al año. Este marco incluye un enfoque acorde al riesgo el cual es prevalente en la mayor parte de la regulación bancaria en los Estados Unidos - siendo que mientras más elevado sea el riesgo de un banco o mientras más débil sea su situación financiera, la supervisión y los requisitos se tornan más intensos.

Durante las supervisiones "on site", los examinadores evalúan la adecuación de las políticas y procedimientos del banco, sus controles internos y los sistemas para la identificación, medición, monitoreo y administración de riesgos. Los análisis de las transacciones, en forma particular las referidas a la cartera de préstamos - se efectúan a fin de evaluar si las políticas y límites prudenciales son puestos en práctica y si los sistemas internos son efectivos para la identificación y medición de los riesgos y vulnerabilidades. Adicionalmente, los examinadores evalúan el cumplimiento con los requerimientos de capital así como otros requerimientos de carácter prudencial, tales como límites de préstamos y prohibiciones y límites sobre créditos vinculados. Se evalúa también la adecuada vigilancia por parte de los miembros del directorio. Cuando se identifican aspectos o problemas significativos, la acción supervisora podría estar justificada. En estos casos, el banco estará probablemente sujeto a una acción, la cual típicamente incluye un plan de acción correctiva incluyendo periodos de tiempo específicos para remediar las deficiencias. El incumplimiento de estas previsiones podría resultar en una acción más severa, incluyendo multas de dinero. El cumplimiento de estas acciones es monitoreado muy de cerca.

El enfoque basado en el riesgo - el cual varía la intensidad de la supervisión dependiendo de la situación financiera del banco - es también utilizado con respecto al tamaño de las instituciones. Los bancos de mayor tamaño y complejidad están sujetos a un programa supervisor más riguroso y continuo en vista de la importancia de estas instituciones en mantener estabilidad financiera. Estas organizaciones cuentan generalmente con un equipo de examinadores especializados así como acceso a otros recursos especializados. En lugar de efectuar examinaciones esporádicas, estos equipos de examinación generalmente trabajan todo el año con el banco, probando los sistemas y manteniendo un elevado nivel de conocimiento sobre las operaciones riesgos y vulnerabilidades del banco. Este enfoque directo y continuo sobre los bancos más complejos está diseñado para revelar los problemas a la brevedad posible y

permitir así una respuesta supervisora rápida en tiempo de crisis.

Un programa supervisor efectivo es un elemento esencial para prevenir crisis financieras. El programa de supervisión bancaria en los Estados Unidos es de amplio alcance pero también se sustenta en la disciplina de mercado. Prácticas contables razonables y reportes financieros transparentes resultantes de una divulgación extensiva son esenciales para este proceso. Los inversionistas y acreedores pueden verificar comportamientos anormales o un riesgo excesivo de una manera mucho más eficiente que un supervisor bancario y a una etapa más temprana. En consecuencia, como he mencionado anteriormente, un programa de supervisión bancaria efectivo deberá equilibrar los beneficios de la supervisión y regulación con los efectos adversos de una excesiva supervisión y regulación a fin de encontrar el balance adecuado y mantener disciplina de mercado.

El Rol del Seguro de Depósitos en la Prevención y Solución

Para bancos norteamericanos el FDIC asegura depósitos de carácter doméstico hasta el monto de \$US 100,000 por depositante. Esta protección al consumidor promueve la estabilidad del sistema financiero y la confianza en los bancos de la nación. Las entidades aseguradas deben cancelar una prima para obtener esta protección por parte del FDIC. En la estimación de las primas de seguro para bancos individuales, el FDIC aplica un sistema de primas acorde al riesgo que establece primas de seguro más elevadas en bancos que representen mayores riesgos a los fondos de seguro. Este enfoque acorde al riesgo está diseñado con un carácter de beneficio preventivo, siendo que los bancos a los que se asigna primas elevadas de seguro de depósitos podrían tener el incentivo de alterar sus perfiles de riesgo y sus actividades a fin de reducir riesgos y a su vez, el costo relacionado de las primas de seguro de depósitos. En la eventualidad de quiebras, se designan las primas de seguro acordes al riesgo a fin de cubrir los costos del pago de los depósitos asegurados.

El sistema de prima de seguro en base al riesgo aplicado por el FDIC sitúa a cada entidad asegurada en una de las nueve categorías de riesgo mediante un proceso que consta de dos etapas basado en (i) ratios de capital (la asignación del grupo de capital) y (ii) otra información relevante, particularmente la evaluación supervisora de la situación financiera del banco (la asignación del sub-grupo supervisor). Tres sub-grupos de capital y tres sub-grupos supervisores, cada uno de los cuales refleja un incremento del riesgo, resultan en nueve posibles categorías en las cuales un banco puede ser incluido. Una de estas nueve categorías, la que refleja el menor riesgo en términos de capital y el menor riesgo en base a información supervisora - no impone ningún tipo de prima de seguro. Por el contrario, la categoría que refleja el mayor riesgo en términos tanto de

capital e información supervisora impone la prima más elevada. Las otras siete categorías corresponden a primas situadas entre la máxima y la mínima. Los tres sub-grupos de capital - que corresponden a bancos bien capitalizados, adecuadamente capitalizados y sub-capitalizados - utilizan el marco de capital supervisor y requerimientos de capital mínimo establecido en la normativa y regulación de 1991. Los tres sub-grupos supervisores utilizan información supervisora que se basa de manera preponderante en las evaluaciones supervisoras de la condición financiera antes descrita, como ser las clasificaciones de "1" a "5" que son asignadas durante el proceso de examinación. El FDIC refuerza esas evaluaciones mediante modelos estadísticos utilizando información financiera trimestral reportada por los bancos para garantizar que la información sobre capital sea actualizada y que la información supervisora sea consistente con el rendimiento financiero actual. Las diferencias son investigadas sobre una base específica para cada institución, la cual podría incluir discusiones con el regulador principal del banco a fin de determinar la situación actual del mismo.

Se debe notar, sin embargo que la fijación del precio del seguro de depósito en los Estados Unidos adolece de por lo menos dos deficiencias básicas que ustedes deberían evitar. Primero, la diferencia entre las diversas primas es bastante moderada - un máximo de 27 puntos base. Este diferencial no refleja en su totalidad la diferencia en riesgos, lo que podría crear un incentivo insuficiente para que los bancos alteren su comportamiento. El modesto diferencial en primas podría también proporcionar una protección insuficiente a los fondos de seguros. Segundo, la normativa prohíbe las primas para ciertos bancos cuando el fondo total alcanza 1.25 por ciento del depósito asegurado agregado, proporcionando a todos los bancos excepto a los de mayor riesgo una ventaja en relación al seguro de depósitos y en consecuencia eliminando o disminuyendo este incentivo para contener el riesgo.

Los bancos comprenden el impacto que los ratios de capital y las clasificaciones supervisoras pueden tener sobre los costos por primas de seguro de depósitos. Entonces, un banco que cambia su perfil por uno de mayor riesgo podría, al enfrentarse con primas de seguro más elevadas, modificar su comportamiento para reducir el riesgo y por tanto el costo del seguro. Sin embargo, es inevitable que algunos bancos entren en quiebra.

Las entidades bancarias están en el negocio de riesgo y si ningún banco entrara en quiebra, esto implicaría que los bancos no están asumiendo los riesgos suficientes para cumplir con las necesidades de crédito del mercado, o que la infraestructura supervisora y regulatoria vigente es demasiado rigurosa, es decir, que existe demasiada supervisión y regulación.

Cuando los bancos sí quiebran, los depósitos asegurados son cubiertos por el FDIC y los fondos del FDIC financian el costo mediante las primas de seguro recibidas. La situación financiera de

la industria es en consecuencia la clave para establecer las primas apropiadas. Si la situación financiera de la industria está en deterioro y se anticipa la quiebra de otras entidades bancarias, el FDIC debe incrementar las primas de seguro para cubrir los posibles costos de resolución. El FDIC evalúa las primas requeridas para cumplir con este requerimiento dos veces al año y utiliza información estadística y supervisora así como análisis de diversas fuentes, tanto del FDIC como externas, incluyendo otras agencias bancarias federales. Esta información incluye la relación de quiebras bancarias anteriores y proyectadas y la pérdida histórica de activos.

El actual sistema de prima de seguro de depósitos basado en riesgo no estuvo en vigor durante los años ochenta cuando varias instituciones de ahorro y bancos quebraron debido a condiciones económicas adversas a nivel regional en el sudoeste y noroeste de los Estados Unidos. Para financiar los costos que implicaban estas quiebras, se emitieron bonos a largo plazo cuyo re-pago se origina en diversas fuentes, incluyendo una evaluación separada de los bancos. El sistema de prima de seguro de depósitos en base a riesgo actualmente en vigencia está diseñado para obviar la necesidad de medidas de financiamiento extraordinarias ante la eventualidad de una quiebra.

Solución de Situaciones Problemáticas o de Bancos Fallidos

Los reguladores norteamericanos cuentan con vasta experiencia en la administración de quiebras bancarias. Durante el periodo de 1980 a 1999, aproximadamente tres mil entidades de depósitos aseguradas entraron en quiebra. Un poco más de la mitad de estas quiebras fueron bancarias y el resto correspondieron a instituciones de ahorro.

Sin embargo, aproximadamente dos tercios de estas quiebras se dieron dentro de un periodo de cinco años de 1987 a 1991 y se debieron a condiciones económicas muy adversas en el sudeste y noreste de los Estados Unidos. Solamente el costo correspondiente a las quiebras bancarias fue de aproximadamente USA 37 billones. Sin embargo, las quiebras de las instituciones de ahorro le han costado al contribuyente más de USD 125 billones. Como resultado directo de estas quiebras, se emitieron diversas normas en 1991, las cuales rigen hoy en día gran parte de la supervisión y resolución bancaria en los Estados Unidos.

Las normas emitidas en 1991 implementan un marco supervisor denominado "pronta acción correctiva", siendo la teoría subyacente de este marco que los bancos no viables en el largo plazo debe ser prontamente clausurados, ya que mientras mayor sea el tiempo que se les permita continuar en operación, mayor será el costo de resolución.

Por consiguiente, dichas normas establecen un marco en el cual determinadas acciones supervisoras son requeridas cuando los ratios de capital disminuyen a niveles específicos. Estas

acciones culminan cuando el capital patrimonial tangible del banco llega a ser inferior al 2 por ciento, siendo en este nivel cuando el regulador bancario federal debe designar un administrador judicial dentro del lapso de noventa días.

El tipo de resolución generalmente aplicada ante el deterioro de un banco es iniciado por la administración. En la práctica, cuando los niveles de capital disminuyen, el banco queda sujeto a una acción supervisora, la cual casi siempre incluirá el requerimiento de re-capitalización del banco dentro de un marco de tiempo específico.

La administración del banco podría verse incentivada a obtener capital social o a buscar un comprador. Ante situaciones complejas, el FDIC puede ser contactado por el supervisor bancario durante este periodo a fin de iniciar las preparaciones para proceder a colocar al banco bajo administración judicial ante la eventualidad que los esfuerzos de la administración bancaria para encontrar una solución privada no sean exitosos. Si la administración del banco logra re-capitalizar el banco o consigue un comprador, la situación queda resuelta sin necesidad de cerrar el banco y evitándose así una quiebra bancaria.

Sin embargo, los esfuerzos por parte de la administración podrían no ser exitosos, en cuyo caso la autoridad respectiva o el regulador federal primario procederán al cierre del banco y a designar al FDIC como administrador judicial. En los Estados Unidos, los acreedores de entidades de depósito aseguradas no pueden iniciar un proceso por insolvencia. Generalmente, la autoridad correspondiente designará al FDIC como administrador, aunque el FDIC tiene la potestad de intervenir y designarse así mismo como administrador judicial con respecto a un banco en cualquier momento a fin de minimizar las pérdidas de los fondos de seguro de depósitos.

La secuencia de los eventos descritos es generalmente típica de una insolvencia de capital, donde los eventos pueden desarrollarse a un ritmo tal que le dé tiempo a la administración para poder re-capitalizar el banco y tiempo al FDIC para realizar preparaciones por adelantado como una medida de contingencia. Una situación de iliquidez en una entidad bancaria puede, sin embargo, acelerar en gran medida este proceso.

No es inusual que un banco experimente problemas de falta de capital y que durante sus esfuerzos por obtener capital, se presenten retiros de depósitos que resulten en una falta de liquidez, en cuyo caso el banco cerraría inmediatamente y el FDIC sería designado administrador judicial.

Al igual que el banco central, la Reserva Federal está autorizada a extender crédito a corto plazo sobre una base de garantía colateral a entidades de depósitos sólidas para fines de financiamiento temporal o a mayor plazo para patrones de financiamiento estacionales. Sin embargo, la capacidad del banco central de efectuar préstamos a entidades en dificultad se encuentra limitada por ley - especialmente por las normas antes mencionadas emitidas en 1991 como resultado de las quiebras y pérdidas sustanciales ocurridas en años previos. La ley generalmente requiere

que la Reserva Federal cargue con un determinado incremento en los costos al FDIC relativos a la resolución de un banco descapitalizado o que enfrente una situación financiera insatisfactoria - si los préstamos han estado pendientes fuera de los periodos especificados en la norma y si dichos préstamos resulten en que las pérdidas del FDIC sean mayores.

En la situación más restrictiva, en la cual un banco cuenta con un limitado capital - un préstamo por un lapso mayor a cinco días podría resultar en el incumplimiento por parte de la Reserva Federal con el FDIC. El concepto es que el otorgamiento de un préstamo fuera de estos marcos de tiempo ocasiona que las pérdidas del FDIC sean mayores.

El efectuar préstamos en estas circunstancias podría causar que los depositantes o acreedores no asegurados retiren la totalidad de sus fondos, mientras que si el banco se cerrara, las reclamaciones no-aseguradas podrían estar sujetas a una situación de pérdida total o parcial, absorbiendo así parte del costo de resolución que sería de otra manera asumido por el FDIC.

Como resultado de la normativa de 1991, la Reserva Federal se muestra generalmente renuente a efectuar préstamos a bancos en una situación de deterioro, por lo menos durante un largo periodo de tiempo. La Reserva Federal podría efectuar préstamos sobre una base garantizada por un corto periodo de tiempo, con la expectativa sin embargo, de que el banco podría cerrar prontamente. Estos préstamos han sido generalmente aprobados dentro del mismo día a fin de facilitar un cierre ordenado por parte del FDIC y evitar de esta manera la interrupción del servicio al público.

Como parte de la preparación para efectuar la clausura de un banco, el FDIC enviará especialistas a la institución para evaluar los activos y pasivos "on site" a fin de desarrollar una estrategia de resolución que signifique el menor costo posible a los fondos de seguro. El FDIC habitualmente preparará un paquete de licitación para los posibles compradores y esperará propuestas para adquirir el banco en quiebra del FDIC en una transacción en cooperación con el gobierno. La cooperación ofrecida por el FDIC a menudo consiste en la protección descendente de los activos adquiridos. Por ejemplo, los activos en dificultad podrían mantenerse por el FDIC y no ser transferidos al comprador, o los activos, de ser transferidos, podrían estar sujetos a un acuerdo para compartir las pérdidas con el FDIC por un determinado número de años. Los oferentes interesados en adquirir un banco esencialmente "limpio" del FDIC generalmente ofrecerán una prima por los activos y pasivos adquiridos. En algunos casos, esta asistencia tomará la forma de una oferta negativa por parte de un comprador - en otras palabras, el comprador adquirirá activos en problemas sin una protección específica por concepto de pérdidas, pero en vez de cancelar una prima al FDIC, solicitará el pago de un monto específico del FDIC. Esta asistencia y las resoluciones pueden también tomar diversas otras formas. En entidades grandes, el FDIC podría

buscar obtener ofertas sobre el banco en su totalidad o sobre determinadas sucursales, o podría permitir algún tipo de combinación. El FDIC evalúa las diversas opciones de resolución y selecciona aquella opción que signifique el menor costo a los fondos de seguros. La resolución que significa el menor costo significa generalmente la adquisición de activos específicos y el hacerse cargo de pasivos seleccionados por otro banco, en cuyo caso el FDIC transferirá la propiedad de los activos y pasivos a dicho banco.

A pesar de que no es siempre posible, el FDIC busca transferir la propiedad al licitante ganador en forma virtualmente simultánea al cierre del banco a fin de evitar una interrupción del servicio al público manteniendo lo que parece ser una institución abierta en forma continua a la cual los depositantes tienen acceso continuo a sus fondos durante horas de atención normales.

El proceso de resolución del FDIC se torna obviamente más complejo en una entidad bancaria de mayor tamaño. En estos casos, podría requerirse de semanas o meses para poder evaluar los activos y pasivos. En el pasado, el FDIC procedió al cierre de la entidad y a la transferencia de los activos y pasivos a un nuevo banco propiedad del FDIC, denominado "banco puente".

La estructura del banco puente mantiene también al banco en operación total o parcial a fin de minimizar una interrupción del servicio. El FDIC procede entonces a la licitación del banco puente y otorga la franquicia al licitante que represente el menor costo al FDIC. Las instituciones de mayor tamaño que se resolvieron de esta manera incluyen el First Republic Bank of Texas, con activos superiores a USD 33 billones y el Bank of New England, con activos superiores a USD 30 billones.

La última quiebra importante fue la del Bank of New England - a principios de 1990. Desde entonces, las entidades bancarias en los Estados Unidos han crecido en forma significativa, principalmente a través de fusiones. Los funcionarios del FDIC se encuentran actualmente analizando la manera en la que los procesos de resolución podrían ser efectivos con las instituciones de mayor tamaño.

Una pregunta que se da con frecuencia es si un banco es demasiado grande para quebrar. En los Estados Unidos, por lo menos de acuerdo a la Reserva Federal, la respuesta es "no". Como he mencionado con anterioridad, generalmente se requiere la búsqueda de una solución que implique el menor costo posible a los fondos de seguros. Este requerimiento se origina en la normativa de 1991. Sin embargo, dicha normativa incluyó también una excepción para el riesgo sistémico.

Se reconoció entonces que la quiebra de un "mega banco" podría causar una interrupción en el sistema financiero y en consecuencia, podría precisar un tratamiento especial. Sin embargo, no se pudo prever que el "mega banco" no quebraría, más aun la excepción del riesgo sistémico supone una quiebra, pero simplemente permite al FDIC seleccionar una opción resolutoria a fin de evitar una perturbación al sistema financiero. El propósito era que la excepción se

aplique en forma infrecuente o mejor aun, nunca. Los requerimientos para acogerse a la excepción de riesgo sistémico no son sencillos. La Reserva Federal, el FDIC y la Oficina del Tesoro deben acordar sobre la acción a seguir y el Presidente de los Estados Unidos debe también ser consultado al respecto. No estoy familiarizada con sus instituciones, pero nosotros estamos frecuentemente en desacuerdo sobre diversos aspectos dentro de nuestra propia entidad, mucho más aun entre otras agencias gubernamentales - entonces simplemente el acuerdo como tal es un obstáculo a ser superado.

Adicionalmente, el personal de la Reserva Federal espera que ante cualquier situación de riesgo sistémico, se requiera a los accionistas, a los tenedores de deuda subordinada, a los depositantes no asegurados y a otros acreedores absorber toda o parte de la pérdida. Esto implica que el personal de la Reserva Federal considera que ningún banco es demasiado grande para quebrar. Consideramos también que esto es consistente con el propósito de la normativa que permite la excepción de riesgo sistémico.

Un tema final al que quisiera referirme es uno que a menudo no se toma en cuenta en las discusiones relativas a la manera de resolver crisis financieras, siendo, sin embargo, un tema extremadamente importante y que debe ser considerado, referido a los aspectos operativos del cierre de un banco grande o de diversas instituciones de menor tamaño en forma simultánea. Cuando un banco se cierra y su propiedad es transferida en forma simultánea a otra entidad, los pagos mediante cheque o medio electrónico deben ser de alguna manera dirigidos hacia la institución correcta. Cuando existe una variedad de compradores para un banco en quiebra, o cuando diversos bancos están siendo resueltos y sujetos a venta como parte de un grupo, la situación se vuelve más compleja. Los programas de software actuales podrían no contar con la capacidad de adaptación de los cambios en la programación, requerida para efectuar estas transferencias de manera oportuna, resultando en mucho trabajo de tipo manual. Más aun, los problemas operativos pueden tornarse visibles al público, ya que los clientes pueden enfrentar retrasos al acreditarse depósitos o pagos o en el retiro de fondos. Estos aspectos son muy reales y presentan un gran desafío en la solución de quiebras de bancos norteamericanos - siendo éste el caso pese a nuestra vasta experiencia el cierre de bancos. A medida que se busque diseñar estructuras y métodos para resolver crisis financieras, les recomiendo no descuidar los importantes aspectos operativos, ya que por último, estos son inevitables ■

1 Exposición realizada en el Seminario Internacional sobre Regulación y supervisión Financiera: Avances y Perspectivas en América Latina y el Caribe, en Santa Cruz de la Sierra, junio 2000.

2 Directora Adjunta, División de Supervisión y Regulación Bancaria, Federal Reserve Board, EEUU, junio 2000