COMISIÓN
PARA EL MERCADO
FINANCIERO

Regulador y Supervisor Financiero de Chile

Documento de Política

Lineamientos para un nuevo marco de resolución bancaria y de seguro de depósitos en Chile

Enero 2023

www.CMFChile.cl

COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO

Regulador y Supervisor Financiero de Chile

The Policy Paper is a publication of the Financial Market Commission (CMF), which purpose is to contribute to the discussion of issues relevant to financial development and regulation.

Los Documentos de Política son una publicación de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), cuyo objetivo es contribuir a la discusión de temas relevantes para el desarrollo y la regulación financiera.

Comisión para el Mercado Financiero (CMF)
Copyright ©2023 CMF
Todos los derechos reservados

Documento de Política CMF – Enero 2023

Lineamientos para un nuevo marco de resolución bancaria y de seguro de depósitos en Chile[1]

Comisión para el Mercado Financiero

Resumen

El presente documento resume los resultados de la discusión y análisis interno realizado durante 2020-22 por la Comisión para el Mercado Financiero, como parte de sus iniciativas estratégicas, en torno a la pertinencia de perfeccionar el marco de resolución bancaria en Chile.

En la preparación del documento se ha tenido en consideración las experiencias de jurisdicciones extranjeras y los principios y recomendaciones emitidos por organismos internacionales, así como la valiosa asesoría técnica de la Oficina del Tesoro Americano y de los equipos del FMI, dentro del programa de evaluación del sistema financiero (FSAP) conducido en 2021 y asistencias técnicas posteriores. Asimismo, se sostuvieron reuniones con el Ministerio de Hacienda y el staff del Banco Central, en donde se abordaron las temáticas del documento.

El presente documento describe las principales brechas legales y normativas del marco de gestión de bancos en problemas y la liquidación bancaria en Chile, y desarrolla una propuesta de cierre de brechas, que podría ser abordada dentro de futuras modificaciones legales. Se incluyen elementos básicos de la red de protección financiera, como el mecanismo de seguro de depósitos y las herramientas y atribuciones de la autoridad de resolución. La expectativa de la CMF es que este documento sirva como base para una discusión conjunta con el Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que permita avanzar hacia un diseño legal y regulatorio que fortalezcan la protección de los depositantes y otros acreedores, y asegure la continuidad de los servicios financieros críticos en el evento de problemas en una institución bancaria.

Abstract

This document summarizes the results of the internal discussion and analysis conducted during 2020-22 by the Commission for the Financial Market, as part of its strategic initiatives, regarding the relevance of improving the banking resolution framework in Chile.

In the preparation of the document, the experiences of foreign jurisdictions and the principles and recommendations issued by international organizations have been taken into consideration, as well as the valuable technical advice of the American Treasury Office and the IMF teams, within the evaluation program of the financial system (FSAP) conducted in 2021 and subsequent technical assistance. Additionally, meetings were held with the Ministry of Finance and the Central Bank' staff, where the issues of this document were discussed.

This document describes the main legal and regulatory gaps in the framework for managing troubled banks and bank liquidation in Chile, and develops a proposal to close these gaps, which could be addressed within future legal amendments. Some elements of the financial safety net are addressed, such as the deposit insurance mechanism and the tools and powers of the resolution authority. The expectation of the CMF is that this document serves as the basis for a joint discussion with the Ministry of Finance and the Central Bank, that allows progress towards a legal and regulatory design that strengthens the protection of depositors and other creditors and ensures the continuity of critical financial services in the event of problems in a bank.

[1] Documento preparado como parte de la Iniciativa Estratégica de Resolución Bancaria de la CMF, con la participación de un grupo interdisciplinario de profesionales que incluyó a Claudia Alarcón, Renzo Dapueto, Giovanni Malatesta, Alvaro Miranda, Alfredo Pistelli, Ivanna Quezada y Claudia Rivero, bajo la dirección de Nancy Silva. Especiales agradecimientos a Vilma Rosa León-York por sus comentarios y a Francisco Ormazábal por su apoyo en las estimaciones cuantitativas.

Contenidos

1. Introducción 4
2. Evolución de la discusión del marco de resolución bancaria en Chile 7
3. Principios internacionales y mecanismos para la resolución de bancos 12
4. Intervención Temprana en Chile 19
5. Mecanismos de salida de una entidad fallida en Chile 24
6. Principios internacionales de los sistemas de seguro de depósitos 28

6.1 Principios Básicos 29

6.2 Experiencia internacional 35

7. Garantía de Depósitos en Chile 37
8. Evaluación de los *Key Attributes* del FSB aplicados al marco legal chileno 41
9. Ideas matrices para un cambio legal 51

9.1 Intervención temprana 52

9.2 Mecanismos de Resolución 53

9.3 Sistema de Seguro de Depósitos 56

9.4 Autoridad de resolución y agencia de seguro de depósito 59

10. Conclusiones 63

Referencias 66

Atributos clave para los regímenes efectivos de resolución de instituciones financieras 69

Glosario 76

Definiciones 77

1. Introducción

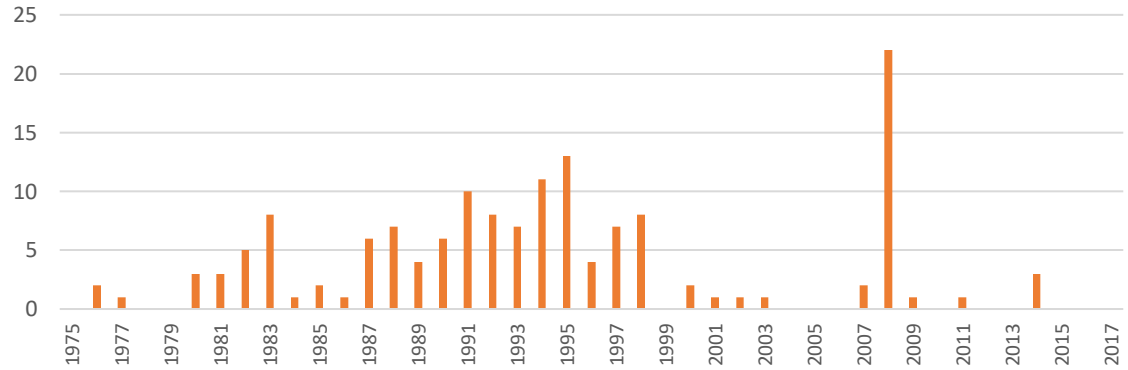
Chile cuenta con un sistema financiero profundo y bien desarrollado en comparación con el resto de los países de Latinoamérica. El sistema está integrado al sistema financiero global, con personas y firmas chilenas que invierten en activos financieros extranjeros, y extranjeros que participan en el mercado chileno.

El sector bancario es un actor central del sistema financiero, con activos por casi 450 mil millones de dólares, equivalentes al 150 por ciento del PIB y a más de la mitad de los del sistema financiero bajo supervisión de la Comisión para el Mercado Financiero (en adelante CMF o Comisión). Este sector presenta un alto nivel de concentración, con seis bancos considerados de importancia sistémica, que representan cerca del 90 por ciento de los activos bancarios.

La última crisis bancaria en Chile ocurrió a principios de los años ochenta, y tuvo impactos severos sobre el sector real, las finanzas públicas y el bienestar de la población. Se estima que el costo fiscal neto alcanzó a un 43% del PIB (Laeven et al, 2018); el PIB disminuyó más de 14%; la tasa de desempleo alcanzó casi 24% (Martínez et al, 2018); y la pobreza se empinó sobre el 70% (PNUD, 2017). Desde entonces la economía ha seguido una senda estable y la banca ha mostrado resiliencia ante las crisis financieras internacionales, el estallido social interno y los efectos de la pandemia del Covid-19.

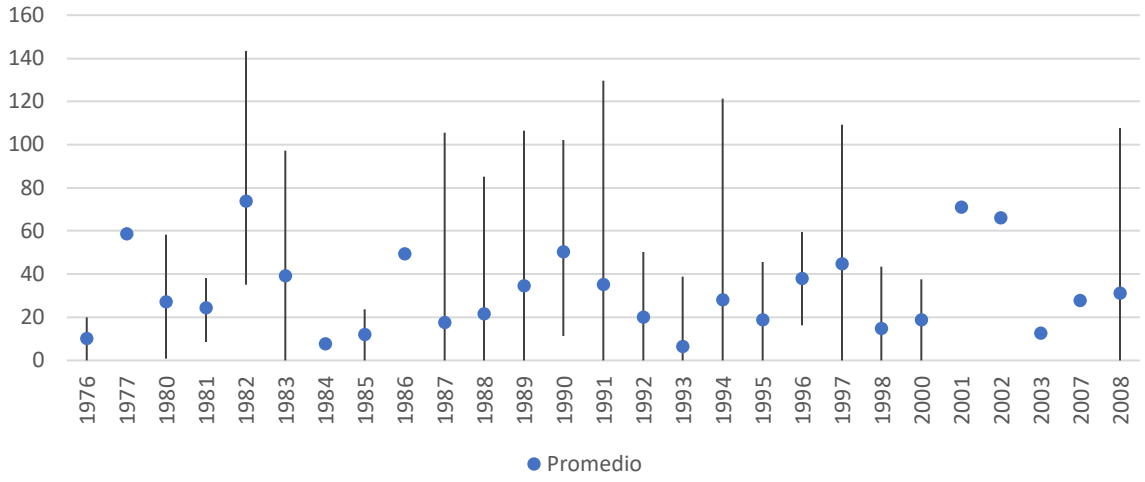
A pesar de la historia local de los últimos 40 años, es importante no olvidar que las crisis financieras son frecuentes y tienen altos costos, que se traducen en inestabilidad macroeconómica, mayores niveles de pobreza y menor crecimiento. Muchas de estas crisis han tenido sus orígenes en debilidades del sector bancario (figuras 1 y 2), exacerbadas por una supervisión insuficiente o una regulación deficiente.

Figura 1. Frecuencia de las crisis bancarias sistémicas en el mundo, 1970-2017 (*)
(número de economías afectadas)



(*) Se considera que una crisis bancaria tiene carácter sistémico si tiene un impacto significativo sobre el sistema bancario como un todo (en términos de corridas, pérdidas o liquidaciones) e importa la implementación de medidas correctivas o paliativas por parte de las autoridades financieras.
Fuente: Elaboración propia en base a Laeven y Valencia (2018).

Figura 2. Costos de las crisis bancarias medido en términos de pérdida de productividad (*) (porcentaje del PIB real de tendencia; rango y promedio)



(*) Las pérdidas de productividad se calculan como la suma acumulada de las diferencias entre el PIB efectivo y el PIB de tendencia, ambos en términos reales, durante el período [T, T + 3], donde T es el año de inicio de la crisis.
Fuente: Elaboración propia en base a Laeven y Valencia (2018).

La resiliencia del sistema bancario chileno ha llevado a que se privilegiaran otras reformas financieras, postergando los cambios estructurales al actual régimen de resolución que, en comparación con las mejores prácticas internacionales, presenta importantes brechas[2].

La evidencia internacional disponible muestra que una adecuada gestión del proceso de resolución de bancos inviables puede hacer una gran diferencia en términos de los costos involucrados, contribuyendo a mantener la confianza en el sector bancario y a contener el potencial impacto sistémico y el contagio hacia otras instituciones, protegiendo de esta forma a los depositantes. Un banco inviable debe poder salir del sistema de forma ordenada y sin causar estragos. Como señalan Freixas y Rochet (2008), por razones de eficiencia un banco insolvente debiera ser liquidado, de manera de contener problemas de riesgo moral y fomentar una sana disciplina de mercado, pero controlando el impacto sistémico de su liquidación.

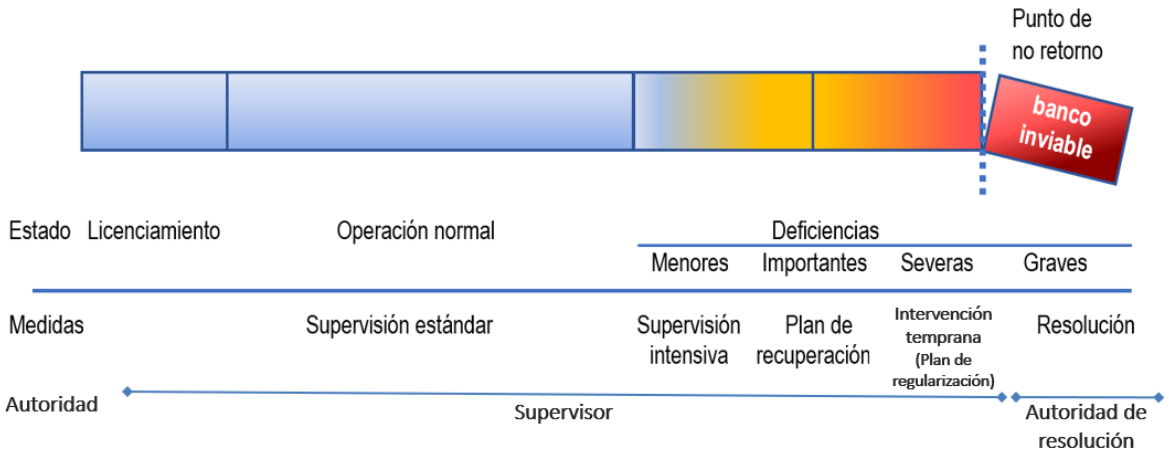
Bolzico et al (2007) y BCBS (2015) presentan un esquema útil de los estados de la vida de un banco y del proceso de actuación de las autoridades a través de dichos estados (figura 3). Mientras se encuentre operando con normalidad, un banco está sujeto al régimen de supervisión establecido. Si en este proceso se detectan deficiencias menores, el banco queda sujeto a una supervisión intensiva. Si son severas, pero subsanables, el banco debe poner en marchas medidas contenidas en un plan de recuperación. Si este plan falla, el banco entra en fase de intervención temprana por parte del supervisor (conocida en Chile como plan de regularización). No obstante, si los problemas

[2] Aunque la CMF tiene bajo su perímetro de supervisión y regulación la mayor parte del sistema financiero y cuenta con atribuciones para administrar instituciones bancarias débiles o en liquidación; y el Banco Central de Chile (BCCh) cuenta con herramientas de gestión de liquidez, tanto en situaciones normales como en situaciones críticas, que le permiten contener shocks de liquidez sistémicos, y operar como prestamista de última instancia para las empresas bancarias; distintos evaluadores externos han aconsejado desarrollar un enfoque más estructurado para hacer frente al deterioro de la situación financiera de un banco.

no son superados y el banco ha alcanzado -o es previsible que alcanzará- el punto de no retorno en el cual deja de ser una institución viable, debe iniciarse su proceso de resolución bajo el liderazgo de una entidad distinta del supervisor, esto es, la autoridad de resolución.

Así, los procesos de supervisión y resolución deben actuar coordinadamente, para contener los posibles efectos sistémicos de una institución que se torne inviable.

Figura 3. Estados de la vida de un banco



Fuente: Elaboración propia en base a Bolzico et al. (2007) y BCBS (2015).

Antes de entrar en resolución, la administración del banco es el ente responsable de subsanar sus deficiencias. Los supervisores deben tener las atribuciones y herramientas necesarias para intervenir de manera adecuada y proporcional a la gravedad de los problemas. Una vez en resolución, el banco pierde su licencia para operar y la autoridad de resolución toma el control, con estrategias dirigidas a proteger a los depositantes, evitar exponer a los contribuyentes a pérdidas, dar continuidad al acceso a los servicios críticos del sistema financiero, y evitar la pérdida innecesaria de valor (figura 4).

El régimen de resolución debe funcionar en conjunción con un esquema efectivo de seguro a los depositantes[3]. El seguro de depósitos, junto con la regulación y supervisión bancaria, la resolución bancaria y el prestamista de última instancia, conforman la red de seguridad financiera, que busca garantizar la solidez y estabilidad del sistema[4].

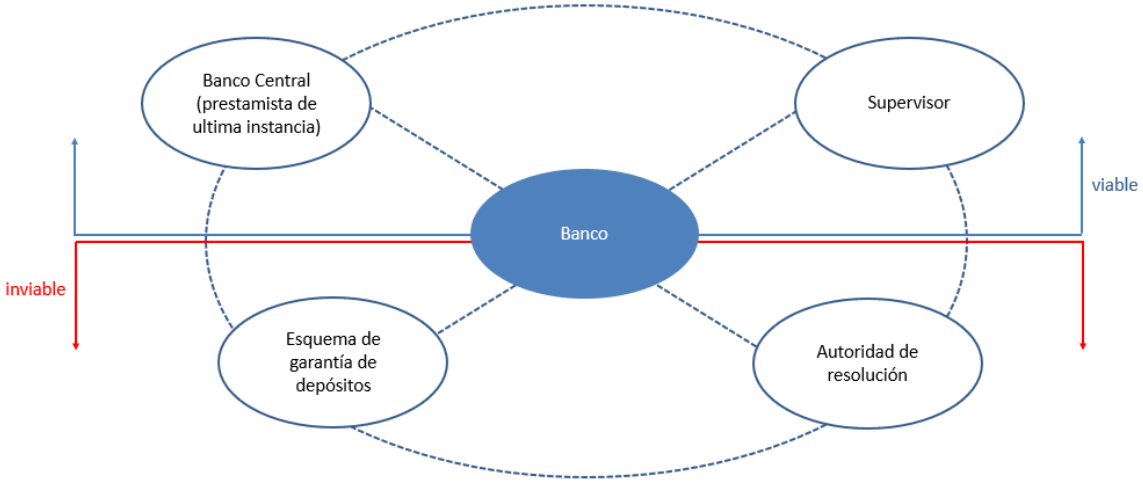
Las herramientas disponibles en la legislación chilena son acotadas con relación a la experiencia comparada y, por tanto, no otorgan suficiente flexibilidad para asegurar una salida ordenada de las entidades financieras no viables, que permita la consecución de los objetivos de política pública antes mencionados. El marco legal para la liquidación de bancos vigente en Chile surgió como respuesta a la crisis bancaria y cambiaria de 1982, y ha permanecido sin variaciones sustanciales desde su introducción en 1986. Cabe notar que la última modificación a la Ley General de Bancos

[3] En línea con los atributos contenidos en los *Principios Básicos de los Sistemas de Seguro de Depósitos* emitidos por la *International Association of Deposit Insurers*, IADI.

[4] A esto se suman condiciones macro financieras de base, como una política fiscal responsable y el control inflacionario.

(LGB), en 2019, eliminó el convenio de acreedores e introdujo un marco de intervención temprana (plan de regularización), no así mecanismos de resolución.

Figura 4. Red de seguridad financiera



Fuente: Elaboración propia.

En virtud de los plazos transcurridos y de las lecciones extraídas de la última crisis financiera internacional, ocurrida hace ya más de una década, es importante revisar el marco de herramientas de resolución y liquidación bancaria en Chile y evaluar el sistema de seguro de depósitos, acorde con los estándares internacionales. De hecho, las evaluaciones que diversas agencias y organismos multinacionales han hecho sobre nuestro marco de gestión de crisis consistentemente han observado deficiencias en este ámbito (FSAP 2004, 2011, 2021, CMA 2011[5], OTA 2021[6]).

El presente documento describe las principales brechas legales y normativas del marco de gestión de entidades en problemas y de liquidación bancaria en Chile, y desarrolla propuestas de cierre de brechas que deberían ser abordadas dentro de una futura modificación a la Ley General de Bancos (LGB).

2. Evolución de la discusión del marco de resolución bancaria en Chile

Entre 1986 y 2019 el marco chileno de resolución bancaria se estructuraba básicamente sobre un procedimiento concursal especial de renegociación de acreencias, conocido como Convenio de Acreedores. De este modo, y aunque las presunciones legales de inestabilidad financiera incluían riesgos de gestión o liquidez, el marco general asumía implícitamente que un problema bancario se desencadenaba exclusivamente por problemas de solvencia. La publicación del convenio activaba

[5] Ejercicio simulación de crisis para Chile, conducido por el Banco Central, Ministerio de Hacienda y la ex-SBIF en 2011, con el apoyo de la empresa *Crisis Management Analytics*.

[6] Asesoría OTA para la evaluación de cumplimiento de los KA, cuyos resultados se resumen en la sección 8.

de manera inmediata, hasta su aprobación o rechazo definitivo, un congelamiento de las obligaciones a plazo, lo que podía tomar hasta 31 días corridos (ex art. 123 inc. 7 LGB). Por su parte, el BCCh debía dejar disponibles los fondos de la garantía a los depósitos vista en caso de ser requeridos (ex art. 123 inc. 6 LGB). Si el convenio era rechazado, el banco podía presentar una segunda convocatoria que, en caso de no ser aprobada, conducía inevitablemente a su liquidación.

Los defensores de este esquema argumentaban que la ley generaba las condiciones necesarias para que la propia administración del banco estableciera propuestas que permitieran salvar la institución. El FSAP de 2004 calificó este esquema como "original y atractivo, pero no probado" y sugería ampliar las herramientas de resolución bancaria disponibles para el supervisor[7]. Por ejemplo, el informe recomendaba permitir al supervisor una rápida transferencia de activos y pasivos del banco en dificultades a una institución sana, lo que no estaba permitido en el marco legal vigente ya que implicaba un trato diferenciado *de facto* de los acreedores. Tampoco era posible que el Estado asumiera transitoriamente la propiedad del banco en problemas o que el supervisor otorgara una licencia temporal a un banco puente[8].

Luego de la llamada Gran Recesión, que siguió a la crisis *subprime* en EE. UU. en 2007-08 y continuó con crisis bancarias y de deuda en Europa, hubo un desarrollo significativo en los estándares internacionales para los regímenes de resolución bancaria. Esto incluyó requisitos para que los bancos sistémicos emitan instrumentos de absorción de pérdidas (*bail-in*) que puedan amortizarse en caso de estrés severo o ser convertidos a patrimonio en caso de falla. En 2011, el *Financial Stability Board* (FSB) estableció un set de estándares internacionales conocidos como los "Atributos clave de los regímenes de resolución efectivos para las instituciones financieras" (*Key Attributes o KA*). Los KA han sido integrados al conjunto de estándares evaluados a nivel país por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En las jurisdicciones del G20, donde la adopción de los KA es obligatoria, el grado de implementación es alto: en los EE. UU., por medio de la aprobación de la Ley Dodd-Frank; y en Europa, por medio de la transposición de la Directiva de Recuperación y Resolución Bancaria por parte de los estados miembros.

En Chile, las debilidades del marco de resolución siguieron sin ser subsanadas. El FSAP de 2011 levantó como áreas críticas el establecimiento de poderes que permitieran a la autoridad de resolución diluir a los accionistas existentes antes de la liquidación; mejorar la protección legal para reguladores e interventores; y ampliar la gama de herramientas de resolución. También sugirió establecer un marco para tratar los casos sistémicos y para el posible fracaso de un conglomerado; y considerar la posibilidad de establecer un esquema de garantía de depósitos, basado en primas pagadas por las entidades tomadoras de depósitos.

Por otro lado, en 2011, el BCCh, el Ministerio de Hacienda y la entonces Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (ex-SBIF), participaron en un ejercicio de simulación de crisis, diseñado para testear las herramientas existentes para la gestión de crisis en Chile. Los resultados del ejercicio sugirieron que, en ausencia de arreglos para el intercambio de información, la evaluación de riesgos

[7] Dada la falta de herramientas para prevenir el contagio en el resto del sistema, así como el deterioro en los activos financieros producto del congelamiento bajo el convenio de acreedores.

[8] Estructura temporal en el marco de resolución. Más detalles en la sección 3.2.1.c.

sistémicos y la comunicación externa, existían debilidades en la coordinación y en los procesos de toma de decisiones. Si bien el marco legal proporcionaba algunas herramientas, las autoridades podrían enfrentar dificultades para utilizarlas, particularmente en el tratamiento de la liquidación de un banco potencialmente sistémico. Entre las principales lecciones, destacaron la necesidad de reforzar el marco de coordinación para la estabilidad financiera y la gestión de crisis dentro del por entonces naciente Consejo de Estabilidad Financiera (CEF); desarrollar principios para la comunicación entre autoridades y hacia el público en una crisis; elaborar procedimientos para la pronta intervención de bancos en problemas; desarrollar una política de préstamos de emergencia; y establecer una estrategia de resolución para instituciones potencialmente sistémicas. En este último caso, se sugirió dar acceso a fondos para facilitar la resolución y considerar cómo gestionar la resolución de grupos financieros mixtos o conglomerados.

Cabe señalar que el CEF fue creado en 2011, por vía administrativa mediante un decreto del ministerio de Hacienda, con el objetivo de velar por la integridad y solidez del sistema financiero, proveyendo los mecanismos de coordinación e intercambio de información necesarios para efectuar un manejo preventivo de los riesgos sistémicos y para la resolución de situaciones críticas que involucren el ejercicio de las funciones y atribuciones de los supervisores del área económica[9]. Con el objetivo de fortalecer y perfeccionar su institucionalidad, en noviembre de 2014 se promulgó la ley N° 20.789, que le otorgó rango legal. Al alero del CEF se han perfeccionado Memorándums de Entendimiento (MoUs por sus siglas en inglés) para compartir información sujeta a reserva entre las entidades participantes (CMF, M. Hacienda, Superintendencia de Pensiones y el Banco Central, en calidad de asesor técnico permanente conforme a su Ley Orgánica Constitucional) con el objetivo de evaluar riesgos sistémicos, y la CMF ha estado trabajando en iniciativas de coordinación y comunicación bilaterales y multilaterales en situaciones críticas.

En 2014, los equipos técnicos de la ex-SBIF y el BCCh, trabajaron en propuestas para el perfeccionamiento de la LGB que se tradujo en un documento entregado al Ministerio de Hacienda en 2015, el cual tenía tres ejes centrales: 1) el fortalecimiento del gobierno corporativo del supervisor; 2) flexibilizar el marco legal de capital para implementar, por la vía normativa, los estándares internacionales vigentes; y 3) perfeccionar el régimen de intervención temprana y resolución bancaria. Por su parte, el BCCh modificó su normativa de liquidez bancaria para adoptar el último estándar de Basilea y, de paso, levantar información que permitiera evaluar la disponibilidad y valoración de colaterales elegibles para facilidades de liquidez que puede proveer el Banco, incluyendo préstamos de emergencia.

En 2015, el Ministerio de Hacienda convocó a un grupo transversal de expertos en regulación y desarrollo bancario (conocida como Comisión Bergoeing), que contó con la asesoría técnica de la ex SBIF y el BCCh, para analizar los aspectos de la LGB que deberían reforzarse o modificarse de manera de contar con un marco regulatorio moderno y eficiente (Subsecretaría de Hacienda, 2015[10]). Respecto del régimen de intervención temprana, el grupo de trabajo recomendó perfeccionar las

[9] La Comisión de Reforma a la Regulación y Supervisión Financiera, conocida como "Comisión Desormeaux" creada por el Ministerio de Hacienda en 2010, propuso considerar una serie de reformas institucionales en materia de regulación y supervisión del mercado financiero, entre ellas, la creación del CEF.

[10] http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/276

variables que lo gatillan, agregando problemas de liquidez o la existencia de factores que hagan previsible que la empresa no pueda cumplir con las normas relevantes de liquidez o solvencia. También sugirió permitir que el supervisor pueda exigir que un banco desarrolle y ejecute un plan de regularización, y darle facultades para solicitar la remoción de personal gerencial del banco en problemas, si fuera necesario. Los expertos recomendaron también modificar los gatillos del convenio de acreedores, para que formara parte de la regularización temprana[11].

En términos de resolución bancaria, el informe del grupo de trabajo recomendó:

- Incorporar la regla de menor costo como base para que el supervisor decidiera entre los distintos mecanismos de resolución.
- Conceder al supervisor el poder para castigar el capital como parte de la reestructuración.
- Establecer que, en caso de que los acreedores reclamaran judicialmente de la medida, dicho recurso no suspendiera el proceso de resolución en curso.
- Entregar al supervisor la facultad de realizar transferencias de activos y pasivos como instrumento de resolución previo a la liquidación forzosa, con consulta no vinculante al BCCh.
- Diferenciar los privilegios de cobro entre los distintos tipos de pasivos, dándole prioridad a los pasivos laborales y los depósitos garantizados y con garantía estatal. La autoridad también debía poder diferenciar entre los depósitos por modalidad y/o montos.
- Crear la figura de "banco puente", un vehículo especial creado y administrado por la autoridad de resolución, que gestiona los activos sanos hasta que se encuentre un comprador.
- Crear un mecanismo de financiamiento público acotado, que facilite la transferencia de activos y pasivos mencionada anteriormente. El mecanismo debía autorizar al Ministro de Hacienda, a solicitud del supervisor y previo informe favorable (vinculante) del BCCh, para aportar recursos fiscales por hasta el monto de las garantías estatales comprometidas en un proceso de liquidación.
- Eliminar las prohibiciones legales para que el Estado pueda capitalizar un banco o comprar cartera en casos excepcionales, incorporando mecanismos de recuperación de los recursos públicos y un esquema para compartir pérdidas con los potenciales compradores de las carteras.
- Aumentar el monto de la cobertura de la garantía estatal de los depósitos a plazo a las personas naturales y analizar la conveniencia de cubrir el 100% del monto asegurado (a diferencia del 90% vigente hasta esa fecha).
- Generar un esquema de protección legal para quienes lleven adelante los procesos resolución.
- Establecer, como en la Ley de Insolvencia, que la entrada a un proceso de resolución no gatilla derechos de aceleración o terminación temprana de contratos financieros, excepto en el caso de las obligaciones conexas emanadas de operaciones con productos derivados efectuadas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 69 N°6 de la LGB.

[11] El informe propuso también avanzar hacia un sistema de supervisión consolidada de los conglomerados financieros, la implementación de un sistema de información comercial consolidado y la regulación de la banca en las sombras.

- Publicar una "Guía de Resolución Bancaria", en la que el supervisor explicitara las pautas de conducta esperadas por todas las partes involucradas en los distintos eventos, una vez modificado el marco legal.

El proyecto finalmente presentado, aprobado por el Congreso Nacional y publicado en enero de 2019 (Ley 21.130), abordó los dos primeros ejes y solo parcialmente el tercero. En términos de gobierno corporativo, se consolidó la figura de un supervisor integrado de bancos, valores y seguros en la CMF, con un Consejo integrado por cinco miembros, cuatro comisionados propuestos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, con periodos fijos y traslapados de 6 años, requisitos de idoneidad y causales de incompatibilidad y remoción explícitas en la ley. En tanto, el Presidente de la Comisión es nombrado por el Presidente de la República, con un periodo coincidente con el ejecutivo, al que aplican los mismos requisitos y las mismas causales de incompatibilidad y remoción del resto de los comisionados. En términos de regulación prudencial, se mandató a la CMF para emitir la normativa que implementaría en Chile el marco de capital de Basilea III, con el acuerdo previo del BCCh en la definición de los activos ponderados por riesgo de crédito, mercado y operacional, y en la determinación de condiciones adicionales para la emisión de instrumentos AT1 y de los cargos adicionales para bancos sistémicos. Respecto de los bancos sistémicos, a diferencia del estándar global, se determinó fijar un cargo legal mínimo en lugar de un *buffer*, de manera de asegurar una intervención efectivamente temprana en instituciones cuya falla pueda tener impacto más allá de sus propias operaciones[12]. Asimismo, se incorporó la facultad del BCCh para implementar el colchón contra cíclico[13], con participación de la CMF, y la facultad a la CMF para establecer requerimientos adicionales de capital por Pilar 2.

Sobre el último eje -el perfeccionamiento del régimen de intervención temprana y resolución bancaria- el proyecto se acotó al primer tema, aumentando el espectro de presunciones legales; eliminando la figura del convenio de acreedores como paso obligado del proceso; aumentando la cobertura de la garantía estatal de depósitos desde 108 a 200 UF por persona/banco y a 400 UF por persona/sistema; y asegurando la provisión de defensa legal de los funcionarios de la CMF y los encargados de los procesos de administración provisional y liquidación forzosa. Con estos cambios, las brechas relativas al marco de resolución bancaria siguieron pendientes.

En marzo de 2021, autoridades de la CMF y del BCCh participaron de un ejercicio de simulación de crisis en la región, conducido por el *Financial Stability Institute* (FSI) del Banco de Pagos Internacionales (BIS, por sus siglas en inglés) y la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA). Este ejercicio permitió poner nuevamente a prueba las herramientas legales disponibles, los mecanismos de coordinación internos y los mecanismos de comunicación y coordinación transfronterizos, frente a la ocurrencia de situaciones críticas. La lección fue evidente: se requiere trabajar en una coordinación adecuada y en la actualización del conjunto de herramientas y mandatos legales para la resolución de bancos en problemas.

[12] Dado que el patrimonio legal mínimo es mayor, el proceso de intervención temprana se gatilla antes que en bancos no sistémicos y constituye, de facto, un requerimiento de mayor capital de absorción. La norma del 66 quáter permite también considerar requisitos adicionales de apalancamiento, facultades sobre la reserva técnica y los márgenes de préstamos interbancarios.

[13] Artículo 66 ter, LGB.

Por último, desde 2020 la CMF cuenta con una asistencia de cooperación técnica de la Oficina del Tesoro del gobierno de Estados Unidos (OTA). Bajo esta asesoría se hizo una evaluación de las brechas del marco de resolución vigente respecto de los *Key Attributes* del FSB, una evaluación de resolubilidad[14] de bancos sistémicos, y se continúa trabajando para desarrollar un anteproyecto de ley para presentar al ejecutivo, que permita actualizar y robustecer el marco de resolución bancaria chileno. La autoevaluación de los *Key Attributes* sirvió también de insumo para los equipos del FSAP 2021, que volvieron a destacar, con mayor profundidad y urgencia, la necesidad de cerrar en Chile las brechas legales en materia de resolución bancaria y de seguro de depósito. El FMI desarrolló varias asistencias técnicas entre 2021 y 2022, sobre resolución, seguro de depósitos y coordinación de autoridades en situaciones críticas. Todos estos insumos sientan las bases de las propuestas que se desarrollan en los siguientes capítulos.

3. Principios internacionales y mecanismos para la resolución de bancos

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS, por sus siglas en inglés), en su documento sobre "Orientaciones para identificar y hacer frente a bancos en problemas" (BCBS, 2015), define un banco en problemas como "aquel cuya liquidez o solvencia está, o se verá pronto afectada, a no ser que mejoren sustancialmente y de manera oportuna sus recursos financieros, perfil de riesgo, modelo de negocio, sistemas y controles de gestión de riesgo, y/o calidad de gobernanza y gestión".

Los problemas pueden producirse por políticas de gestión de riesgo deficientes al interior de la institución que, por ejemplo, generen concentraciones importantes en algunos segmentos de inversión o de financiamiento y que, a su vez, desencadenen desbalances estructurales o un crecimiento excesivo del balance o del riesgo asumido. También existen ejemplos de actividades fraudulentas o delictivas de empleados que, sin un control adecuado, han puesto en riesgo la estabilidad de algunas instituciones.

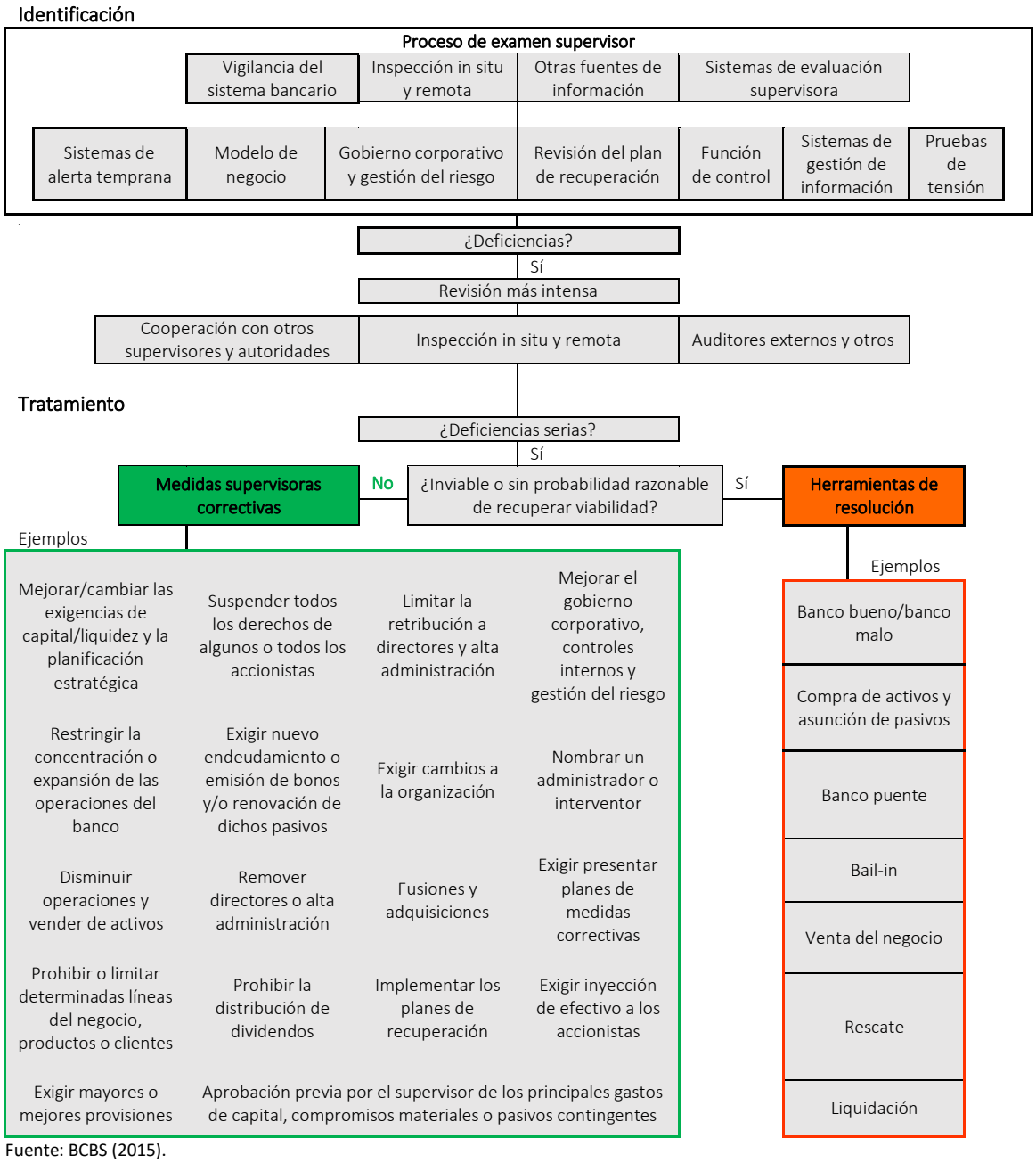
3.1 Principios internacionales para la resolución de entidades financieras

Entre los principios que deben guiar al supervisor, o a la autoridad responsable de tratar al banco en problemas, el documento citado destaca la importancia de contar con una identificación anticipada de riesgos y mecanismos de intervención temprana para evitar contagio y riesgos sistémicos (figura 5), así como que la elección de las líneas de acción se desarrolle en un marco flexible y eficaz, que tome en cuenta todos los posibles costos dada la información disponible, y que tenga claros procesos de toma de decisión con los niveles apropiados de jerarquía al interior del supervisor o autoridad de resolución. También se requiere claridad y coherencia en las actuaciones del supervisor, para minimizar la incertidumbre, la asimetría de información y evitar el riesgo moral

[14] La evaluación de resolubilidad se refiere a la evaluación, por parte de la autoridad de resolución, de la capacidad de una institución de ser sujeta a un proceso ordenado de resolución, sin repercusiones sobre el resto del sistema financiero, atendiendo a su ordenamiento legal, estructura organizativa, apetito por riesgos, etc.

por parte de las entidades bancarias, lo que implica contar con una adecuada preparación y reglas claras determinadas a priori.

Figura 5. Identificación y tratamiento de bancos en problemas



Fuente: BCBS (2015).

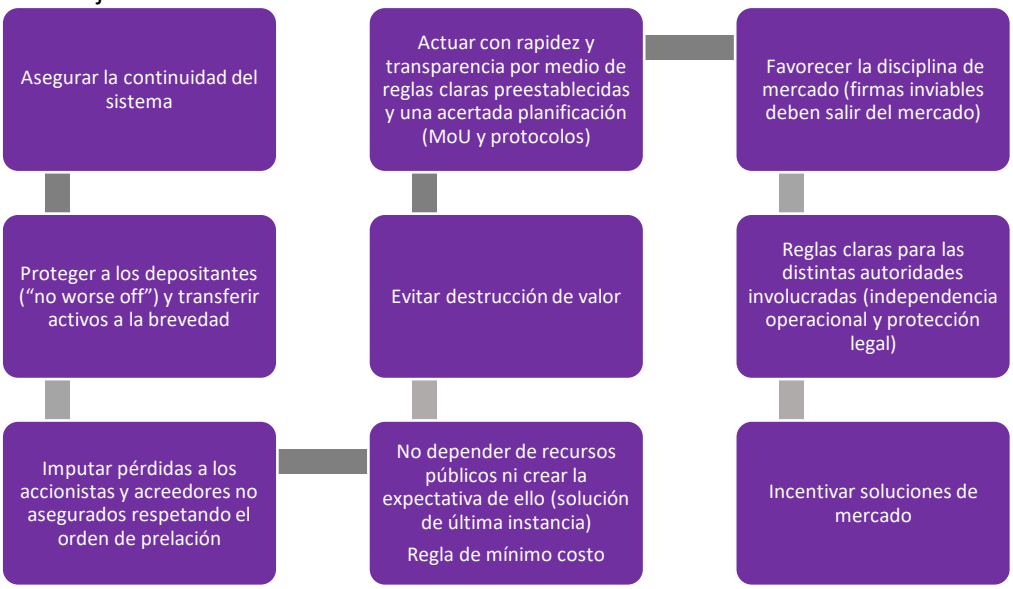
Cuando la evaluación cuantitativa y cualitativa del supervisor le lleva a concluir que un banco ha dejado de ser viable como empresa en marcha y no tiene una probabilidad razonable de recuperarse (es decir, alcanzó el "punto de no viabilidad" o PONV, por sus siglas en inglés), su licencia debe ser revocada. A partir de ese momento, la autoridad de resolución pone en marcha las alternativas de

resolución disponibles en la legislación de la respectiva jurisdicción, escogiendo aquellas que contribuyen a los objetivos de resolución (según se explica más adelante).

En 2014, el *Financial Stability Board* (FSB) publicó su documento sobre "Atributos clave para los regímenes de resolución efectiva de instituciones financieras" (FSB (2014), en adelante KA[15]), con el objetivo de proporcionar una guía que permita a las autoridades resolver de manera ordenada aquellas instituciones que han alcanzado el PONV, manteniendo la continuidad de sus operaciones esenciales, sin exponer a pérdidas a los contribuyentes. Aunque el documento tiene un sesgo importante hacia instituciones de importancia sistémica[16] y no exclusivamente bancarias (incluye compañías de seguro, e infraestructura de mercado -como las entidades de contraparte central- y conglomerados financieros), los lineamientos generales aplican a la resolución de bancos en problemas de cualquier tamaño o nivel de complejidad.

Los atributos contenidos en los KA deben estar reflejados en un marco legal diferente y separado de los procedimientos concursales de liquidación, bajo un régimen especial de resolución, guiado por los objetivos de asegurar la continuidad a los servicios críticos del sistema financiero, evitar la pérdida innecesaria de valor, y minimizar la exposición a pérdidas de la cartera pública.

Figura 6. Objetivos de una resolución efectiva de entidades fallidas



Fuente: En base a FSB (2014).

De acuerdo con los KA, la autoridad a cargo de la resolución de entidades fallidas debe (figura 6):

- Resguardar la estabilidad financiera y asegurar la continuidad de los servicios críticos provistos por las instituciones fallidas;

[15] Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions.

[16] BCBS (2011) define como "institución financiera de importancia sistémica" (SIFI, por sus siglas en inglés) a aquellas entidades cuya falla pueda tener un impacto significativo en la economía en virtud de su tamaño, interconexión, complejidad o por el valor específico de los servicios que entrega y que no podrían ser substituidos.

- Proteger adecuadamente a los depositantes y acreedores, manteniendo el principio de que ningún acreedor debería quedar peor que en el evento de liquidación por quiebra ("*no worse-off principle*");
- Asignar las pérdidas a los accionistas y, de ser necesario, a los acreedores no asegurados, respetando el orden de prelación legal de sus acreencias;
- No descansar en el uso (o la expectativa de uso) de fondos fiscales;
- Privilegiar las soluciones privadas;
- Evitar la destrucción innecesaria de valor y, por lo tanto, minimizar los costos totales de resolución tanto privados como públicos, en la jurisdicción directamente afectada y en aquellas que pudieran experimentar contagio;
- Adoptar decisiones claras, transparentes, predecibles y confiables, basadas en procedimientos prestablecidos y que promuevan la disciplina de mercado;
- Disponer de las facultades legales necesarias para el intercambio de información y la coordinación con autoridades de jurisdicciones foráneas, en caso de ser necesario;
- Adherir al principio de que las firmas inviables (que hayan alcanzado el punto de no viabilidad o PONV) pueden (y deben) salir del mercado de una manera ordenada; y
- Las autoridades a cargo de la resolución de bancos que han alcanzado el PONV deben tener mandatos legales y atribuciones establecidas formalmente con absoluta claridad; actuar de manera coordinada; contar con recursos adecuados, calidad técnica y capacidad operativa; y contar con la independencia operacional y la protección legal necesarias para llevar a cabo sus funciones.

3.2 Mecanismos de resolución de entidades fallidas

Los mecanismos de resolución de entidades fallidas se aplican con la finalidad de lograr los objetivos del proceso de resolución. Según los KA, todo régimen de resolución debe estar diseñado de manera que exista la debida articulación con el esquema de protección de depositantes. Por medio de las evaluaciones de resolubilidad y la planificación de resolución, la autoridad de resolución identifica la estrategia de preferencia. Cuando se trata de bancos, y la resolución no tiene riesgo de impacto sistémico, la estrategia de preferencia debe ser aquella que minimiza la exposición a pérdidas del fondo de seguro de depósitos.

Los mecanismos contenidos en un régimen especial de resolución buscan evitar, en lo posible, los *bail-outs* o salvatajes públicos. Cuando la falla de una institución representa un riesgo elevado para la estabilidad del sistema financiero (como es el caso de las instituciones de importancia sistémica), una inyección de capital privado puede ser insuficiente y puede ser necesario disponer de fondos públicos para estabilizar la entidad en resolución, ya sea en la forma de créditos directos, en el uso de fondos de resolución para apoyar una fusión con otro banco o mediante una compra de activos por parte del Estado, siempre que se establezca la devolución o restitución de lo adeudado al Estado, por parte de la entidad continuadora que corresponda. Una ventaja de esta herramienta es que podría atraer nuevos inversionistas a la institución en problemas. La desventaja es que podría propiciar beneficios tributarios para los compradores a expensas de los contribuyentes que financiaron el rescate, generando riesgo moral y reduciendo la disciplina de mercado (Calvo y Silva, 2015).

Según los KA, la autoridad de resolución debe contar con amplias facultades para escoger la combinación de mecanismos y opciones de resolución para resolver un banco inviable, logrando así los objetivos perseguidos. Los posibles mecanismos para aplicar son de dos tipos: de estabilización y de liquidación. La autoridad de resolución debe poder diseñar las estrategias de resolución aplicando los diferentes mecanismos en las combinaciones y secuencias que mejor se adapten a cada caso.

3.2.1 Mecanismos de estabilización

Los mecanismos de estabilización están dirigidos a asegurar la continuidad de funciones esenciales, considerando la transferencia de todo o partes del banco inviable a terceros o, cuando las condiciones de mercado no permitan la trasferencia a otros participantes en la plaza, a un banco puente.

a) P&A en sus diferentes formas

El mecanismo de compra de activos y asunción de pasivos, o P&A por sus siglas en inglés ("*purchase and assumption*"), consiste en la transferencia de pasivos con los activos que corresponda, ya sea de toda la operación o partes de una entidad fallida. Los P&A se implementan por medio de licitaciones, con un número limitado de participantes escogidos por la autoridad de resolución en base a criterios acordados con el supervisor bancario. La norma que rige al régimen de resolución de entidades fallidas debe tomar en cuenta el carácter de urgencia y los objetivos de resolución que el proceso de licitación pública pretende alcanzar.

Cada ronda dentro de una licitación para un P&A debe llevarse a cabo bajo condiciones que aseguren la transparencia del proceso y reflejen la calidad comercial de los bienes en resolución.

Un P&A puede diseñarse bajo diferentes modalidades:

- **Todo el banco**: las operaciones viables del banco son adquiridas por otro banco con la solidez financiera necesaria.
- **Total de depósitos garantizados por la misma cantidad de activos**: unidades de negocios compuestas por depósitos garantizados y activos por el mismo valor.
- **Parte de los depósitos con garantía por la cantidad del valor de los activos a transferir**: depósitos garantizados solo por hasta el monto máximo de la garantía y activos por el mismo valor.
- **Depósitos con garantía por la cantidad del valor de los activos a transferir con opción de recompra**: depósitos garantizados por hasta el monto máximo de la garantía y activos por el mismo valor, permitiendo la recompra por la autoridad de resolución de activos específicos por un valor pre acordado. Las bases y condiciones de la negociación pueden incluir, en vez de la cláusula de recompra, una de gestión a cambio de un cobro por administración de los activos involucrados. El valor de los activos devueltos a la autoridad de resolución es cubierto con recursos del fondo de seguro de depósitos.

Las posibles transacciones bajo un P&A deben ser analizadas para identificar la alternativa de menor costo para el fondo de seguro de depósitos, con la información disponible al momento de tomar la decisión. El valor de los activos a transferir puede ser complementado con aportes del fondo de seguro de depósitos, en caso de ser necesario. El aporte total del fondo de seguro de depósitos no

puede ser mayor al que se desembolsaría por efecto del pago de la garantía del total de depósitos cubiertos, hasta por el tope legal.

b) Licitación de depósitos

Cuando no es posible transferir los depósitos garantizados con activos del banco fallido, los depósitos cubiertos por la garantía son entregados al mejor postor en una licitación, y transferidos con recursos del fondo de seguro de depósitos. La licitación es adjudicada al mejor oferente, generalmente con base a una tasa de descuento, comparable al costo promedio para la captación de nuevos depósitos en la plaza.

c) Banco puente

El banco puente es un banco de carácter transitorio, establecido y operado bajo la dirección de la autoridad de resolución, al que le son transferidos los activos y pasivos del banco en problemas. El banco puente asume la administración con el objetivo de reducir la pérdida innecesaria de valor de los activos y dar continuidad a los servicios esenciales del banco en problemas, generalmente a la espera de potenciales compradores. Esta figura está acompañada de una completa pérdida de derechos de los accionistas, y generalmente se utiliza en el caso de instituciones o eventos de importancia sistémica (*too big to fail* o *too many to fail*, respectivamente), o cuando en el sistema no existen las condiciones para la salida inmediata del banco fallido.

El capital del banco puente se construye por medio del mecanismo de salvataje interno (*bail-in*) u otros mecanismos de asistencia aplicables por la autoridad de resolución.

Capitalización interna (*bail-in*): con base en el plan de negocios y proyecciones de la autoridad de resolución, se asigna valor a las obligaciones convertibles a ser aplicadas en un *bail-in*. Las obligaciones convertidas en acciones, por ejemplo, pasan a ser parte del capital del banco puente. Estas acciones de nueva emisión, sumadas al patrimonio remanente del banco fallido, deben cubrir los requerimientos prudenciales de adecuación de capital para viabilizar el establecimiento del banco puente. El banco resultante debe cumplir con el requerimiento patrimonial mínimo, además de contar con el respaldo de liquidez necesario para su operación[17].

- **Capitalización pública**: con base en el plan de negocios y proyecciones de la autoridad de resolución, el Tesoro de la República provee las garantías necesarias para asegurar el respaldo patrimonial del banco puente. Cuando las obligaciones del asegurador de depósitos gozan del total respaldo financiero del Tesoro, es el asegurador de depósitos quien provee las garantías para la operación del banco puente. Los mecanismos de financiamiento público deben estar diseñados de manera que sean de carácter temporal y reembolsables.

[17] En jurisdicciones donde las autoridades de resolución intervienen por medio de una administración custodia de carácter temporal, como medida de resolución, el *bail-in* también opera por medio de la conversión de las obligaciones en instrumentos patrimoniales y el cargo de pérdidas contra éstos hasta por su totalidad (*wipe-out*). En este tipo de administración los derechos de los accionistas son suspendidos y eventualmente liquidados, a diferencia de lo que ocurre en una administración provisional a cargo del supervisor en la etapa de intervención temprana.

Recuadro 1: El caso del Banco Popular en España

Tras el estallido de la burbuja inmobiliaria en España, se produjo una crisis financiera que desencadenó en la falla y resolución de varias entidades de crédito, entre ellas el Banco Popular, el sexto mayor banco español por activos. Banco Popular tuvo pérdidas significativas en 2016, lo que redujo su indicador de solvencia a pesar del aumento de capital efectuado por sus accionistas ese mismo año. La incertidumbre de los inversionistas sobre el valor real de los activos dudosos y la solvencia del banco castigó, progresivamente, su cotización. El banco fue intervenido el 6 de junio de 2017 tras sufrir una fuerte crisis de liquidez, lo que llevó a las autoridades a determinar su inviabilidad y declarar su resolución.

El proceso de resolución de Banco Popular fue la primera aplicación a un banco grande de la normativa europea de resolución, creada en 2014. El Banco Central de España (BCE), supervisor de Banco Popular, determinó que la entidad era inviable por no contar con la capacidad necesaria para obtener liquidez para hacer frente al pago de sus obligaciones. La Junta Única de Resolución europea determinó, en cooperación con el BCE, que no había alternativas privadas que resolvieran la situación en los plazos necesarios y decretó poner al Banco Popular en resolución. Un experto independiente determinó el valor económico del banco entre –2 mil y –8 mil millones de euros. Con esto, se produjo la disolución del Banco Popular, que dio lugar a varias amortizaciones y conversiones sucesivas de instrumentos de deuda en capital, seguidas por la venta del negocio por un euro al Banco Santander, a quien se le exigió garantizar todas las obligaciones. Santander anunció provisiones por 8 mil millones de euros para sanear los activos y un aumento de capital por 7 mil millones de euros. Así, los accionistas y tenedores de deuda junior fueron los primeros en soportar las pérdidas. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea estableció que, en el marco de un procedimiento de disolución de una entidad financiera, hay objetivos de interés público que permiten restringir el derecho a la propiedad de los accionistas en el ámbito de la disolución bancaria, sin violar el principio de proporcionalidad. Cabe destacar que este caso aún presenta aristas judiciales pendientes.

Recuadro 2: El régimen de resolución europeo

La literatura sobre la experiencia de implementación de los KA en la Unión Europea (UE) menciona como herramientas de resolución la venta y separación de activos, el banco puente, el salvataje público (*bail-out*), el salvataje interno (bail-in) y la liquidación forzosa. Estas herramientas no consideran la utilización de la garantía de depósitos en el diseño de la estrategia de resolución, ya que el esquema a cargo del Consejo de Resolución Único (o SRB por sus siglas en inglés) es aplicable únicamente a bancos de importancia sistémica para la Unión. El esquema europeo a cargo del SRB, y con apego a la Directiva de Recuperación y Resolución de Bancos (o BRRD por sus siglas en inglés), no es aplicable para bancos no sistémicos. Esta limitante está siendo analizada en búsqueda de soluciones para asegurar una mejor gestión de la resolución de bancos de todo tamaño, y la armonización del uso de la garantía de depósitos en el diseño de mecanismos de resolución (FSI, 2020).

3.2.2 Mecanismos de liquidación (en sede administrativa)

Los bienes que no pueden ser transferidos por medio de los mecanismos de estabilización, deben ser gestionados de forma continua, evitando pérdidas de valor innecesarias. Esto implica la disposición de estos bienes, ya sea por medio de su enajenación o la contratación de terceros para su gestión, por medio de licitaciones o contrataciones directas. En caso de que no existan condiciones en el mercado para ello, los bienes pueden ser trasladados a una entidad dedicada a la gestión de activos bajo la dirección de la autoridad de resolución (vehículos de administración de activos o AMV, por sus siglas en inglés):

- **Venta de activos**: los términos para la venta de activos o derechos deben estar guiados por sus méritos comerciales, dentro de procesos transparentes, con reglas claras establecidas a priori.

- **Liquidación de bienes**: los términos para la enajenación de bienes para los cuales no se recibieron ofertas aceptables por medio de otros mecanismos, los conduce la autoridad de resolución, dentro de procesos transparentes, con reglas claras establecidas a priori y en los

tiempos permitidos por ley. Una vez que la autoridad de resolución determina que la gestión de liquidación resulta ineficiente en función de obtener recuperaciones en beneficio de los acreedores, ésta debe proceder a la disolución y extinción de la entidad en resolución.

Recuadro 3: El caso de Lehman Brothers

Antes de la crisis *subprime*, la normativa internacional no había discutido formas efectivas para resolver instituciones de importancia sistémica, bajo la premisa de que una empresa "muy grande para fallar" recibiría apoyo estatal. Después de que Bear Stearns quebrara en marzo de 2008 y fuera comprado por JPMorgan Chase, Lehman fue visto por muchos como el siguiente banco de inversión más vulnerable. El banco comenzó entonces a aumentar el capital y a buscar socios inversionistas. Entró en negociaciones fallidas con Berkshire Hathaway, un consorcio de bancos coreanos, Bank of America y el banco Barclays (FDIC, 2011).

Lehman comenzó a trabajar en un plan para una liquidación ordenada y estimó tomaría seis meses para deshacer sus posiciones, suponiendo que la Reserva Federal de Nueva York ayudaría durante el proceso de liquidación. El 14 de septiembre de 2008, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York comunicó al banco que, sin mediar la inversión de un privado, no lo financiaría. Sin ninguna empresa dispuesta a adquirirlo y sin financiamiento de la Fed, el 15 de septiembre de 2008 Lehman se acogió al Capítulo 11 de quiebra. Varias empresas afiliadas en Europa y Reino Unido también se declararon en bancarrota.

La declaración de quiebra de Lehman Brothers fue uno de los acontecimientos más importantes de la crisis financiera. La naturaleza desordenada y costosa de esta quiebra, considerada la más grande en la historia de EE. UU., contribuyó a la subsecuente crisis financiera global. La mala planificación previa a la quiebra disminuyó de manera importante el valor del patrimonio del banco y contribuyó a la proliferación de litigios con los acreedores (Fleming y Sarkar, 2014).

4. Intervención Temprana en Chile

La reforma a la LGB de 2019 introdujo el plan de regularización como formalización del proceso de intervención temprana en Chile, que incluye la capitalización por los accionistas y por el sistema financiero (préstamos de otros bancos que cuentan como capital para el banco prestatario), que ya existían en la ley; así como la adopción de medidas concretas que le permitan al banco remediar la situación en la que se encuentra y asegurar su normal funcionamiento (113 inc. 1°, LGB). Adicionalmente, se eliminó la figura del convenio de acreedores[18] (figura 7).

El plan de regularización está sujeto a la obligación de reserva que aplica a la CMF, sus comisionados, funcionarios y personas que, a cualquier título, presten servicios a dicho Organismo (art. 28 del D.L. N° 3.538, de 1980), con el objeto de evitar la divulgación de información que pudiera empeorar la estabilidad del banco o del sistema. En caso de que la junta de accionistas rechazare el aumento de capital sometido a su consideración como parte de un plan de regularización; de que dicha junta rechazare cualquier medida que se le haya presentado a su conocimiento y que forme parte del mismo plan; o tras la ocurrencia de hechos graves que hagan temer por la estabilidad financiera del banco (arts. 112 y 117 de la LGB), la CMF puede implementar un conjunto de prohibiciones con el fin de evitar la pérdida de valor adicional de los activos del banco. Asimismo, puede designar a un inspector delegado (con atribuciones para suspender los acuerdos del directorio o de los apoderados de la institución, además de aquellas de competencia de la Comisión y que ésta les confiera), y a un administrador provisional (que asume todas las facultades del giro ordinario que la

[18] La figura del convenio de acreedores se eliminó por considerarse compleja y tardía, pues se activaba bajo presunciones de insolvencia. No obstante, una negociación con los acreedores sigue siendo viable como parte del plan de regularización, aunque sin los quórums reducidos que propiciaba la antigua ley.

ley y los estatutos señalan al directorio o a quien haga sus veces y al gerente general), los que contarán con defensa judicial proporcionada por la CMF[19], de manera que puedan ejercer apropiadamente sus funciones. Cabe destacar que la CMF mantiene durante este periodo todas las facultades de supervisión prudencial otorgadas por su ley orgánica (Decreto Ley Nº 3.538, de 1980)[20].

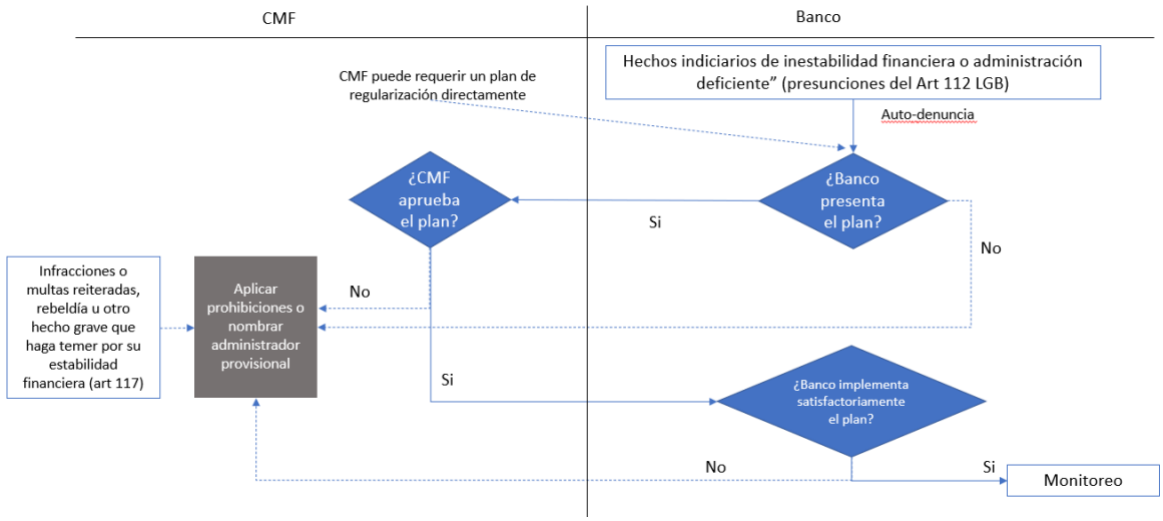
Es responsabilidad del directorio de la institución en problemas dar aviso al supervisor, pero este último también puede requerir directamente al banco un plan de regularización cuando se haya enterado de alguna de las situaciones descritas en el artículo 112. Las medidas correctivas deben ser aprobadas por el directorio (o quien haga sus veces) y presentadas para aprobación de la CMF en el plazo de 5 días corridos (prorrogables por la Comisión hasta completar 10 días corridos en total). En su propuesta, el banco deberá indicar el plazo previsto para el cumplimiento del plan, el que no podrá exceder de 6 meses contados desde la notificación de la resolución que lo aprueba, salvo autorización expresa de la CMF. La CMF deberá pronunciarse sobre la suficiencia del plan y podrá formular observaciones o requerir que se complemente con medidas adicionales, a fin de que el directorio presente un plan modificado dentro del plazo que ella determine.

El plan de regularización, de acuerdo con la LGB, podría contener las medidas identificadas en la figura 5, excepto suspender los derechos de los accionistas y limitar la retribución a directores y alta administración. Sin embargo, la efectividad de un plan de regularización puede verse comprometida al ser requerido cuando la condición del banco ya presenta dificultades severas, en momentos en que el equipo del banco debe concentrar sus esfuerzos en la recuperación de su viabilidad. Un plan de recuperación soluciona estos retos, al ser un ejercicio continuo, donde todos los órganos de gestión de riesgos del banco desarrollan estrategias para gestionar su viabilidad, aun en los escenarios de impacto más severos. Así, el plan de regularización debería elaborarse a partir de las medidas propuestas en los planes de recuperación, con los ajustes pertinentes a la situación en curso.

[19] Artículo 8, inciso 3, del Decreto Ley Nº 3.538, de 1980.

[20] La CMF debe comunicar en forma inmediata al CEF respecto del contenido del plan, su aprobación, modificación o rechazo. Asimismo, en caso de estimar necesario designar un administrador provisional, debe contar con el acuerdo previo del Consejo del BCCh.

Figura 7. Mecanismo de intervención temprana en Chile



(*) Las líneas continuas marcan mandatos legales, mientras las líneas punteadas marcan opciones a disponibilidad de la autoridad supervisora.
Fuente: Elaboración propia.

4.1 Hechos indiciarios de inestabilidad financiera o administración deficiente

Según las recomendaciones del BIS, para activar la fase de tratamiento de bancos en problemas (figura 5), el supervisor necesita contar con herramientas que le permitan discriminar cuándo un banco deja de ser viable o es previsible que pronto deje de serlo, y poder determinar si cumple con los méritos para continuar teniendo licencia para operar. El mecanismo del que dispone la LGB son las "presunciones", que habilitan al supervisor a requerir un conjunto de acciones amparado en indicadores verificables. Dichos indicadores o presunciones legales están definidos en el artículo 112 de la LGB (tabla 1).

Las presunciones relativas a la solvencia de la institución se ajustan a los requerimientos patrimoniales del nuevo marco de capital de Basilea III. En la práctica, esto es equivalente a estar clasificado (o tener una alta probabilidad de estar) en categoría C de solvencia[21], lo que implica intervenir más tempranamente (con un nivel más alto de capital) en bancos sistémicos (por el cargo sistémico) o en bancos cuya evaluación dentro del proceso de supervisión haya detectado insuficiente capital para cubrir sus riesgos (por el cargo por pilar 2). En efecto, el hecho de que el cargo sistémico en Chile sea un requerimiento de capital activo y permanente, y no un colchón, lo hace calificar como capital con capacidad de absorción de pérdidas para estas instituciones.

Por su parte, las presunciones de problemas de liquidez se refieren, en general, a incumplimientos normativos reiterados, evidencia de tasas fuera de mercado para captar recursos, proyecciones de flujos que provoquen suspensión de obligaciones, déficit en la reserva técnica y, en el caso más severo, la necesidad de requerir préstamos de emergencia del BCCh.

[21] No incluye los colchones de conservación y contracíclico, pues su incumplimiento genera la suspensión del pago de dividendos, pero no la obligación de activar un plan de regularización.

Tabla 1. Presunciones de inestabilidad bancaria: Artículo 112 LGB

Solvencia	Liquidez	Gestión
a) Se haya dejado de cumplir alguno de los requerimientos patrimoniales que le sean aplicables. En el caso de las empresas bancarias dichos requerimientos se refieren a los establecidos en el artículo 66 de la LGB (8% + cargo sistémico + pilar 2).	f) Que el banco haya recurrido al financiamiento de urgencia del Banco Central de Chile en tres o más meses de un mismo año calendario, o se hubiere renovado el vencimiento de algún crédito de esa misma naturaleza que le hubiere sido otorgado dentro del mismo período.	k) Se haya otorgado créditos a personas relacionadas, directamente o a través de terceros, a la propiedad o gestión de la empresa en términos más favorables en cuanto a plazo, tasas de interés o garantías que los concedidos a terceros en operaciones similares; o se haya concentrado créditos a dichas personas relacionadas por más de una vez su capital pagado y reservas.
b) Por efecto de pérdidas observadas en la información financiera disponible correspondiente a dos o más meses seguidos, se desprenda que, de mantenerse dicha tendencia dentro de los siguientes seis meses, la empresa fiscalizada quedará en alguna de las situaciones previstas en el literal a) del art. 112 de la LGB.	g) Por efecto de la disminución en sus flujos de financiamiento, se desprenda que, de mantenerse dicha tendencia dentro los siguientes treinta días, la institución no podrá cumplir con el pago de sus obligaciones.	l) Se hayan celebrado contratos de prestación de servicios o adquisición o enajenación de activos de cualquier naturaleza con personas relacionadas, directamente o a través de terceros, con su propiedad o gestión, y que hayan sido objetados fundadamente por la Comisión en forma previa a su celebración o con posterioridad a ella.
c) Dentro de un periodo de hasta doce meses se observen pérdidas que superen el 10% del capital pagado y reservas.	h) Se haya pagado en tres o más meses tasas de interés al público que superan en 20% o más los promedios que correspondan a las instituciones fiscalizadas de su misma especie, dentro de los últimos doce meses.	m) Los auditores externos señalen reservas acerca de la administración o de la estabilidad de la entidad como empresa en marcha.
d) Si el banco ha incumplido el requerimiento patrimonial adicional asociado a la autorización de operaciones en el exterior (art 78 LGB, 1% capital regulatorio).	i) Si el banco incurre en déficits de reserva técnica (RT) por más de quince días (RT=100% obligaciones a la vista en exceso de 2,5 veces el capital regulatorio).	n) Se haya incumplido gravemente el plan de desarrollo de negocios para los primeros tres años de otorgada la autorización de existencia y funcionamiento de un nuevo banco.
e) Se haya incumplido reiteradamente las normas sobre liquidez establecidas por el Banco Central de Chile	j) Se haya incurrido en incumplimiento reiterado de las disposiciones legales, de la normativa dictada por la Comisión, o de las órdenes e instrucciones impartidas por ésta.	
ñ) Se haya detectado cualquier otro hecho indiciario de inestabilidad financiera o administración deficiente.		

Fuente: Elaboración propia.

Las presunciones de gestión deficiente se refieren a determinadas operaciones con partes relacionadas, directamente o a través de terceros, con su propiedad o gestión; reservas de los auditores externos; y el incumplimiento reiterado de disposiciones legales o normativas, o de las órdenes e instrucciones impartidas por la CMF.

Por último, las presunciones que activan un plan de regularización incluyen “cualquier otro hecho indiciario de inestabilidad financiera o administración deficiente”. La amplitud de la causal permite a la CMF adaptarse para tomar medidas ante las distintas hipótesis que pueden constituir eventos de inestabilidad financiera y administración deficiente, según criterios técnicos.

4.2 Capitalización por los accionistas o por el sistema financiero

Para efectuar una capitalización por los accionistas, la Ley N° 21.130 de 2019 que modificó la LGB, redujo el plazo de convocatoria a votación de 30 a 15 días hábiles, y aumentó el abanico de opciones que puede implementar la CMF en caso de que la convocatoria sea rechazada o el aumento de capital no se entere en el plazo estipulado. Asimismo, el plan puede contemplar convocar a junta de accionistas para fusionar el banco o vender sus activos, cuando se requiera.

También es posible que, como parte del plan de regularización, una empresa bancaria en problemas reciba préstamos de uno o más bancos sanos, de hasta 3 años de plazo y por un monto máximo equivalente al 25% de patrimonio efectivo del acreedor. Estos préstamos serán considerados como capital básico por el banco receptor de los fondos para efecto de los márgenes que establece la LGB, y como deuda subordinada por el banco acreedor[22], y sólo podrán ser pagados una vez que el banco en problemas esté adecuadamente capitalizado conforme al artículo 66 de la LGB, sin considerar el préstamo.

El artículo 115 de la LGB señala que "*no podrán efectuar estos préstamos el Banco del Estado de Chile, los bancos sometidos a administración provisional o aplicando un plan de regularización, ni los bancos que tengan accionistas comunes que, directa o indirectamente, controlen la mayoría de sus acciones*". Una característica relevante de estos préstamos es que las condiciones deben ser aprobadas por el directorio del banco prestamista (además de contar con la autorización del supervisor), sin que sea necesario someterlas a junta de accionistas. Si el préstamo no se paga dentro del plazo, puede utilizarse para ser capitalizado para efectos de fusionar al banco en problemas con el banco prestamista; para enterar un aumento de capital suscrito por terceros no vinculados a la propiedad o gestión del banco prestamista; o para suscribir y pagar un aumento de capital, en cuyo caso las acciones adquiridas deberán ser enajenadas en un mercado secundario formal en 180 días o repartidas entre los accionistas del banco prestamista de acuerdo a las normas generales. En cualquier caso, los adquirientes de las acciones deben cumplir con los requisitos de integridad y solvencia que establece la LGB. En caso de capitalización del préstamo y de verificarse una operación de concentración, no le serán aplicables las disposiciones contenidas en el Título IV del decreto ley N° 211 de 1973, que fija normas para la Defensa de la Libre Competencia[23].

4.3 FSAP 2021

La evaluación del FSAP 2021 sobre el régimen de intervención temprana en Chile indica que este "*es sólido y está en línea con las mejores prácticas internacionales*". No obstante, recomiendan mejorar aún más el marco prudencial para garantizar la resiliencia de las entidades sistémicas en situaciones de estrés, mediante el establecimiento de un Plan de Recuperación mientras el banco goza de buena salud. Este requisito debe aplicarse al menos a los bancos sistémicamente importantes, así como a cualquier institución financiera que pueda socavar la confianza en el sistema financiero en caso de falla. La planificación de la recuperación debe ser un requisito prudencial; las acciones de recuperación deben estar preaprobadas por el órgano administrativo de la entidad (directorio, en el caso de bancos, y consejo de administración, en el caso de cooperativas de ahorro y crédito); y el proceso debe ser supervisado por la CMF. El marco legal debe permitir que la CMF requiera que un banco implemente cualquiera de las acciones de recuperación establecidas en el plan, si lo considera necesario para evitar que alcance un estado de inviabilidad.

El documento también recomienda ampliar la protección legal de los funcionarios involucrados y de cualquier persona designada por la autoridad de resolución en la gestión de crisis, exigiendo la

[22] Por lo tanto, en caso de liquidación, serán pagados después de los valistas.

[23] La ley establece que el crédito no puede ser superior al 25% del patrimonio efectivo del banco prestamista.

negligencia grave como umbral para la responsabilidad civil. Actualmente, la CMF debe proporcionar defensa a los funcionarios, al administrador provisional, al inspector delegado y al liquidador, incluso después de dejar el cargo (artículo 8° inciso 3° del D.L. N°3.538). Se recomienda que se brinde claridad legal a los posibles demandantes de que sobrevendrá responsabilidad legal de los funcionarios involucrados de esta Comisión, únicamente ante actos delictivos, gravemente negligentes o dolosos por los actos que realicen en el marco de sus funciones. Además, si dichos funcionarios se enfrentan a acciones judiciales a título personal y tienen que defenderse en el proceso, deben tener acceso a los recursos para una defensa efectiva, incluida una indemnización por las costas. De probarse dolo, debe existir la sanción pertinente[24].

5. Mecanismos de salida de una entidad fallida en Chile

En Chile, el único mecanismo de salida de una entidad fallida es la liquidación. La LGB establece que la CMF puede decretar la liquidación forzosa de una institución financiera cuando determine que ésta no tiene la solvencia necesaria para continuar operando, o que la seguridad de sus depositantes u otros acreedores exige su liquidación, previo acuerdo favorable del BCCh (Art. 130). Las presunciones de insolvencia se resumen en la tabla 2.

Tabla 2. Presunciones de insolvencia bancaria en la LGB

Solvencia	Liquidez
a) El capital básico, deducidas las pérdidas acumuladas durante el ejercicio que aparezcan en un estado financiero, sea inferior al 3% de los activos ponderados por riesgo o al 2% de los activos totales, ambos netos de provisiones exigidas.	d) La empresa bancaria mantenga con el Banco Central de Chile créditos de urgencia vencidos y, al solicitar su renovación, éste la deniegue, siempre que el informe de la Comisión haya sido también negativo, por razones fundadas.
b) El patrimonio efectivo, después de deducidas las pérdidas acumuladas durante el ejercicio que aparezcan en un estado financiero, sea inferior al 5% de los activos netos de provisiones exigidas y ponderados por riesgo.	e) La empresa bancaria haya suspendido el pago de sus obligaciones, incluyendo las correspondientes a cualquier cámara de compensación.
c) Por efecto de pérdidas acumuladas durante el ejercicio, que aparezcan en dos estados financieros consecutivos, se desprenda que, de mantenerse el aumento proporcional de ellas en los siguientes seis meses, el banco quedará en alguna de las situaciones previstas en las letras a) o b) precedentes.	

Fuente: Elaboración propia.

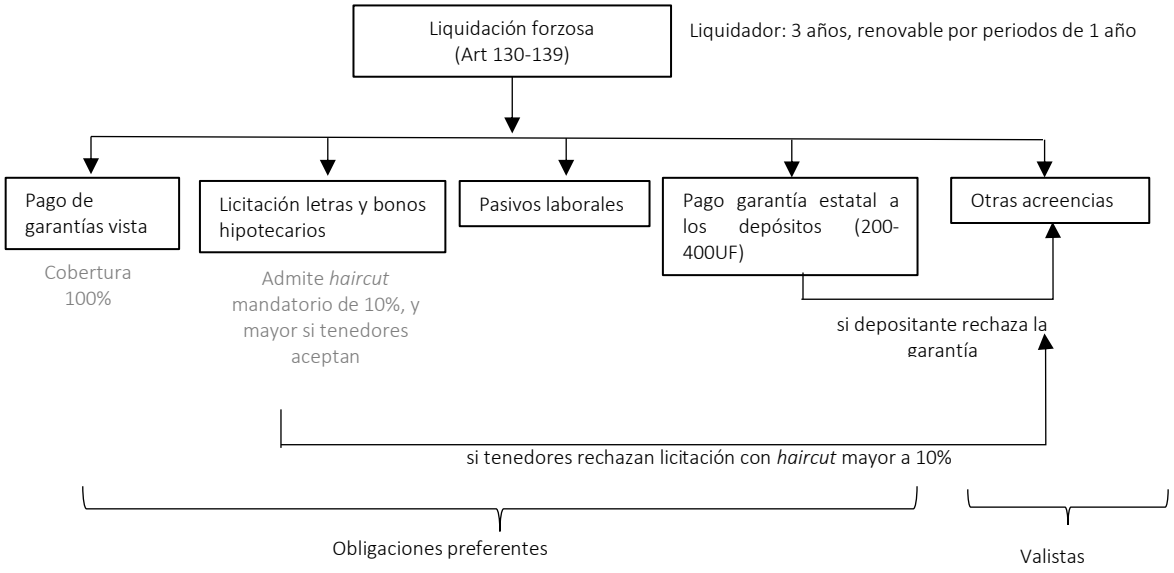
Los tenedores de depósitos y obligaciones a la vista del banco tienen una preferencia de mayor rango legal. Si sus obligaciones no han sido pagadas y los fondos del banco son insuficientes, el BCCh dejará disponibles los fondos para su pago mediante la adquisición de activos o la concesión de préstamos, que tendrán preferencia sobre cualquier otro acreedor. El liquidador podrá traspasar las cuentas corrientes o depósitos vista a otro banco para su pago, hasta la concurrencia de los fondos entregados con ese objeto. Los pasivos laborales del banco fallido tienen, donde corresponda, los privilegios legales de la primera clase de la prelación de créditos que establece el Código Civil (figura 8)[25].

[24] Responsabilidad administrativa, civil y penal correspondiente.

[25] Los créditos de primera clase se pagan después de las obligaciones a la vista de un banco, pero antes que los créditos prendarios y los de ciertos empresarios sobre los efectos en su poder (en la hipótesis del art. 2476 del Código Civil); hipotecarios, los censos debidamente

En la medida que haya fondos disponibles después del pago de los acreedores preferentes (en particular, de los préstamos del BCCh), el liquidador podrá destinar recursos a los acreedores valistas, en proporción al monto de sus respectivos créditos si por cualquier causa no alcanzaren a pagarse íntegramente (art. 136 inc. 3° LGB). Las acreencias en que se haya pactado reajustes o intereses (o ambos) continuarán devengándolos conforme lo pactado. Las que no devenguen ni reajustes ni intereses, o dejen de devengarlos por cumplimiento del plazo, ganarán intereses corrientes para operaciones no reajustables. Para obligaciones en moneda extranjera pagaderas en moneda extranjera, la tasa de conversión será la que resulte mayor entre el tipo de cambio vendedor del día del pago de la obligación y el del día de vencimiento de esta (arts. 20 y 22 de la Ley 18.010). Para obligaciones pagaderas en moneda nacional la forma de reajuste será la que se haya pactado de entre los sistemas autorizados por el Banco Central de Chile (art. 3 de la Ley 18.010 y 35 N°9 LOC BCCh).

Figura 8. Proceso de liquidación forzosa en Chile, título XV de la LGB



Fuente: Elaboración propia.

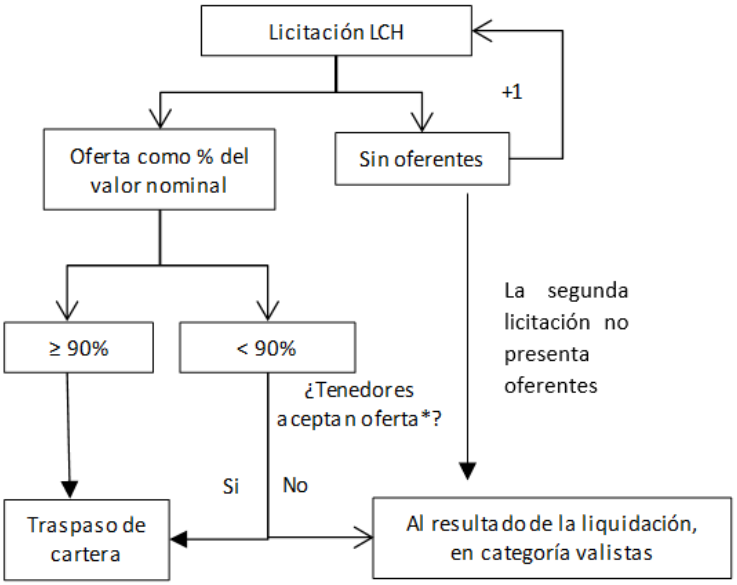
Los accionistas tendrán derechos sobre el excedente de la liquidación solo una vez cubiertas en su totalidad las deudas del banco.

La LGB contempla un tratamiento preferencial para los tenedores de letras y bonos hipotecarios, en caso de liquidación (art. 134). Estos instrumentos se licitan en conjuntos y pueden traspasarse directamente a otra institución financiera en el caso que el adquiriente se comprometa a pagar al

inscritos y el derecho legal de retención sobre bienes raíces —judicialmente declarado e inscrito en el respectivo Conservador de Bienes Raíces (en la hipótesis de los arts. 2478 y 2479 del Código Civil); los que en general se refieren a personas que administran bienes ajenos (y que el Código Civil denomina "privilegiados de cuarta clase"); valistas y subordinados legal y convencionalmente (art. 2489 del Código Civil). Por su parte, en materia de prelación de créditos, no existe un solo tipo de "pasivo laboral", ya que las remuneraciones (2472 N°5 del Código Civil) tienen prioridad sobre las cotizaciones (2472 N°6 del Código Civil); y estas últimas sobre las indemnizaciones (2472 N°8 del Código Civil).

menos un 90% del valor nominal de estas obligaciones (es decir, la LGB admite un *haircut* legal máximo de 10%). Si la oferta es menor, se convocará a los tenedores de las letras para determinar si la aceptan (lo que requiere mayoría absoluta del valor no amortizado de este tipo de deudas) o esperan el resultado de la liquidación (figura 9).

Figura 9. Licitación de instrumentos hipotecarios durante el proceso de liquidación forzosa en Chile, artículo 134 de la LGB



Fuente: Elaboración propia.

La capacidad del Estado para recapitalizar a un banco en problemas está limitada por el artículo 49 numeral 4 de la LGB, que prohíbe ser accionistas de un banco, entre otros, al Fisco, las empresas estatales, sociedades o entidades públicas o privadas en que el Estado tenga aportes de capital, y todos los servicios públicos creados por ley. Asimismo, el artículo 115 de la LGB prohíbe al Banco del Estado de Chile otorgar préstamos a un banco que se encuentre en alguna de las hipótesis de administración deficiente o inestabilidad financiera que señala el artículo 112 de la LGB (la figura de capitalización por el sistema descrita dentro del plan de regularización). Si bien estas medidas controlan apropiadamente el riesgo moral, también dificultan la adopción de mecanismos de resolución que incluyan apoyo fiscal.

La LGB no contempla un mecanismo de transferencia conjunta, total o parcial, de los activos y pasivos bancarios, aparte de la facultad para transferir las cuentas corrientes y los depósitos a la vista hasta la concurrencia de los fondos entregados con tal objeto (art. 132 inc. 3° de la LGB). En la legislación vigente, la administración de la cartera en *default* recae sobre el administrador provisional o el liquidador, dependiendo del estatus legal del banco fallido.

FSAP 2021

La evaluación del FSAP 2021 destaca que las limitaciones en el conjunto de herramientas existente para la resolución de un banco pueden terminar forzando a las autoridades chilenas a utilizar recursos estatales para evitar una quiebra bancaria sistémica, similar a lo que sucedió durante la crisis de los años ochenta. Esto representa un alto riesgo de pérdidas económicas para el BCCh y para el Estado, en general. En su opinión, las limitaciones de la liquidación como herramienta para la gestión de quiebras bancarias sistémicas (véase el recuerdo sobre el caso de Lehman Brothers), combinadas con la ausencia de facultades para imponer pérdidas a los acreedores bancarios, podrían generar riesgo moral y crear un incentivo para que los accionistas y acreedores del banco fallido se nieguen a recapitalizarlo si se anticipa un apoyo estatal.

En esta línea, el equipo FSAP recomendó diferenciar entre la resolución de bancos sistémicos, que requieren un uso más amplio de herramientas, y la resolución de instituciones no sistémicas. Así, recomienda establecer un requisito mínimo de capacidad de absorción de pérdidas (LAC, por sus siglas en inglés) para los bancos sistémicos. En su visión, la estructura de financiamiento de los bancos sistémicos en Chile ya está bien posicionada para cumplir con un requisito de LAC, pues podrían refinanciar la deuda vigente bajo este esquema, al vencimiento. Asimismo, el documento recomienda establecer un régimen de resolución que flexibilice la actual prohibición de capitalización por parte del sector público, bajo condiciones especiales.

Esta facultad de requerir LAC a los bancos sistémicos debe complementarse con la facultad de la autoridad de resolución para desarrollar directamente, o requerir que los bancos desarrollen y mantengan, planes de resolución, mucho antes de que una crisis se desencadene. Dichas facultades deben permitir a las autoridades exigir a las entidades financieras que realicen los cambios estatutarios, financieros y operativos necesarios para garantizar que las herramientas de resolución se puedan aplicar de manera ordenada cuando la entidad se torne inviable. El objetivo debe ser mantener la continuidad del acceso a los servicios bancarios esenciales, proteger a los depositantes y minimizar el riesgo de uso de fondos públicos, todo ello mitigando el riesgo moral al asegurar que los accionistas y acreedores no garantizados estén expuestos a pérdidas.

Profundizando sobre su evaluación de 2011, el FSAP 2021 también recomendó establecer un marco legal de resolución bancaria, con una amplia gama de herramientas de resolución y un conjunto de salvaguardas para garantizar su adecuada aplicación, un conjunto de objetivos explícitos, una nueva jerarquía o prelación de acreedores, y un marco de evaluación del interés público diseñado para identificar claramente cuándo un banco ya no es viable o está próximo a no serlo y, por tanto, debe ingresar a un procedimiento de régimen de resolución.

La evaluación también señala necesario asegurar que un banco en problemas pueda acceder a liquidez de emergencia del BCCh, con criterios de acceso claros, como son el tipo de colateral elegible, la tasa de interés y plazo. Una institución sistémica podría requerir esta facilidad debido a

un estado de iliquidez transitoria y, en caso de volverse inviable, poder contener el impacto de su falla sobre el sistema[26].

Por último, el FSAP 2021 recomienda designar una nueva autoridad de resolución, con las facultades necesarias para desarrollar la planificación de resolución de los bancos de forma continua y en tiempos normales. Debe haber una separación estructural adecuada de la supervisión prudencial –cuyo objetivo es mantener la continuidad de un banco- de la de resolución -cuyo objetivo es la salida ordenada de un entidad fallida-, con el fin de garantizar la independencia operativa de ésta última.

No existe un modelo institucional único para establecer una autoridad de resolución. Así, diferentes jurisdicciones han adoptado distintos enfoques para reflejar sus arreglos institucionales y la naturaleza de su sistema bancario. El informe describe cuatro modelos generales que se pueden considerar al designar una nueva autoridad de resolución:

- Establecer una nueva agencia independiente (por ejemplo, FDIC en los EE. UU., Junta Única de Resolución en la Unión Bancaria Europea).
- Establecer la autoridad de resolución dentro del regulador prudencial, con la independencia operativa adecuada de la supervisión prudencial (por ejemplo, FINMA en Suiza, BAFIN en Alemania).
- Establecer la autoridad de resolución dentro del banco central (por ejemplo, Banco de Inglaterra, Autoridad Monetaria de Hong Kong, Autoridad Monetaria de Singapur, todas las cuales tienen también a cargo la supervisión prudencial).
- Establecer la autoridad de resolución dentro de la agencia de protección del depositante (por ejemplo, PIDM en Malasia, IPAB en México, COPAB en Uruguay, CDIC en Canadá)

6. Principios internacionales de los sistemas de seguro de depósitos

El sistema de seguro de depósitos bancarios es uno de los componentes más importantes de la red de protección financiera[27]. Tradicionalmente, los objetivos de los sistemas de seguro de depósitos son la protección a los depositantes y otras formas de ahorro[28], y la estabilidad del sistema financiero (Demirgüç-Kunt et al, 2008; IADI 2009). Al diseñar este sistema, se deben determinar y hacer públicos sus objetivos de política e identificar los poderes necesarios para cumplir con esos objetivos.

[26] En el caso de instituciones sistémicas, la recomendación del FSAP es que exista garantía del Estado a los créditos de emergencia.

[27] La red de protección financiera está conformada por cuatro pilares: el prestamista de última instancia, la regulación y supervisión financiera, el marco de resolución y el esquema de protección a los depósitos.

[28] En algunos países la protección se extiende a pólizas de seguros de vida y a algunos instrumentos de inversión.

En general, el mandato de los sistemas de seguros de depósitos puede clasificarse en cuatro categorías:

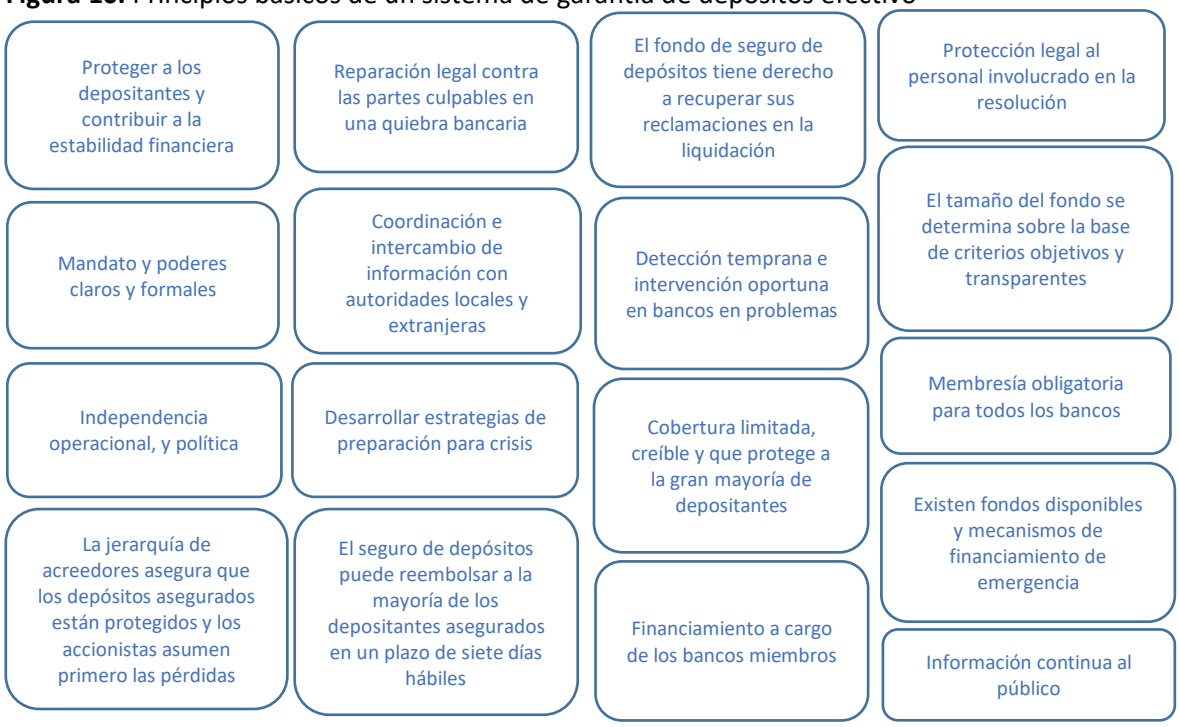
1. Caja de pago: sólo son responsables del reembolso de los depósitos asegurados.
2. Caja de pago+: además de lo anterior, puede apoyar medidas de resolución.
3. Minimización de pérdidas: participa activamente en la selección de estrategias de resolución de menor costo.
4. Minimización de riesgos: incluye un conjunto completo de poderes de resolución, así como responsabilidades de supervisión prudencial (el ejemplo más conocido es el FDIC en EE. UU.).

Según la última encuesta de la IADI (2021), el 27% de los esquemas de garantía de depósito responderían al mandato de caja de pago; 40% a caja de pago+; 19% a minimización de pérdidas; y 14% a minimización de riesgos.

6.1 Principios Básicos

En 2009 el BCBS y la Asociación Internacional de Seguros de Depósitos (IADI, por sus siglas en inglés) publicaron los "Principios Básicos para Sistemas de Seguros de Depósitos Efectivos", actualizados en 2014 (figura 10). Un sistema de garantía de depósitos eficaz debe especificar los objetivos de interés público que pretende alcanzar, entre ellos, la reducción del riesgo moral de sus beneficiarios. El mandato debe ser claro y establecerse formalmente, y debe existir congruencia entre éste y los objetivos declarados.

Figura 10. Principios básicos de un sistema de garantía de depósitos efectivo



Fuente: En base a la versión revisada de IADI (2014).

Para asegurar el cumplimiento oportuno de sus compromisos ante los depositantes, el sistema de garantía de depósitos debe poder financiar el pago de la garantía, suscribir contratos, determinar su propios presupuesto y procedimientos internos de operación, y acceder a información oportuna y veraz. Asimismo, debe operar con independencia y transparencia, rendir cuentas y estar aislado de influencias indebidas, políticas y privadas.

Dentro del sistema de seguro de depósitos debe distinguirse la agencia a cargo de la toma de decisiones y el fondo de seguro de depósitos que se constituye para el pago de las obligaciones. Ambos componentes pueden estar juntos o separados (por ejemplo, la administración del fondo puede delegarse a una tercera parte).

El directorio de la agencia de seguro de depósitos debe cumplir sólidas prácticas de gobierno corporativo, reunirse regularmente y tener su propio código de conducta; sus miembros deben cumplir con criterios de "idoneidad y propiedad", ser nombrados por periodos fijos; y solo deben poder ser destituidos por causales determinadas en la ley. También debe existir un esquema que permita la coordinación estrecha y el intercambio de información entre los distintos actores de la red de seguridad financiera local (en el caso chileno, los participantes del CEF) y con las autoridades de otras jurisdicciones.

El fondo de seguro de depósitos debe administrar un portafolio de inversiones de bajo riesgo y alta liquidez para permitir el uso inmediato de una parte de sus recursos en caso de ser necesario. En consecuencia, la cartera debe estar compuesta por instrumentos financieros de corto plazo o de alta liquidez de mercado. Los fondos no deben invertirse en bancos comerciales, excepto para el uso de saldos transaccionales únicamente para fines operativos. De otro modo, los recursos quedarían inmovilizados en caso de fallas en el sistema. Asimismo, el fondo debe estimar periódicamente sus potenciales necesidades de recursos en función del análisis del nivel de estrés financiero en el sistema.

Los sistemas de seguro de depósito (el fondo y la agencia) pueden tener administración pública o privada. De acuerdo con la más reciente encuesta de la IADI (2021), más del 80% existe por disposición legal, y más de dos tercios pertenecen a la administración pública, ya sea como agencias independientes o dentro de otro ente gubernamental.

La membresía en el sistema de garantía de depósitos debe ser obligatoria para todas las instituciones financieras que capten depósitos del público, y los depósitos cubiertos deben estar claramente definidos por ley. El nivel de cobertura del seguro debe ser parcial pero suficientemente alto para evitar pérdidas de confianza en el sistema o instituciones individuales y debe ser posible identificar de manera rápida los depósitos asegurados. Es esencial que el público esté informado continuamente sobre el alcance del sistema de seguro de depósitos.

El sistema debe disponer de fondos que se constituyen en base a primas pagadas por las instituciones miembros, cuyo tamaño se determina de manera objetiva y trasparente, y debe contar con mecanismos de financiamiento alternativo cuando sea necesario. El financiamiento del fondo de seguro de depósitos puede ser ex - ante, ex – post o una combinación de los anteriores. El

financiamiento ex – ante se refiere al cobro regular de primas, con el fin de acumular recursos para cumplir con compromisos futuros (como el pago a los depositantes en caso de fallas de las instituciones cubiertas) y para cubrir los costos operativos del asegurador de depósitos (como el pago de sueldos del personal de la agencia, o los costos de administración del fondo) y otros (como necesidades de inversión para su correcto funcionamiento). El financiamiento ex – post se refiere al sistema en el que los fondos para cubrir los compromisos de la garantía de depósitos se recaudan desde los bancos que siguen operando después de una crisis en un banco o conjunto de bancos[29]. La encuesta de la IADI (2021) muestra que el 84% de los seguros se financia con primas ex – ante, 5% con primas ex – post, y 11% tiene un mecanismo híbrido.

Las primas del seguro pueden ser planas o una función del riesgo de la institución asegurada (Recuadro 4). Según la encuesta de la IADI (2021) en más de la mitad de los casos las primas son planas, en otro 35% las primas son sensibles al riesgo (especialmente cuando el mandato es de minimización de pérdidas o de riesgo) y, en el resto, es una combinación de los casos anteriores. Cuando un sistema recién se establece, la recomendación es partir con primas planas, de manera de enfocarse en los aspectos más críticos de la instalación (FMI 2022).

Recuadro 4. Primas de los esquemas de garantía de depósitos con financiamiento ex-ante

La manera de calcular las primas de los esquemas de garantía de depósitos con financiamiento ex ante varía entre economías. La tabla 3 muestra una comparación publicada en 2012 por el FSB, separando entre primas planas y sensibles al riesgo.

Tabla 3. Comparación de las primas de los esquemas de garantía de depósitos con financiamiento ex-ante.

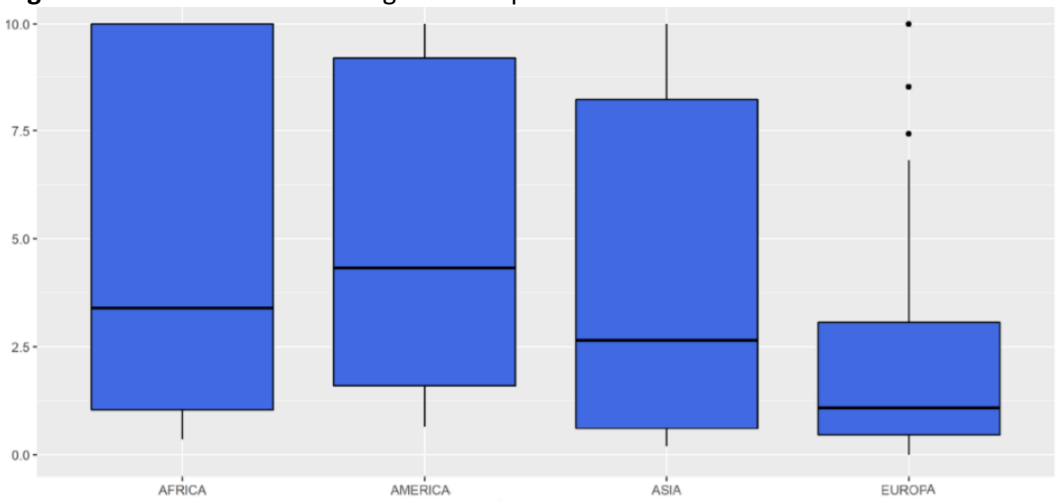
País	Prima		Máxima Exposición
	Basada en riesgo	Tasa	Base
Brasil	No	0,15%	0,0125% de los balances mensuales promedios de depósitos cubiertos
India	No	0,10%	Depósitos elegibles
Indonesia	No	0,20%	Promedio depósitos mensuales
México	No	0,40%	De un proxy del total de los pasivos del banco
Rusia	No	0,10%	Promedio de los balances depósitos elegibles trimestrales
Alemania	Si	0,02%	Pasivos de depositantes protegidos
Argentina	Si	0,015% -0,3%	Depósitos elegibles
Canadá	Si	0,028% - 0,056% - 0,111% - 0,222%	Depósitos cubiertos
EE. UU.	Si	0,025% - 0,45%	Promedio de los activos totales consolidados menos promedio del capital tangible
Hong Kong	Si	0,017%-0,049%	Depósitos cubiertos
Singapur	Si	0,02% - 0,07%	Depósitos cubiertos
Turquía	Si	0,11% - 0,13% - 0,15% ó 0,19% + entre un 0,01% a 0,02% adicional	Depósitos asegurados

Fuente: Thematic Review on DIS, Financial Stability Board, febrero de 2012. Datos para Chile en base a estimaciones propias con información de diciembre de 2020.

[29] IADI 2009 – traducción oficial al español 2016.

El monto objetivo de los fondos de seguro de depósito suele expresarse como una proporción de los depósitos cubiertos o de los depósitos elegibles. En la mayoría de los casos, el denominador es el mismo que la base de evaluación sobre la cual se cobra la prima del seguro (Recuadro 4). El tamaño promedio de los fondos de seguros de depósitos varía sustancialmente por región, entre 1% de los depósitos cubiertos en Europa y 4,5% en América (figura 11).

Figura 11. Nivel del fondo de seguro de depósitos



(*) Valor de los depósitos asegurados sobre valor de los depósitos totales. Las líneas centrales de la distribución representan el promedio.
Fuente: IADI (2021).

Recuadro 5: Monto objetivo de los fondos de seguro de depósito

En 2018, IADI desarrolló un estudio especial sobre el monto objetivo de los fondos de seguro de depósito. Algunas jurisdicciones lo expresan como un rango (con valores mínimos y máximos), bajo la premisa de que esto puede reflejar mejor el perfil de riesgo de los bancos miembros y seguir siendo relevante bajo la constante evolución de las condiciones macroeconómicas. No obstante, algunos expertos opinan que hay mayores beneficios en mantener un objetivo fijo; de lo contrario, el piso del rango se vuelve el objetivo de facto (FMI, 2022).

La mayoría de los objetivos de los fondos se establecen en la ley o en la normativa. En algunos casos, la ley establece un objetivo mínimo inicial, pero la agencia de seguro de depósitos o la autoridad de resolución pueden establecer un objetivo más alto en función de revisiones periódicas. Algunas jurisdicciones utilizan el método discrecional (opinión de expertos respaldada por análisis de datos e información) para fijar el monto objetivo del fondo; otras utilizan métodos estadísticos basados en el riesgo del fondo; mientras que otras usan una combinación de las anteriores.

La determinación del monto objetivo apropiado del fondo debe tener en cuenta una serie de factores. En primer lugar, la acumulación de un fondo de monto adecuado puede llevar varios años, por lo que, tanto el nivel de la prima como el tamaño objetivo del fondo deben establecerse para garantizar que el sistema de seguro de depósitos tenga los recursos adecuados para abordar los problemas más apremiantes, así como para acumular las reservas adecuadas, sin sobrecargar al sector. En segundo lugar, es posible exigir a las instituciones miembros una contribución inicial, o una tarifa de entrada para todas las instituciones que ingresan al sistema de garantía de depósitos, aunque ya cuenten con licencia para operar. Finalmente, es importante recordar que estos fondos

no están diseñados para cubrir la totalidad de los depósitos de instituciones o crisis sistémicas, pues significaría inmovilizar una cantidad importante de recursos en tiempos de normales (bajo el supuesto de que la probabilidad de una falla sistémica es baja). Por lo tanto, el monto objetivo se establece para garantizar que haya fondos suficientes para hacer frente a la mayoría de las fallas, sin requerir pagos demasiado altos del sistema financiero para cubrir un evento que ocurre raramente.

Algunos sistemas han considerado una inyección de capital inicial externa durante el periodo de implementación de un nuevo sistema de seguro de depósitos. Idealmente el capital debe provenir del Fisco, y debe reembolsarse en el tiempo con cargo a las contribuciones de los miembros. Este capital inicial entregaría al fondo un monto suficientemente alto para asegurar de manera creíble a los depositantes la solvencia del sistema, y las primas no debieran reducirse hasta que la contribución del gobierno se reembolse en su totalidad.

Una vez operativo, en caso de que el fondo muestre un déficit, las opciones incluyen aumentar las primas, cobrar primas por adelantado, solicitar una inyección de capital al gobierno o banco central, o levantar fondos del mercado de capitales. La existencia de este tipo de arreglos de financiamiento alternativo permite mantener la confianza en el sistema[30]. Por el contrario, en caso de superávit, se puede suspender o restituir (devolver) el cobro de primas. La opinión de los expertos (FMI, 2022) apoya restituir el cobro de primas, de manera de evitar debilitar la disciplina del mercado suspendiendo el cobro de primas.

En un sistema de seguro de depósitos eficaz, las autoridades deben estar facultadas para promover acciones legales contra los responsables de la falla de un banco. Asimismo, todos los integrantes de la red de seguridad financiera deben contar con protección legal en el ejercicio de sus mandatos. La ley debe incluir una disposición de indemnización —de responsabilidad personal e institucional— por todos los actos realizados de buena fe y en el desempeño de las funciones en virtud de las leyes pertinentes. La negligencia grave debe exigirse como umbral de responsabilidad civil de las autoridades, los empleados y las personas designadas para participar en la resolución de un banco y en el uso de los fondos del seguro de depósitos (incluyendo al personal de la empresa fallida que cumple instrucciones de la autoridad de resolución).

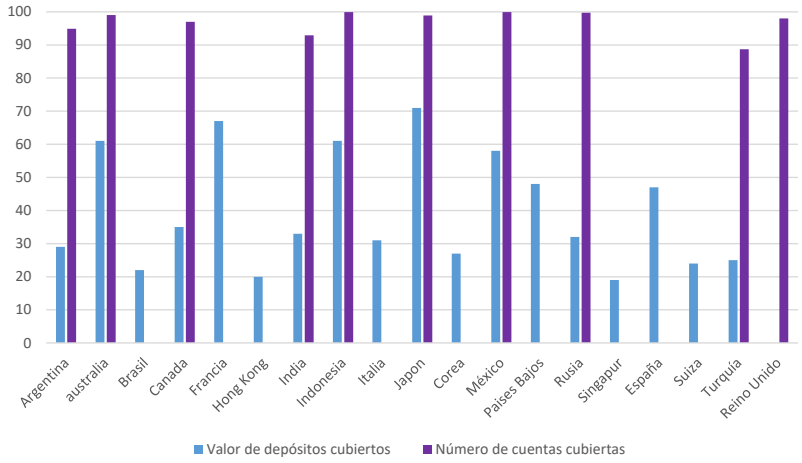
En caso de resolución, el seguro de depósitos puede contribuir con fondos para facilitar el mecanismo de resolución escogido hasta por el monto de los depósitos cubiertos neto de recuperaciones, como alternativa al pago directo de los depósitos asegurados. La decisión entre el reembolso directo o la asistencia de un mecanismo de resolución depende de cuál sea la alternativa que represente el menor costo (permanente) para el fondo de seguro de depósitos, con la información disponible al momento de tomar la decisión.

El seguro de depósitos debe poder reembolsar a los depositantes asegurados, en un plazo máximo de siete días hábiles. En 2012 el FSB publicó una comparación de los sistemas de seguro de depósitos de los países miembros del Comité de Basilea. Los datos disponibles a 2010 mostraban periodos de

[30] Según la encuesta de la IADI (2021), 26% se financia solo con fondos públicos, 17% con fondos privados y el resto usa una combinación de ambos.

pago desde un día hasta más de un año (plazo que se ha ido reduciendo en los últimos años); un nivel promedio del seguro en torno a 145.000 dólares americanos (cifra que también ha ido en aumento en los últimos años, especialmente en Europa); y una alta cobertura en términos del número de depositantes asegurados (97% en promedio), pero bastante menor en términos del valor de los depósitos (40% en promedio, figura 12). Un estudio más reciente (IADI, 2021), muestra que cerca de un 60% de las jurisdicciones están preparadas o en preparación para hacer pagos en menos de 7 días, con una cobertura por depositante en torno al 90% y una cobertura por valor en torno a 40%, aunque con importantes diferencias a nivel regional (sustancialmente mayor en Europa que en Asia, América y África).

Figura 12. Niveles de cobertura del fondo de seguro de depósito en países seleccionados (porcentaje a fines de 2010)



Fuente: Thematic Review on Deposit Insurance Systems Peer Review, FSB 2012.

La presencia de un seguro de depósito entrega confianza a los depositantes de que sus fondos estarán cubiertos en caso de falla de una entidad. De esta forma se reduce el riesgo de corridas bancarias en tiempos de crisis. No obstante, la literatura plantea que altos niveles de cobertura pueden generar incentivos perversos y ser fuente de riesgo moral, pues los depositantes pierden incentivos para efectuar un adecuado monitoreo de sus acreencias, y las instituciones bancarias pueden verse inclinadas a incrementar en exceso su toma de riesgo apalancada en recursos de terceros (problemas de agencia). De todos modos, cabe notar que mientras menor sea la cobertura, mayor el riesgo de corrida bancaria y menores serán también los fondos disponibles para facilitar una resolución. Cada vez más, el consenso internacional se inclina a que el sistema de seguro de depósitos debería cubrir completamente entre el 95-98 por ciento de los depositantes minoristas, pero solo cerca de la mitad del valor de los depósitos totales.

Sobre el "sujeto de protección" (personas y/o empresas, depósito o depositante) la práctica internacional es mixta. Teóricamente suele argumentarse que las personas naturales (particularmente los pequeños ahorrantes) son los que poseen menores niveles de conocimiento y enfrentan mayores costos relativos para monitorear el riesgo de las instituciones financieras, pero lo mismo puede argumentarse para pequeñas empresas. Asimismo, es común que los sistemas cubran a los depositantes más que a cada depósito, pues en caso contrario la atomización de los

depósitos dentro de un mismo banco constituiría un mecanismo de apalancamiento de la garantía[31]. La revisión del FSB (2012) mostraba que todas las jurisdicciones encuestadas (20 países) brindaban cobertura para depósitos a la vista y depósitos a plazo fijo, así como para depósitos de no residentes. La mayoría (80%) también cubría depósitos en moneda extranjera, depósitos de empresas no financieras (95%) y entidades del sector público (60%). Los depósitos interbancarios generalmente no están cubiertos (existe cobertura solo en un 20% de los casos).

El tratamiento de los depositantes en la jerarquía o prelación de acreedores puede tener un impacto profundo en los costos incurridos por el sistema de seguro de depósitos y en el régimen de resolución en general. Por una parte, esta preferencia facilita la implementación de alternativas de resolución de menor costo, como transferencias de depósitos parciales, el uso de instituciones puente y la conversión de deuda en capital, incluso si el fondo de seguro de depósitos contribuye a la resolución. Además, el trato más uniforme de los depositantes en todas las jurisdicciones podría contribuir a resoluciones transfronterizas más eficaces. Por otra parte, la preferencia de los depositantes aumenta la exposición potencial a pérdidas de los acreedores de menor rango, que podrían tomar medidas para protegerse, como garantizar sus reclamaciones o acortar los plazos de vencimiento, con consecuencias sobre el costo de financiamiento bancario en tiempos normales. En cualquier caso, el fondo de seguro de depósitos debe estar claramente reconocido en la ley como acreedor del banco en resolución, con subrogación de los depositantes beneficiados, con sus mismos derechos y orden de prelación.

6.2 Experiencia internacional

Europa

Desde la última crisis financiera internacional, la Unión Europea desarrolló un nuevo conjunto de herramientas de gestión de crisis, entre otros objetivos, para garantizar una adecuada protección para los depositantes. Los elementos más importantes de la Directiva de 1994 sobre sistemas de garantía de depósitos (Directiva 94/19/CE) se modificaron en 2009 en respuesta a la crisis financiera de 2008. El nivel de cobertura se incrementó desde 20.000 a 50.000 euros y, posteriormente a 100.000 euros. El plazo para los pagos se redujo desde 3 meses (ampliable a 9) a 20 días laborables (ampliable a 30 días laborables).

Todos los depositantes de la Unión Europea -ya sean personas físicas o empresas- están protegidos por Sistemas de Garantía de Depósitos (SGD) nacionales, con un tope de cobertura común de 100.000 euros[32] (o su equivalente en moneda local, lo que representa cerca de 115 mil dólares), independientemente del nivel de fondos disponibles de la SGD. A partir de mediados de 2015, los depositantes deben ser reembolsados en un plazo máximo de 20 días hábiles, límite que se reducirá

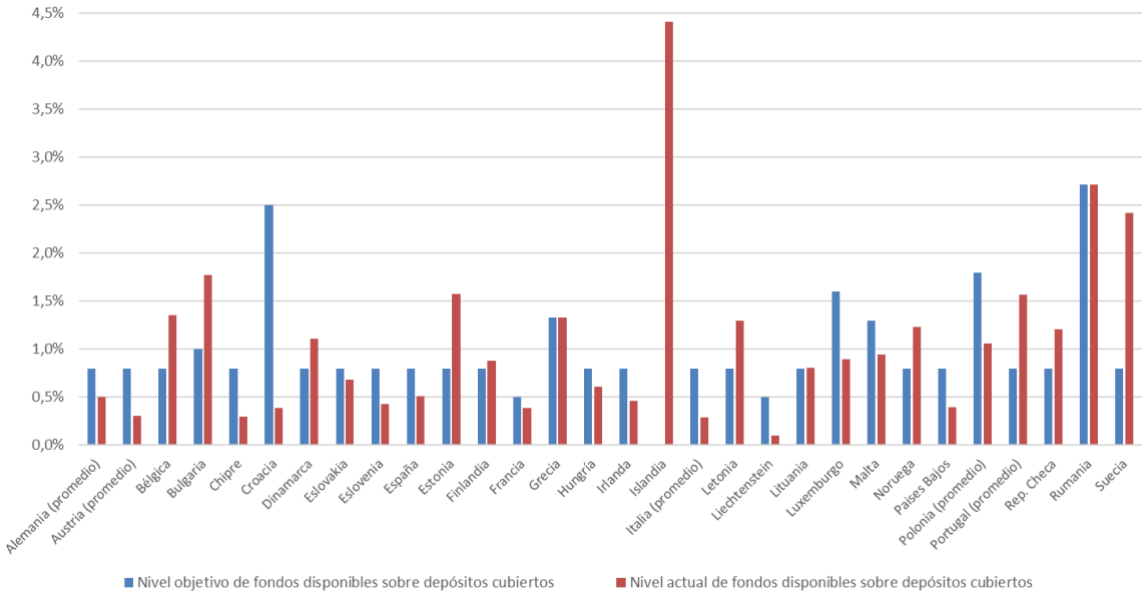
[31] Es decir, un depositante podría dividir sus depósitos en varias cuentas, maximizando así la cobertura de la garantía.

[32] Los depósitos protegidos incluyen planes de pensiones de pequeñas y medianas empresas, depósitos de autoridades con presupuestos inferiores a € 500.000, depósitos de más de € 100.000 para determinados depósitos con fines sociales y de vivienda.

gradualmente a 7 días hábiles para 2024[33]. Para asegurar que todos los SGD en los estados miembros cumplan con sus funciones, se realizan pruebas de tensión al menos cada 3 años.

Al momento de firmar un nuevo contrato de depósito, los depositantes deben recibir información simple y clara de su banco sobre el nivel de protección de estos. Todos los bancos de cada jurisdicción deben convertirse en miembros de un SGD y pagar contribuciones en función de su perfil de riesgo y otros factores. El esquema de garantía acumula las contribuciones en un fondo[34] de activos de bajo riesgo, que debe permitir reembolsar a los depositantes que posean cualquier tipo de depósito protegido por la directiva europea, cuando un banco quiebra y los depósitos no están disponibles. Se espera que en 2025 el tamaño de los fondos en cada estado miembro ascienda al menos a 0,8% de los depósitos cubiertos (figura 13). Los SGD también pueden financiar la resolución de bancos, sujeto a estrictas condiciones, de acuerdo con las reglas de recuperación y resolución bancarias de la Unión Europea, y existe la posibilidad de que los SGD se endeuden entre sí, en caso de ser necesario, sujeto al cumplimiento de una serie de requisitos normativos.

Figura 13. Nivel objetivo y disponible de los fondos de garantía de depósitos en la Unión Europea(*)



(*) Cuando se indica un promedio es porque la jurisdicción posee más de una SGD.
Fuente: Elaboración propia en base a *Deposit Guarantee Schemes data*, EBA.

Estados Unidos

La entidad a cargo del esquema de garantía de depósitos es la *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC*), una agencia independiente creada por el Congreso, luego de la Gran Depresión en 1933, para mantener la estabilidad y la confianza pública en el sistema financiero de EE. UU. Para cumplir con

[33] A solicitud de un depositante, se puede poner a disposición un monto de emergencia antes, si un sistema de garantía de depósitos no puede reembolsar a los depositantes dentro del límite de tiempo de 7 días durante el período de transición que finaliza el 31 de diciembre de 2023.

[34] Los Estados que anteriormente no tenían un fondo de este tipo, se encuentran actualmente en transición al nuevo modelo de financiamiento, y hasta la fecha se han observado avances importantes.

esta misión, la FDIC asegura los depósitos; examina y supervisa las instituciones financieras en materias de seguridad, solidez y protección del consumidor; hace que las instituciones financieras grandes y complejas puedan resolverse; y gestiona las administraciones judiciales de quiebra. Por lo tanto, en esta institución conviven funciones de supervisión[35] y de resolución. La FDIC no recibe asignaciones presupuestarias del Congreso, sino que se financia con las primas que los bancos y las asociaciones de ahorro pagan por la cobertura de la garantía de depósitos.

La cobertura del seguro de depósito incluye cuentas corrientes, cuentas NOW (de orden negociable de retiro), cuentas de ahorros, cuentas de depósito Money Market (MMDA), depósitos a plazo (como certificados de depósito o CDs), cheques de caja, giros postales y otros instrumentos oficiales emitidos por un banco. La FDIC no cubre inversiones en acciones, bonos, fondos mutuos, pólizas de seguro de vida, anualidades, títulos municipales, cajas de seguridad o sus contenidos u obligaciones, bonos o pagarés del Tesoro de EE. UU.

La cobertura es automática siempre que se haya abierto una cuenta de depósito en un banco o institución financiera asegurada por la FDIC, incluidos el principal y todos los intereses acumulados hasta la fecha del cierre del banco asegurado. El tiempo de pago habitualmente es muy breve (siguiente día laboral post intervención de la autoridad de resolución).

El monto estándar del seguro de depósito es de 250.000 dólares por depositante, por banco asegurado, para cada categoría de cuenta. Por lo tanto, los depositantes pueden tener derecho a una cobertura de más de 250.000 dólares si tienen fondos depositados en distintas categorías de cuentas y distintos bancos, y si cumplen con todos los requisitos de la FDIC. Todos los depósitos que un titular tiene en la misma categoría de cuenta en el mismo banco se suman y se aseguran hasta el monto estándar del seguro de depósito. Las categorías de cuentas se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Cobertura del seguro de depósito del FDIC (EE. UU.) por categoría de cuenta

Categoría	Tope de cobertura en miles de dólares
Cuentas individuales (un titular)	250 (por titular)
Cuentas conjuntas (dos o más titulares)	250 (por cotitular)
Algunas cuentas de jubilación (ej. cuentas IRA)	250 (por titular)
Cuentas de fideicomiso revocable	250 (por titular, por cada beneficiario diferente)
Cuentas de fideicomiso revocable	250 (para el interés no contingente de cada beneficiario diferente)
Cuentas de corporaciones, sociedades o asociaciones no incorporadas	250 (por corporación, sociedad o asociación no incorporada)
Cuentas de planes de beneficios para empleados	250 (para el interés no contingente de cada participante del plan)
Cuentas del gobierno	250 (por custodio oficial)

Fuente: FDIC.

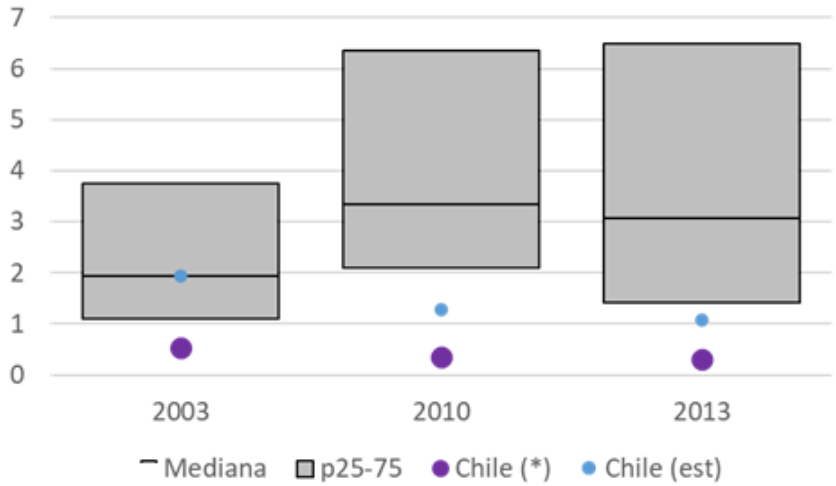
7. Garantía de Depósitos en Chile

Chile no cuenta con un sistema de seguro de depósitos financiado con primas desde las entidades aseguradas. La garantía estatal sobre los depósitos y captaciones a plazo está contenida en los

[35] La FDIC supervisa y examina directamente a más de 5.000 bancos y asociaciones de ahorro. Los bancos pueden ser autorizados por los estados o por la *Office of the Comptroller of the Currency* (OCC). Los bancos autorizados por los estados también tienen la opción de unirse al Sistema de la Reserva Federal. La FDIC es el principal regulador federal de los bancos autorizados por los estados que no se unen al Sistema de la Reserva Federal. Además, la FDIC es el supervisor de respaldo de los bancos y asociaciones de ahorro asegurados restantes.

artículos 144 al 153 de la LGB. Esta política pública brinda cobertura a los depósitos y captaciones a plazo que las personas naturales tengan en las instituciones bancarias y las cooperativas de ahorro y crédito bajo supervisión de la CMF (artículo 87 de la Ley General de Cooperativas), con cargo a fondos estatales. La garantía estatal de los depósitos se hace exigible cuando un banco entra en liquidación y su pago está a cargo del liquidador. Los depositantes que acepten la garantía recibirán un tope de 200 UF (aproximadamente 7.500 dólares) por banco y año calendario, y UF 400 en todo el sistema y año calendario[36]. Al aceptar la garantía, los depositantes renuncian al saldo remanente de sus acreencias, cuestión que debilita la protección de la garantía y hace complejo el cálculo del contingente anual de la garantía estatal. Si rechaza el pago de la garantía, el beneficiario conserva sus derechos para hacerlos valer en la liquidación.

Figura 14. Límite de cobertura personal sobre PIB per cápita (veces)



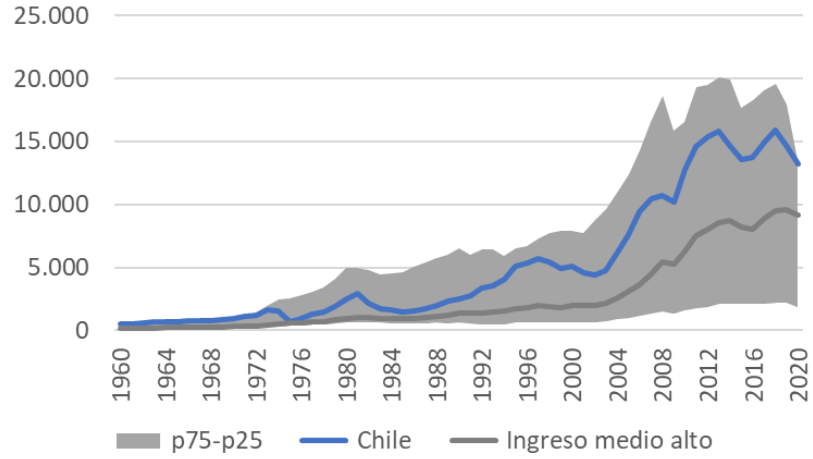
Chile (*) muestra solo la garantía estatal con el límite vigente a la fecha (90% de un máximo de UF 120 por persona y sistema). Chile (est.) es una estimación lineal de aumentar la cobertura de los depósitos a plazo desde UF 108 a UF 200 y agregar la cobertura del BCCh del 100% de los depósitos a la vista.
Fuente: Demirgüç-Kunt and Sobaci (2014), Deposit Insurance Dataset, Banco Mundial.

El límite de UF 400 se introdujo en 2019, con el objetivo de restituir el nivel de cobertura de las captaciones a plazo -de una vez el PIB per cápita- que tuvo la garantía al momento de su constitución, en 1986. Cabe notar, sin embargo, que el nivel de cobertura de la garantía estatal chilena está por debajo del percentil 25 la distribución del resto de las economías (figura 14) y, dada la tendencia del PIB per-cápita nacional, esto tenderá a agudizarse en el tiempo (figura 15)[37]. La modificación a la LGB de 2019 no modificó el financiamiento de la garantía estatal ni amplió la cobertura para incluir pequeñas y medianas empresas.

[36] La modificación a la LGB de 2019 aumentó el límite previo de cobertura, que alcanzaba a 90% de una exposición máxima de UF 120, en todo el sistema y por año calendario. En la práctica, este esquema redujo los márgenes de cobertura vigentes luego de las intervenciones bancarias de enero de 1983. En efecto, en sus disposiciones transitorias la LGB de 1986 estableció la eliminación gradual de la garantía total (*blanket guarantee*) otorgada previamente por el Estado.

[37] Esto es cierto incluso al aumentar la cobertura de los depósitos a plazo desde UF 108 a UF 200 y agregar la cobertura del BCCh del 100% de los depósitos a la vista.

Figura 15. PIB per-cápita Chile en comparación internacional



Fuente: Banco Mundial.

La garantía estatal de depósitos a plazo se complementa con una garantía del 100% a los depósitos y captaciones a la vista en bancos, otorgada por el BCCh a personas naturales y jurídicas, con el objeto de velar por la estabilidad del sistema de pagos (artículo 132 de la LGB y artículo 36 N°2 de la LOC del BCCh). Esta garantía está pensada como herramienta para asistir en la continuidad del sistema de pagos, y no para la protección de los depósitos. Al no tener límite, a pesar de su mayor preferencia de pago y de la existencia de la reserva técnica, expone el balance del BCCh a importantes pérdidas. La modificación a la LGB de 2019 no alteró la garantía a los depósitos a la vista del BCCh. La evaluación de las autoridades, en ese momento, fue que el sistema vigente era coherente con el diseño de la arquitectura financiera chilena a la fecha.

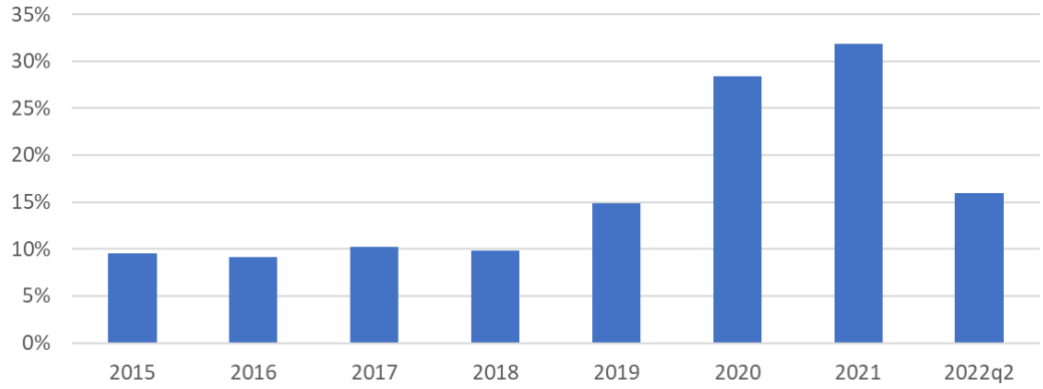
Las actuales garantías están disponibles para todos los bancos, nacionales y extranjeros (incluidas las sucursales de bancos extranjeros), y no tienen un costo directo para las entidades que se benefician de ellas. Se espera que el liquidador pague las garantías durante la liquidación forzosa, pero la LGB no explicita plazos para esta tarea específica.

El financiamiento de la garantía estatal se registra en el presupuesto público de cada año como partida contingente[38]. En el caso de la garantía que otorga el BCCh, los bancos deben mantener una reserva técnica, en valores o cuentas del BCCh, equivalente al monto de los depósitos a la vista superiores a 2,5 veces su patrimonio efectivo. Habitualmente estos fondos bordeaban el 10% del monto total de depósitos a la vista del sistema, constituidos por solo un par de instituciones. Durante la pandemia -por el retiro de fondos de pensiones- estos valores más que se duplicaron, pero al segundo semestre de 2022 se observa una reversión hacia niveles prepandemia (figura 16).

[38] Hasta 2018 esta garantía bordeaba 1,3% del PIB, pero en 2020 superó el 3%, según datos del Informe de Pasivos Contingentes de la DIPRES.

Al financiarse con recursos públicos, el modelo chileno no incluye una institucionalidad específica a cargo de la administración de la garantía estatal a los depósitos (ni un fondo, ni una agencia[39]).

Figura 16. Reserva técnica sobre depósitos a la vista
(porcentaje)



Los saldos a la vista se obtienen del balance individual, considerando empalme por cambio CNC 2022. La reserva técnica constituida se obtiene del saldo a fin de mes del archivo C30.
Fuente: Elaboración propia en base a información de la CMF.

FSAP 2021

La garantía a los depósitos a plazo en Chile tiene una baja cobertura en comparación internacional. Por su parte, la garantía a los depósitos a la vista no está en línea con los estándares internacionales (principios básicos del FSB-IADI).

Por lo anterior, el FSAP de 2021 sugirió evaluar los pros y contras de reemplazar la actual garantía a las obligaciones a la vista del BCCh, en el contexto del establecimiento de una garantía parcial a todos los depósitos. El nuevo Fondo de Seguro de Depósitos podría ser utilizado no solo para el pago de la nueva garantía de depósitos, sino también para facilitar la implementación de opciones de resolución bajo un análisis de menor costo.

Este nuevo esquema de protección de depósitos, tanto para los depósitos a plazo como a la vista, podría ser financiado mediante contribuciones de la industria ex - ante, con una tarifa fija o proporcional al riesgo asumido por el banco; o ex-post, mediante contribuciones para cubrir los requerimientos necesarios para honrar la promesa de protección a los depósitos. El FMI recomienda un financiamiento ex - ante, ya que protegería mejor a la industria bancaria de los efectos de contagio de los pagos y de cargos a la industria subsiguientes en caso de una futura falla bancaria no sistémica.

La implementación de estas reformas y el reemplazo de las garantías del Estado y del BCCh, brindarían también la oportunidad de revisar la cuota de supervisión sobre los bancos comerciales,

[39] Los fondos de seguros o las agencias para estos fines aseguran la disponibilidad inmediata de los recursos necesarios para lograr objetivos de estabilidad financiera y credibilidad en la protección a los depósitos. A diferencia de lo que ocurre actualmente con el solo reconocimiento en la partida de contingentes en el caso chileno.

que actualmente recauda la CMF, pero que fluye hacia los ingresos generales de la nación. Asimismo, se podrían revisar los requisitos de reserva técnica.

8. Evaluación de los *Key Attributes* del FSB aplicados al marco legal chileno

La presente sección realiza una evaluación de los 12 atributos clave para los regímenes de resolución efectivas de instituciones financieras del FSB[40], esto es, de las mejores prácticas internacionales vigentes en la materia. Se elabora en base al informe desarrollado en el marco de la asesoría técnica de la OTA y de los informes de expertos contratados por el FMI en el contexto del FSAP 2021 (tabla 5).

Tabla 5. Autoevaluación del cumplimiento de los Atributos Claves.

KA	Atributo clave	Nivel de cumplimiento
KA1	Alcance	No cumple
KA2	Autoridad de Resolución	No cumple
KA3	Poderes de Resolución	No cumple
KA4	Compensación, neteo, colateralización y segregación de activos de los clientes	No cumple
KA5	Salvaguardas	Materialmente no cumple
KA6	Financiamiento de firmas en resolución	No cumple
KA7	Cooperación transfronteriza	No cumple
KA8	Grupos de gestión de crisis	Materialmente no cumple
KA9	Acuerdos de cooperación transfronteriza específicos de la institución	Materialmente no cumple
KA10	Evaluación de resolubilidad	No cumple
KA11	Planes de resolución y recuperación (RRP)	No cumple
KA12	Acceso e intercambio de información	Materialmente no cumple

Nota: "Cumple", cuando se cumplen los criterios esenciales sin que exista ninguna deficiencia significativa. "Cumple en mayor medida", cuando se observan insuficiencias menores y las autoridades pueden llegar al pleno cumplimiento en un plazo de tiempo establecido. "Materialmente no cumple", cuando se observan deficiencias severas que no se pueden corregir de manera fácil. "No cumple", cuando no se observa implementación sustantiva del Principio Básico (FSB 2014).
Fuente: Elaboración propia.

- **KA1 Alcance**

> Cualquier institución financiera que pudiera ser sistémicamente importante o crítica en caso de liquidación (incluidas las infraestructuras de los mercados financieros), debe estar sujeta a un régimen de resolución que tenga los atributos establecidos en los KA. El régimen debe ser claro y transparente en cuanto a las empresas dentro de su ámbito, extendiéndose al menos a la sociedad matriz, entidades no reguladas dentro de un conglomerado financiero que sean significativas para el negocio del grupo, y las sucursales de empresas extranjeras.
>
> El régimen de resolución debe exigir que al menos todas las SIFI globales (G-SIFIs) cuenten con un plan de recuperación y resolución ("RRP"), incluido un plan de resolución del grupo; estén sujetas a evaluaciones periódicas de resolubilidad; y sean objeto de acuerdos de cooperación transfronteriza.

El régimen de liquidación forzosa de la LGB solo es aplicable a bancos y cooperativas de ahorro y crédito supervisadas por la CMF. El procedimiento de liquidación en la LGB no se extiende a otras sociedades de un grupo financiero bancario. En caso de insolvencia, estas entidades deberán

[40] El detalle de estos principios puede consultarse en el anexo 1.

someterse a los procedimientos concursales pertinentes. El marco legal no se pronuncia sobre el tratamiento de eventos sistémicos.

La CMF designa al liquidador y supervisa que el proceso de liquidación se lleve a cabo de conformidad con las leyes y regulaciones vigentes. El marco legal chileno carece de la mayoría de los poderes de resolución requeridos por los KA.

- **KA2 Autoridad de Resolución**

El marco legal identifica claramente a una o más autoridades de resolución y les otorga un mandato claro. Cuando hay múltiples autoridades, el régimen de resolución prevé la identificación de una autoridad líder, establece acuerdos claros de coordinación y prevé una asignación clara de objetivos, funciones y poderes de esas autoridades. Cuando el ejercicio de los poderes de resolución requiera la participación de un tribunal, los objetivos de dicha participación están alineados con los objetivos y funciones estatutarios establecidos en los KA.

La autoridad de resolución es, por ley y en la práctica, operativamente independiente en el desempeño de sus funciones. Existen acuerdos, procedimientos y salvaguardias contra influencias indebidas políticas o de la industria. Cuenta con procedimientos de revisión y evaluación de sus acciones y publica periódicamente informes sobre sus acciones y políticas de resolución. Cuenta con los recursos humanos y financieros adecuados y suficientes para desempeñar sus funciones de manera eficaz, sin menoscabar su independencia, tanto antes como durante una crisis. El marco legal brinda protección legal a su personal y sus agentes contra la responsabilidad por acciones u omisiones realizadas en el desempeño de sus funciones de buena fe y actuando en el ámbito de sus competencias, incluidas aquellas tomadas en apoyo de procedimientos de resolución extranjeros; incluida la indemnización por cualquier costo de defender tales acciones.

Según el marco legal, la autoridad de resolución tiene acceso sin impedimentos a las instalaciones nacionales de las empresas cuando sea material para los fines de la planificación de la resolución y la preparación e implementación de las medidas de resolución.

El marco legal no contiene referencias claras a la autoridad de resolución. La CMF extiende sus atribuciones supervisoras hasta el término de la liquidación, pero no tiene poderes específicos de resolución y los poderes de los liquidadores en la Ley de Sociedades Anónimas (LSA) no se rigen por los objetivos de resolución reflejados en los KA. Más aún, la ambigüedad en la ley en cuanto a los deberes y responsabilidades de los liquidadores impide la implementación de acciones de resolución dirigidas a asegurar los objetivos de continuidad de los servicios y la pronta devolución de los activos de los clientes al sistema financiero.

El marco legal es claro sobre la autoridad de la CMF para instruir la liquidación forzosa de un banco (con el acuerdo previo del BCCh). Además, los procedimientos de liquidación forzosa se llevan a cabo en sede administrativa, donde la Comisión nombra y supervisa al liquidador sin la intervención ex ante de los tribunales de justicia.

La CMF, en uso de sus facultades supervisoras, ejerce de facto como autoridad líder, en coordinación con el BCCh, en función de su objetivo de estabilidad financiera y protección de los depositantes y demás clientes. Sin embargo, la LGB no dispone expresamente que, en el contexto de una liquidación forzosa, la CMF u otra autoridad deba asegurar la continuidad de los servicios críticos, priorizar los intereses de los depositantes (de hecho, los depositantes que acepten la garantía estatal sobre los depósitos a plazo deben renunciar a su derecho sobre los saldos excedentes), evitar pérdida innecesaria de valor, buscar minimizar los costos de resolución, o considerar el impacto

potencial en otras jurisdicciones, todas funciones propias de una autoridad de resolución, como establecen los KA.

La CMF tiene acceso adecuado a información de bancos y CACs bajo su supervisión, relacionada con su condición financiera, propiedad y estructura operativa. Debido a la inexistencia de eventos de liquidación forzosa desde mediados de los años ochenta, las políticas generales de los procedimientos de liquidación no se han determinado. No obstante, la LGB requiere que los liquidadores informen de su actuación a la CMF.

El personal de la CMF está bien capacitado para las tareas de supervisión y regulación, pero carece de capacitación específica y capacidades operativas para la resolución. La ley orgánica de la CMF la obliga a brindar defensa jurídica a sus funcionarios y personal cuando actúe bajo su dirección, incluido el liquidador (DL 3538, art. 8), pudiendo la CMF repetir contra el funcionario que hubiere incurrido en falta personal (arts. 38 inc. 2° de la Constitución Política de la República y art. 42 inc. 2° Ley N ° 18.575). No obstante, esta protección no se extiende a otras personas que pudieran ser contratadas especialmente para el proceso, aparte de las señaladas en el artículo 8 del DL N° 3.538, de 1980, y no es necesario probar dolo o mala fe para el curse de acciones legales.

- **KA3 Poderes de Resolución**

El marco legal incluye criterios claros que prevén una resolución oportuna y temprana, antes de que una empresa sea insolvente en el balance general. La autoridad de resolución tiene poderes para remover y reemplazar a la alta gerencia y directores de la firma en resolución; presentar reclamaciones y recuperar dinero de personas cuyas acciones u omisiones hayan causado o contribuido materialmente a la quiebra de la empresa; tomar temporalmente el control y operar una empresa fallida; reestructurar o liquidar operaciones; rescindir, continuar o ceder contratos; celebrar contratos y acuerdos de servicio para garantizar la continuidad de los servicios y funciones esenciales; comprar o vender activos; y efectuar la venta de la institución o su fusión con otra, o la transferencia de activos o pasivos a un tercero, vehículo de gestión de activos o institución puente sin requerir notificación previa o el consentimiento de accionistas, depositantes u otros acreedores y clientes de la firma en resolución.

La autoridad de resolución tiene el poder de dar efecto a las siguientes acciones para absorber pérdidas: cancelar el capital social u otros instrumentos de propiedad de la empresa; imponer una moratoria (suspensión de las acciones de los acreedores para embargar activos o cobrar dinero o propiedades de la empresa y suspensión de pagos); emitir nuevas acciones u otros instrumentos de propiedad; anular los derechos de suscripción preferente de los accionistas existentes de la empresa; rescindir o cancelar las reclamaciones de acreedores no garantizados y no asegurados; suspender la cotización y negociación de acciones y otros valores relevantes por un período temporal; emitir warrants a tenedores de acciones o tenedores de deuda subordinada (y, si corresponde, senior) cuyas reclamaciones hayan sido objeto de rescate; e intercambiar o convertir en capital u otros instrumentos de propiedad de la firma, cualquier sucesor en resolución (como una institución puente) o la empresa matriz dentro de esa jurisdicción, la totalidad o parte de las reclamaciones de acreedores no asegurados.

El marco legal permite que los instrumentos convertibles contingentes no activados antes de la entrada en resolución sean rescindidos, amortizados o convertidos de acuerdo con los términos contractuales particulares inmediatamente después de la entrada en resolución. La autoridad de resolución tiene la capacidad y habilidad práctica para el pago oportuno a los depositantes asegurados u otros clientes protegidos; la pronta transferencia de depósitos asegurados a un tercero o institución puente; o la transferencia o devolución oportuna de los activos de los clientes.

El marco legal no restringe a la autoridad de resolución de combinar acciones de resolución y no requiere que aplique dichas acciones en un orden particular.

El marco legal actual no establece una autoridad de resolución con las características exigidas en los KAs.

Las facultades contenidas en los KA no se reflejan en el marco legal vigente para liquidar bancos en Chile. El marco legal no permite tomar una determinación de inviabilidad o probable inviabilidad según los criterios de los KA, especialmente para la aplicación de los poderes de resolución recomendados, por lo que se requiere introducir criterios y objetivos claros relacionados con la inviabilidad en el marco legal para guiar el ejercicio de discreción de la CMF. Ahora bien, la CMF puede iniciar acciones judiciales en contra de los administradores, ejecutivos y demás personas que, a cualquier título, hayan actuado en la empresa respectiva (art. 117 bis inc. 1° LGB).

La facultad de la CMF de aplicar poderes de administración temporal, con acuerdo del BCCh, entre otras causales, luego del incumplimiento de medidas contenidas en un plan de regularización (art. 117 LGB), es una herramienta de supervisión y no una facultad de resolución. No existen normativas o políticas que indiquen que el administrador provisional toma el control de un banco en dificultades para lograr su resolución ordenada. Aun cuando el administrador provisional pueda celebrar contratos y acuerdos de servicio, no está facultado para rescindir, continuar o ceder contratos bajo su sola autoridad.

La liquidación forzosa es la única herramienta de resolución disponible en Chile para liquidar los asuntos de un banco insolvente. La ley no es explícita respecto a que los liquidadores sean designados para asegurar la continuidad de los servicios y funciones esenciales[41]. Ni el liquidador, ni la CMF ni otra autoridad pueden exigir a las empresas del mismo grupo que continúen prestando servicios que resulten críticos para asegurar la continuidad y evitar la pérdida innecesaria de valor. La exigibilidad anticipada de los créditos existentes contra el banco, resultado automático de su entrada en liquidación, provoca, sin perjuicio de las reglas particulares que la LGB establece para las letras de crédito y los bonos hipotecarios en los artículos 134 y 134 bis de la LGB, respectivamente (art. 136 inc. 1° LGB), condiciones que dificultan asegurar una resolución ordenada y oportuna de las obligaciones de la entidad. No existen disposiciones en el marco legal para crear instituciones puente ni para el establecimiento de vehículos de gestión de activos. Tampoco existen herramientas de capitalización por parte de los organismos del Estado que en eventos extraordinarios puedan ser necesarias para estabilizar el sistema y la economía. En cuanto al reembolso de los depósitos garantizados, la LGB instruye al liquidador a pagar con la liquidez disponible; sin embargo, no especifica un plazo para efectuar tal desembolso. No existen reglas especiales en la LGB para la devolución de los activos de los clientes, a excepción de las instrucciones de la LGB sobre el negocio de custodia. Todos estos efectos del marco legal actual son contrarios a los objetivos de resolución reflejados en los KA.

[41] El régimen de supervisión tampoco identifica los servicios y funciones esenciales en el contexto de la resolución, aunque la CMF puede incluirlo como objetivo en su resolución de nombramiento del liquidador.

- **KA4 Compensación, neteo, colateralización y segregación de activos de los clientes**

El marco legal requiere que las firmas mantengan arreglos efectivos para la rápida identificación y salvaguarda de los activos de clientes individuales, y reglas claras en cuanto a cómo se reparten las pérdidas entre los clientes en caso de déficit en un grupo de activos. El marco legal no establece ni contiene ningún derecho de compensación legal o estatutario que surja únicamente en virtud de la entrada en resolución de una firma o del ejercicio de poderes de resolución contra esa firma y prohíbe el ejercicio por parte de las contrapartes de los derechos de terminación anticipada que surjan por motivo único de la entrada en resolución o del ejercicio de cualquier poder de resolución contra dicha firma. Cuando ciertos contratos no están sujetos a la prohibición anterior, el marco legal prevé una suspensión temporal en el ejercicio de los derechos de rescisión anticipada que surjan por motivos de la entrada en resolución o el ejercicio de cualquier poder de resolución.

El registro de los activos de propiedad de los clientes que los bancos tienen a nombre propio, pero por cuenta de aquéllos, está separado en cuentas específicas en el Depósito Central de Valores (DCV). En Chile los bancos no pueden administrar patrimonios de afectación integrados por aportes, realizados por partícipes, destinados exclusivamente para su inversión en valores y bienes (legalmente denominados "fondos"), al no estar dicha actividad contemplada en el giro bancario que establece el artículo 69 de la LGB. Los clientes de servicios fiduciarios (comisiones de confianza) tendrán las preferencias y privilegios que les correspondan en atención a su naturaleza jurídica y según las reglas generales de derecho.

Las compensaciones o neteos a que haya lugar solo ocurrirán al tiempo de los respectivos repartos de fondos, hasta la concurrencia de las sumas que se abonen al crédito y siempre que se cumplan los demás requisitos legales, excepto en caso de las obligaciones conexas emanadas de operaciones con productos derivados efectuadas de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 69 N°6 de la LGB. Con todo, no se logra cumplir a cabalidad con el principio.

Aun cuando hay presencia de algunos elementos, este KA busca garantizar que los contratos y sus términos no obstaculicen su transferencia a un adquirente que se ponga en el lugar de la entidad fallida. La intención del "desasimiento" (ie. la pérdida de la administración de los bienes concursados) -que debe ser temporal- es para dar tiempo a transferir los derechos a un adquirente en un par de días. La segregación de los activos se realizaría con la intención de lograr su gestión o venta de manera más eficiente, con el objeto de lograr el menor impacto de la resolución para los acreedores y el fisco.

- **KA5 Salvaguardas**

Los poderes de resolución deben ejercerse respetando el orden de prioridad de acreencias y, al mismo tiempo, con flexibilidad para apartarse del principio general de igualdad de trato (pari passu) de los acreedores de la misma clase, con transparencia sobre las razones de tales desviaciones, si es necesario, para contener el impacto sistémico potencial de la quiebra de una empresa o maximizar el valor en beneficio de todos los acreedores. El capital social debe absorber las pérdidas primero, y no se debe imponer ninguna pérdida a los tenedores de deuda *senior* hasta que la deuda subordinada se haya absorbida por completo. El marco legal establece que los acreedores que como resultado de la resolución reciban menos de lo que hubieran recibido en la liquidación, tienen derecho a una compensación. El régimen de resolución especifica cómo se puede ejercer este derecho.

El marco legal protege a los directores y funcionarios de una firma en resolución contra la responsabilidad que surja de actuar en cumplimiento de las decisiones e instrucciones de las autoridades de resolución nacionales; y permite a la autoridad de resolución ejercer los poderes de resolución de manera oportuna y sin demoras. Cuando se requiere la aprobación previa del tribunal, los plazos requeridos no entorpecen y se incorporan en la planificación de la resolución.

El marco legal establece que el único recurso que puede obtenerse de una corte o tribunal mediante la revisión judicial de las medidas adoptadas por las autoridades de resolución que actúan dentro de sus facultades legales y de buena fe, es la indemnización, sin poder limitar la implementación o revertir cualquier medida tomada por la autoridad de resolución.

El marco legal permite exenciones temporales o aplazamientos de los requisitos de divulgación[42] por parte de una firma, si dicha divulgación pudiera afectar la implementación exitosa de las medidas de resolución.

La LGB no es clara respecto de la asignación de pérdidas, el orden de prioridad de acreencias y el tratamiento de los acreedores con respecto a clases y categorías. A excepción de las categorías generales de acreedores a la vista y de los bonos subordinados, la LGB no fija un régimen especial de prelación de pagos en una liquidación forzosa.

El marco legal chileno no otorga poderes expresos de resolución a la CMF ni a otra autoridad, que le permitan asignar pérdidas a los accionistas o acreedores como parte del proceso de resolución (excepto por las pérdidas incurridas por los propietarios de depósitos a plazo que aceptan la garantía estatal por un monto bajo su reclamo total).

Lo que sí está consignado es la aplicación de poderes de administración provisional que buscan evitar la falla de un banco, más que evitar el impacto de ésta sobre el sistema. Por esto no es considerada una herramienta de resolución, sino de supervisión. La prioridad de las reclamaciones cobra real importancia en situaciones de insolvencia.

Las inconsistencias en el tratamiento de las reclamaciones y los deberes y responsabilidad de los liquidadores deben aclararse mediante una reforma legal. El principio de "ningún acreedor queda en peor situación que en una liquidación" no está presente en el marco legal actual. Esto es consistente con que el marco actual no incluye poderes de resolución que permitan la asignación de pérdidas fuera de la insolvencia y que hay una ausencia de instrucciones para apartarse del tratamiento *pari passu* de los acreedores de la misma clase.

El conflicto potencial para los administradores provisionales, que tienen los deberes y responsabilidades de los directores de sociedades anónimas, pero que deben salvaguardar los intereses de los depositantes y otros acreedores considerando el interés público en lo que se refiere a la estabilidad financiera, no puede mitigarse sin el beneficio de una mayor claridad a través de la debida legislación.

Conforme con la legislación actual, ni la CMF ni otra autoridad está obligada a alcanzar los objetivos del KA2, y no existen disposiciones en el derecho chileno sobre la oportunidad en las acciones de resolución. Sobre la base de su objetivo de garantizar la estabilidad financiera, la CMF puede tomar acciones para permitir exenciones temporales en determinadas circunstancias[43], pero no cubre las

[42] Tales como los informes de mercado, las disposiciones de adquisición y las reglas de cotización.

[43] Por ejemplo, las contenidas en el artículo 115 de la LGB.

circunstancias que pueden ser propicias para la implementación exitosa de las medidas de resolución.

La LGB requiere un plazo de treinta días (art. 133) para que los acreedores verifiquen sus reclamaciones. Sin embargo, no existen disposiciones sobre cuánto tiempo podría tardar el liquidador en conformar la lista de reclamaciones. Además, podrá reclamarse del contenido de la nómina ante el juez de letras en lo civil del domicilio principal del banco en liquidación.

No hay una planificación de resolución para evitar retrasos o mitigar el impacto en el proceso de salida de una entidad no viable. Las personas que estimen que una norma de carácter general, instrucción, comunicación, resolución o cualquier otro acto administrativo emanado del Consejo, del presidente de la Comisión o del Fiscal, según corresponda, es ilegal y les causa perjuicio (por ejemplo, una resolución que resuelva la liquidación forzosa de un banco) podrán presentar un reclamo de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Si la sentencia rechazare el reclamo de ilegalidad, ésta podrá ser apelada ante la Corte Suprema. En todo caso, la sola interposición de recurso no suspende los efectos del acto o decisión impugnada de la CMF.

- **KA6 Financiamiento de firmas en resolución**

El marco legal establece acuerdos para proporcionar financiamiento temporal para respaldar el uso de los poderes de resolución, que incluyen una combinación de un fondo de resolución y de financiamiento privado, un esquema de garantía de depósitos financiado con fondos privados, un fondo de capital privado con funciones combinadas de protección y resolución de depósitos, o provisión de fondos públicos junto con un mecanismo de recuperación de las pérdidas incurridas con aportes de la industria.

Si el régimen de resolución prevé la provisión de un recurso temporal a los fondos públicos, también asegura que esté disponible solo si se ha evaluado como necesario para la estabilidad financiera al respaldar la implementación de una opción de resolución; las fuentes de financiamiento privado se han agotado o no alcanzan; y las pérdidas se asignan a los accionistas y a los acreedores no garantizados y no asegurados (de acuerdo con la jerarquía de reclamaciones) y, si es necesario, los fondos públicos recuperados desde la industria financiera a través de evaluaciones ex post, primas de seguros u otros mecanismos.

Si el régimen de resolución incluye la opción de colocar una empresa en propiedad pública temporal como parte de una acción de resolución, dicha opción está sujeta a que la quiebra de la firma, o su resolución a través de todas las demás opciones, causaría inestabilidad financiera; y existen reglas claras con respecto a la asignación de pérdidas a los accionistas y acreedores o, si es necesario, la recuperación de los participantes del sistema financiero de manera más amplia.

La legislación vigente no contempla alguna forma específica para financiar un proceso de resolución. No hay alternativas de financiamiento privado, ni hay financiamiento público disponible para una resolución ordenada. El esquema de garantía de depósitos financiado por el gobierno no está diseñado para facilitar los mecanismos de resolución, sino que solo puede solicitarse para el reembolso al depositante directo una vez que el banco haya sido puesto en liquidación forzosa. El establecimiento de un sistema de seguro de depósitos financiado por las propias entidades financieras podría facilitar el proceso de resolución. Tampoco hay posibilidad de poner un banco en propiedad pública temporal (ver art. 49 LGB).

- **KA7 Cooperación transfronteriza**

El marco legal no crea barreras materiales para la cooperación con autoridades de resolución extranjeras y establece mecanismos o procesos claros y transparentes a través de los cuales las acciones de una autoridad de resolución extranjera pueden tener efecto legal en el país, ya sea a través del reconocimiento o mediante la adopción de medidas de apoyo en el marco del régimen interno de resolución. El reconocimiento o respaldo de medidas extranjeras es provisional sobre el trato equitativo de los acreedores en el país. El régimen de resolución no discrimina entre acreedores de la misma clase sobre la base de su nacionalidad, la ubicación de su reclamo o la jurisdicción donde su reclamo es pagadero.

El régimen de resolución permite a la autoridad de resolución ejercer poderes de resolución con respecto a la sucursal local de una empresa extranjera para respaldar una resolución llevada a cabo por una autoridad extranjera y por iniciativa propia, cuando no se están tomando medidas efectivas o se está actuando de una manera que no toma en cuenta la necesidad de preservar la estabilidad financiera en la jurisdicción local. Estas medidas son notificadas previamente a la autoridad de resolución domiciliaria de la empresa.

La CMF tiene la autoridad para celebrar memorandos de entendimiento con autoridades transfronterizas (art. 5 N ° 23 DL 3538). Sin embargo, las restricciones para compartir información reservada pueden coartar la coordinación oportuna para propósitos de resolución. En los MoU vigentes no existen acciones concretas pactadas para solucionar situaciones en particular.

Los acreedores que sean chilenos o extranjeros domiciliados en Chile, de las obligaciones contraídas en Chile por un banco extranjero, gozarán de preferencia sobre el activo que el banco tuviere en el país (art. 34 inc. final LGB). Adicionalmente, no existe distinción de nacionalidad aplicable a la cobertura del régimen de garantía del depositante (artículos 132 y 144 LGB).

La CMF supervisa todas las instituciones que la ley haya señalado para tal efecto, desde el inicio de sus operaciones hasta el final de su proceso de liquidación (art. 1 DL 3538). Sin embargo, la ley no prevé la autoridad para llevar a cabo una acción automática como resultado de que una entidad sujeta a su supervisión haya sido objeto de una intervención o haya entrado en resolución en otras jurisdicciones. La CMF no puede ejecutar en Chile aquellas medidas de resolución bancaria que haya decretado una agencia estatal competente en el extranjero, si es que la ley no ha facultado expresamente a la CMF con dicha potestad.

Para las inversiones en el exterior de los bancos chilenos, en el evento que se incumplan los requisitos prudenciales (art. 80 LGB), la CMF, además de requerir otras acciones correctivas, podrá ordenar al banco nacional que venda sus acciones en la operación extranjera, cierre o venda la sucursal u oficina, cuando no hacerlo presente un riesgo a la situación financiera de la matriz local.

- **KA8 Grupos de gestión de crisis**

La jurisdicción participa en el grupo de administración de crisis (colegio de resolución) para una o más G-SIFI, cuando sea invitada.

No hay firmas designadas como G-SIFI (Global Systemically Important Financial Institutions)[44] bajo supervisión de la CMF[45]. Tampoco existe un marco de gestión de crisis que permita una participación eficaz en los colegios de resolución.

- **KA9 Acuerdos de cooperación transfronteriza específicos de la institución**

Si la jurisdicción es invitada a firmar un acuerdo de cooperación para un G-SIFI, ha concluido o está participando en negociaciones de buena fe para la conclusión de un acuerdo con otros miembros del colegio de resolución.

El marco legal permite a las autoridades chilenas suscribir acuerdos de cooperación, pero no se ha firmado ningún acuerdo específico en esta materia. Aunque Chile es anfitrión de cinco G-SIB (JP Morgan, HSBC, Santander, Bank of China y China Construction Bank[46]), no ha sido invitado a firmar un acuerdo de cooperación.

Chile ha firmado memorandos de entendimiento con jurisdicciones extranjeras, incluidas Argentina y Brasil. Estos acuerdos no hacen referencia a instituciones específicas ni a la participación en colegios de resolución. Si bien Chile ha sido invitado por el Banco Central de Brasil a participar en el colegio de resolución de Itaú Unibanco, no se ha firmado ningún convenio institucional.

- **KA10 Evaluaciones de resolubilidad**

Si la jurisdicción alberga una o más G-SIFI, o firmas constituidas en el país que están sujetas a un requisito de planes de resolución, existen acuerdos y procesos por los cuales las autoridades de resolución se comprometen a hacer evaluaciones de resolubilidad con regularidad, especialmente cuando hay cambios materiales en el negocio o la estructura de la empresa. Asimismo, tiene acuerdos y procesos establecidos por los cuales las autoridades de resolución cooperan con la jurisdicción de origen y contribuyen al desarrollo de las evaluaciones de resolubilidad cuando así lo invite la jurisdicción de origen, incluso compartiendo los resultados de las evaluaciones de resolubilidad locales con la autoridad de origen. Las autoridades de supervisión o las autoridades de resolución tienen el poder de exigir cambios en las prácticas comerciales, estructuras legales, operativas o financieras u organización de una firma que sean necesarios para mejorar la resolubilidad de la firma.

La planificación de recuperación y resolución no se ha implementado en Chile, aunque actualmente la CMF está trabajando en un proyecto normativo para lo primero. Las acciones correctivas comprometidas a través de los planes de regularización no reflejan los criterios contenidos en los KA. La CMF puede coordinar con las autoridades transfronterizas cualquier asunto que considere necesario para llevar a cabo sus objetivos, pero no existen acuerdos de nivel de servicio para la continuidad de funciones críticas en las actividades de resolución o situaciones de crisis.

[44] La lista de entidades clasificadas como G-SIBs la publica anualmente el FSB. https://www.fsb.org/2021/11/2021-list-of-global-systemically-important-banks-g-sibs/

[45] https://www.fsb.org/wp-content/uploads/P231121.pdf

[46] Solo HSBC y Santander son bancos establecidos en Chile. Los otros G-SIB tienen solo una pequeña operación de sucursal.

- **KA11 Planes de resolución y recuperación (RRP, por sus siglas en inglés)**

El régimen de resolución requiere el desarrollo y mantenimiento de RRP para todas las instituciones de importancia sistémica, que puedan tener impacto en la estabilidad financiera en caso de quiebra. El marco legal impone la responsabilidad del desarrollo y mantenimiento del proceso de RRP, al menos una vez al año, en el directorio y la alta dirección de las empresas, sujeto a una revisión periódica por parte de las autoridades de supervisión o resolución. Asimismo, requiere planes de recuperación para abordar déficits de capital o liquidez; establecer opciones de recuperación creíbles para escenarios de estrés idiosincrásico o del mercado; y definir procedimientos claros de respaldo y escalamiento. La ley también establece los requisitos para el contenido de los planes de resolución que, como mínimo, incluyen una estrategia de resolución sustantiva y un plan operativo. Existen procesos claros de coordinación con la autoridad de origen para asegurarse de que el plan sea lo más coherente posible con el plan de grupo.

El régimen de resolución requiere que las empresas se aseguren de mantener acuerdos de nivel de servicio para la continuidad de funciones críticas en situaciones de crisis y en resolución, y que los contratos subyacentes incluyan disposiciones que eviten que la terminación sea provocada por eventos de recuperación o resolución y faciliten la transferencia del contrato a una institución puente o un tercero adquirente.

El régimen de resolución requiere que las autoridades revisen y, en la medida necesaria, actualicen los planes de resolución al menos una vez al año, y antes de que ocurra un evento que cambie materialmente el negocio o la estructura de la empresa, incluidas sus operaciones, estrategia o exposición al riesgo. La autoridad de supervisión o resolución tiene el poder de exigir a una firma que tome medidas para abordar las deficiencias en su plan de recuperación o insumos a su plan de resolución, y en los casos donde las autoridades exigen a las empresas que preparen un plan de resolución inicial, el plan de resolución inicial.

Las evaluaciones de resolubilidad no se han implementado en Chile. La CMF no elabora planes de resolución, ni estos planes están habilitados a través de la legislación o regulación. Las acciones correctivas comprometidas a través de los planes de regularización no reflejan los criterios contenidos en las KA. No hay grupos de gestión de crisis para entidades sistémicas, pero la CMF tiene la autoridad para coordinar con las autoridades transfronterizas cualquier asunto que considere necesario para llevar a cabo sus objetivos. No existen acuerdos de nivel de servicio para la continuidad de funciones críticas en las actividades de resolución o situaciones de crisis.

- **KA12 Acceso e intercambio de información**

Las jurisdicciones deben garantizar que no existan impedimentos legales, regulatorios o de política que obstaculicen el intercambio adecuado de información, incluida información específica de la empresa, entre las autoridades de supervisión, los bancos centrales, las autoridades de resolución, los ministerios de finanzas y las autoridades responsables de los esquemas de seguro de depósitos.

Las jurisdicciones deben exigir a las firmas que mantengan Sistemas de Información de Gestión que sean capaces de producir información de manera oportuna, tanto en tiempos normales para la planificación de la recuperación y resolución, como en la resolución. La información debe estar disponible a nivel de grupo y de entidad legal (teniendo en cuenta las necesidades de información en diferentes escenarios de resolución, incluida la separación de entidades individuales del grupo).

La CMF tiene amplias facultades para acceder a la información en su calidad de supervisor prudencial. Sin embargo, tales facultades no son suficientes para construir un seguimiento consolidado sólido, pues la Comisión sólo puede acceder a información sobre las empresas que conforman el grupo empresarial del banco, relativa a su situación financiera o para determinar las relaciones de propiedad o control, y operaciones entre ellas (art. 4 inciso final del DL 3538).

El art. 5 N° 4 del DL N° 3538, de 1980, otorga a la CMF la facultad de examinar y solicitar información, entre otros, sobre todas las operaciones realizadas por las entidades supervisadas, sus matrices, filiales o coligadas. Sin embargo, la CMF no realiza ninguna actividad preventiva, preparatoria o de planificación conforme a la función de resolución. El marco legal establece las condiciones bajo las cuales se puede divulgar la información no pública. Se han firmado memorandos de entendimiento que contienen, en términos generales, cómo la CMF podría participar en el intercambio de información y la coordinación con otras autoridades nacionales y extranjeras.

Toda la información sobre operaciones de captación de depósitos está sujeta a requisitos de secreto bancario y no se puede proporcionar información sobre dichas operaciones excepto con la autorización expresa del depositante o de la Corte de Apelaciones. Lo anterior también aplica en caso de que el Fiscal de la CMF requiera información relativa a operaciones bancarias de personas determinadas, en el contexto de investigaciones o procedimientos sancionatorios (art. 5 N°5 DL N° 3.538).

En caso de adoptarse un plan de regularización, la LGB dispone que el requerimiento, presentación, comunicación, contenido y los reportes periódicos a que dé lugar dicho plan (dentro de los que se incluye la información relacionada con la deficiente administración o inestabilidad financiera que la funda), tiene el carácter de reservada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28 del DL N° 3538, de 1980. La CMF tiene facultades para requerir esta información en las condiciones que estime oportunas (art. 5 N°4 del DL N° 3538).

No hay procesos de planificación de resolución establecidos. Sin embargo, la CMF está facultada (DL 3538, art. 5 N° 30) para exigir todas las medidas preventivas o correctivas que estime necesarias para la protección de los accionistas, inversionistas, depositantes y tomadores de pólizas de seguros, así como las destinadas a proteger el interés público y la estabilidad del sistema financiero.

9. Ideas matrices para un cambio legal

Del análisis desarrollado en las secciones anteriores y de las evaluaciones de expertos y organismos externos, se concluye que existen brechas significativas con relación a las recomendaciones de las mejores prácticas y principios internacionales, esto es, los Atributos Claves de Resolución Efectiva del FSB (KA) y los Principios Básicos para Sistemas de Seguros de Depósitos Efectivos del BCBS.

En virtud de lo anterior, en esta sección se identifican los principales aspectos que requieren revisión en la LGB y otros cuerpos legales, para contar con un marco de resolución y un sistema de seguro de depósitos que efectivamente protejan la estabilidad del sistema financiero y la confianza de los depositantes y otros acreedores.

9.1 Intervención temprana

Como se mencionó anteriormente, el régimen de intervención temprana introducido en la reforma a la LGB de 2019 incluye elementos contenidos en las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, una brecha respecto de las mejores prácticas internacionales es la falta de un requisito prudencial para el desarrollo de la planificación de recuperación y de resolución por parte de las entidades bancarias, complementada con las evaluaciones de resolubilidad.

Aunque la planificación de recuperación podría implementarse actualmente por vía normativa por parte de la CMF, es necesario introducir precisiones adicionales en la LGB:

- Que la planificación de recuperación sea aplicable a todas las entidades, siendo las entidades de importancia sistémica el piso para este requerimiento. Los detalles podrían ser definidos por la CMF por norma de carácter general.
- Que el supervisor pueda requerir que el plan de recuperación incluya a todas las unidades de negocio y filiales relevantes que consolidan con el banco, sean éstas supervisadas o no. De aprobarse una ley que integre los conglomerados financieros al perímetro de la CMF, los planes de recuperación deberán incluir a todas las instituciones relevantes del conglomerado.
- De verificarse las presunciones del artículo 112 de la LGB, la CMF podrá exigir que un banco implemente una o más de las acciones propuestas en el plan de recuperación, como parte del plan de regularización. Asimismo, podrá exigir la remoción de uno o más directores o miembros de la alta administración, por resolución fundada.

Asimismo, es necesario que, desde el proceso de intervención temprana y a través de la resolución y eventual liquidación del banco, todos los funcionarios de la CMF, la autoridad de resolución y la agencia de seguro de depósitos involucrados en el proceso (sin perjuicio del órgano al cual finalmente se decida entregar tales roles), así como cualquier persona designada por la autoridad en la gestión de crisis, cuenten con protección legal, en los siguientes términos:

- Que las acciones judiciales contra las personas involucradas en el proceso de resolución -por mandato de la CMF, de la autoridad de resolución o de la agencia de seguro de depósitos- solo serán procedentes en la medida que un tribunal competente determine que la persona en cuestión incurrió en una actividad delictiva, negligencia grave o mala fe.
- Que, en caso de prosperar una demanda contra las personas antedichas, el Fisco cubrirá los costos de defensa y juicio, provista por abogados privados, incluso después de que la persona ha cesado en sus funciones. En el caso de demostrarse negligencia grave o mala fe, los imputados deberán devolver las costas del juicio. De lo contrario, la parte demandante deberá hacerse cargo de dichas costas, así como de una indemnización de responsabilidad personal e institucional, en caso de que se acrediten daños.
- Que el Consejo de Defensa del Estado asumirá la defensa de cualquier demanda contra las instituciones del Estado a cargo del proceso de regularización temprana, resolución o liquidación.

Por último, la CMF debería precisar por la vía normativa el alcance de las presunciones de inestabilidad financiera y de administración deficiente, definiendo las líneas interpretativas generales, pero no exhaustivas, pues las presunciones deben poder cubrir una amplia gama de riesgos que, por su naturaleza, cambian en el tiempo.

9.2 Mecanismos de Resolución

A continuación, se detallan los elementos necesarios para la ejecución de una resolución efectiva, que debieran ser contemplados en el marco legal de resolución bancaria.

a) Capacidad de absorción de pérdidas

Al menos todos los bancos sistémicos deberían cumplir con un requisito de capacidad de absorción de pérdidas que, siguiendo la experiencia europea, como mínimo debería ser equivalente al 1% de los activos totales de la institución, de modo de contar con patrimonio para hacer un *bail-in*. El requerimiento específico sería propuesto por la autoridad de resolución y aprobado por el Consejo de la CMF, de acuerdo con los criterios establecidos por norma de carácter general, y sería de público conocimiento. Este requisito debería ser constituido con instrumentos de capital convertible a plazo fijo, con cláusulas de conversión o caducidad equivalentes a las descritas para los bonos sin plazo de vencimiento a que se refiere el artículo 55 bis de la LGB, más los requisitos adicionales que defina la CMF por normativa de carácter general. Estos instrumentos no contabilizarían como patrimonio efectivo para efectos del artículo 66 de la LGB. Sin embargo, su incumplimiento implicaría la suspensión del reparto de dividendos mientras no se haya reparado el déficit, en la misma proporción que indica el artículo 56 de la LGB, y las exigencias de implementar medidas correctivas definidas por el supervisor, por norma de carácter general y con el acuerdo previo de la autoridad de resolución, si ésta es una agencia independiente. Lo anterior no obsta a que se apliquen otras sanciones administrativas por incumplimiento de instrucciones legalmente impartidas. Para el cálculo del déficit podría considerarse la suma del capital adicional a que se refieren los artículos 66 bis y 66 ter (colchón de conservación y contra cíclico, respectivamente) y el requisito de capacidad de absorción de pérdidas anteriormente descrito.

La declaración de un banco en resolución produciría la capitalización o caducidad del total de los bonos sin plazo fijo de vencimiento a que se refiere el artículo 55 bis; de los bonos subordinados del artículo 55 cuyas condiciones de emisión establezcan cláusulas de conversión o caducidad; y de los instrumentos con capacidad de absorción de pérdidas descritos anteriormente. Los bonos subordinados que no incluyan dichas cláusulas se pagarán después de que sea cubierta la totalidad de los créditos valistas.

b) Presunciones legales

La evaluación de solvencia y viabilidad estaría fundada en las presunciones del artículo 130 de la LGB. La autoridad de resolución debería contar con un mandato legal explícito para desarrollar una norma de carácter general para identificar claramente cuándo un banco ya no es viable y debe ingresar al régimen de resolución. Cabe notar que, en tiempos de crisis, estas decisiones deben poder tomarse con la mayor celeridad.

c) Herramientas de resolución

Junto con la resolución que declare a un banco en proceso de resolución, quedarían suspendidos los derechos de todos los accionistas y la autoridad de resolución podrá suspender hasta por 5 días corridos, contados desde dicha resolución, la exigibilidad de pago de los depósitos y demás captaciones a plazo o a la vista del citado banco. Este plazo pretende dar certeza jurídica de la

máxima suspensión a que podrían quedar sujetas las acreencias del banco, velando por el menor impacto sobre la cadena de pagos y la provisión de servicios críticos; además de permitir determinar el "proforma" de la entidad – ajustes a los estados financieros, determinar transacciones en proceso, calibrar cómo transferir contratos, compromisos de desembolso, etc. La finalidad es que se puedan perfeccionar las transferencias de activos y pasivos/unidades de negocio, permitiendo dar continuidad operativa.

Los contratos celebrados y las demás obligaciones contraídas por el banco mantendrían su vigencia y condiciones de pago, por lo que no podrían resolverse o terminarse en forma anticipada por decisión unilateral del acreedor; exigirse anticipadamente su cumplimiento; o hacerse efectivas las garantías otorgadas, invocando a título de causal la citada designación. Más aún, la autoridad de resolución podría terminar anticipadamente o resolver cualquier contrato que resulte oneroso o innecesario, o solicitar la reestructuración de los que crea conveniente. Lo anterior no regiría tratándose de las operaciones de derivados, respecto de las cuales se aplica lo dispuesto en el artículo 140 de la ley N° 20.720 sobre Reorganización y Liquidación de Empresas y Personas; o en la ley N° 20.345, sobre Sistemas de Compensación y Liquidación de Instrumentos Financieros, según corresponda. Tampoco regiría para instrumentos con prenda especial, conforme al artículo 14 ter de ley N° 18.876. Lo mismo aplicaría para las operaciones de venta con pacto de retro compra, de aprobarse el proyecto de ley para fortalecer la resiliencia del sistema financiero y sus infraestructuras (boletín Nro. 15322-05)**.**

Una vez declarada una entidad en resolución, la autoridad de resolución tendría todas las facultades que la ley y los estatutos otorgan a la junta de accionistas, al directorio -o a quien haga sus veces- y al gerente general, y aplicará sus facultades, guiada por los objetivos establecidos en la ley. De esta manera, tendría poderes administrativos para transferir activos y propiedades a uno o más compradores del sector privado (venta); transferir acciones o propiedades a un banco puente de manera temporal para facilitar una venta posterior; implementar la fusión con otro banco viable; transferir activos mediante la asunción de pasivos; terminar anticipadamente contratos que resulten onerosos; dejar sin efecto contratos[47]; recomprar activos previamente cedidos; o someter al banco directamente a un proceso de liquidación.

La selección entre las distintas alternativas se basaría en la información disponible al momento de tomar la decisión, asegurando que ningún acreedor quede peor que en liquidación, y velando por la continuidad de los servicios críticos del sistema.

Cuando se requiera el uso del Fondo de Seguro de Depósitos para apoyar los procesos de resolución, se debería seguir el criterio de mínimo costo en comparación con el pago de las obligaciones garantizadas en liquidación.

Como alternativa de financiamiento en aquellas situaciones en que la estabilidad del sistema financiero amerite adoptar medidas excepcionales de mayor costo, podría hacerse uso de un Fondo Especial de Resolución, distinto del Fondo de Seguro de Depósitos, el que se financiaría ex – post con fondos públicos, con contribuciones de los fondos de los bancos sobrevivientes, o una

[47] Por ejemplo, podría haber contratos firmados la noche anterior a la intervención, que comprometan las posibilidades de maximización de recuperaciones, o que sean simplemente fraudulentos.

combinación de ambos, y estaría bajo la administración del Ministerio de Hacienda. El monto objetivo de este fondo sería determinado por la autoridad de seguro de depósito.

La autoridad de resolución también podría llevar a cabo una reestructuración obligatoria de las acreencias mayoristas[48], sin consentimiento ex ante de los acreedores, pero sujeto a una impugnación ex post si el valor descontado supera el 10% del valor contractual pactado. Si el valor descontado es igual o menor al 10% del valor contractual pactado, la restructuración operaría por el solo ministerio de la ley, sin posibilidad de reclamaciones posteriores. Lo anterior mantiene el espíritu de lo actualmente aplicado a la licitación de las letras de crédito hipotecarias y bonos convertibles. La autoridad de resolución determinaría por norma de carácter general las acreencias susceptibles de restructuración obligatoria y las condiciones de su licitación, con excepción de los depósitos a plazo y a la vista.

La solución implementada debería responder al principio de que ningún acreedor debe quedar peor que en el escenario de liquidación, fundado en la mejor información disponible al momento de tomar la decisión, y responder al criterio de menor costo entre las opciones disponibles, cuando haga uso de los fondos del seguro de depósitos. Toda la información y evaluaciones de la autoridad de resolución estarán sujeta a reserva hasta dos años después de iniciado el proceso de resolución, luego de lo cual debería publicar un reporte con los principales criterios utilizados y un resumen de los costos para el fisco y los privados.

La determinación y valorización que la autoridad de resolución realice de los activos debería sujetarse a las normas contables aplicables, netos de provisiones, reservas y cualquier otro ajuste que determine. La determinación de los pasivos a ser transferidos a una o más empresas bancarias o a la entidad puente, según corresponda, debería incluir, al menos, los depósitos y obligaciones aseguradas y los créditos de primera clase del artículo 2472 del Código Civil. Si los activos transferidos son insuficientes para cubrir los pasivos asumidos, podrían traspasarse recursos del Fondo de Seguro de Depósitos a él o los bancos adquirientes, hasta por el límite antes descrito.

El o los bancos adquirentes de los activos transferidos recibirán los depósitos y demás acreencias que adquieran, y se harán cargo de la administración de las respectivas cuentas, comisiones de confianza y operaciones que sean transferidas. Los créditos o acreencias que gocen de preferencia conforme a la legislación general deberían ser asumidos por el o los bancos adquirentes respetando dicha condición. Tanto los depositantes como los deudores y acreedores del banco en resolución no podrán oponerse a la transferencia de sus créditos o acreencias.

Para el establecimiento de un banco puente, una opción es la creación de un patrimonio de afectación. Su sistema de gobierno y administración quedaría definido por norma de carácter general de la autoridad de resolución, que constaría en un certificado especial de existencia basado en la recomendación de dicha autoridad y que contendría las menciones que permitan su singularización. Dicho certificado se inscribirá en un registro especial que llevará la autoridad de resolución. El banco puente no podrá tener una existencia superior a dos años, renovable por igual período como máximo, por resolución fundada de la autoridad de resolución. El banco puente se constituirá como sucesor del banco fallido, de pleno derecho, en todos los derechos y obligaciones

[48] De cualquier contraparte que no sea persona natural o pyme. Esta requiere una revisión del stock al momento de vigencia de la ley, en el caso de todas aquellas obligaciones distintas a los instrumentos del 55, 55 bis y créditos subordinados.

transferibles. En dicho carácter, cada entidad puente, a través de la autoridad de resolución, se hará cargo de administrar y disponer de todos los recursos profesionales, físicos y tecnológicos, como también de los procedimientos, sistemas, controles y operaciones de el o los bancos en resolución, incluyendo las cuentas corrientes bancarias y las comisiones de confianza, de manera que se sigan cumpliendo las funciones esenciales de dichas entidades, sin solución de continuidad.

La autoridad de resolución podría utilizar recursos del Fondo de Seguro de Depósitos, hasta por el equivalente a los fondos involucrados en el pago del seguro de depósitos en un escenario de liquidación, para facilitar la implementación de medidas de resolución, incluido alcanzar el porcentaje de pasivos que se asumirán como pago de los activos que se trasfieran. Asimismo, a solicitud de la autoridad de resolución, la CMF podría suspender total o parcialmente la aplicación de los márgenes previstos en la LGB (por ejemplo, los requisitos de liquidez) a la empresa bancaria adquirente, hasta por el plazo máximo de un año y únicamente en lo que corresponda a las operaciones adquiridas, término que podrá renovarse por una sola vez y por el mismo término, mediante resolución fundada.

La o las entidades fallidas residuales resultantes del proceso de resolución, serían sometidas a liquidación forzosa.

En la ejecución del proceso de resolución, la autoridad de resolución podrá actuar con total independencia operacional. Asimismo, la autoridad de resolución podrá contratar al personal requerido para el correcto desempeño de un proceso de resolución, a plazo fijo. La sola interposición de alguna reclamación ante los tribunales de justicia no podrá suspender las resoluciones de la autoridad de resolución, sin perjuicio de posibles indemnizaciones posteriores, cuyo pago legalmente asumirá el Fisco, sin derecho a repetir en contra de la autoridad de resolución.

d) Marco de cooperación

La autoridad de resolución y la agencia de seguro de depósitos deberán tener la autoridad para celebrar memorandos de entendimiento con autoridades transfronterizas (en el espíritu del art. 5 N ° 23 DL 3538), en particular para la necesaria coordinación en eventos de resolución. Deberá también disponer la suscripción de memorándums de entendimiento, en particular en el marco del CEF, para la necesaria coordinación e intercambio de información en eventos que pongan en riesgo la estabilidad financiera.

9.3 Sistema de Seguro de Depósitos

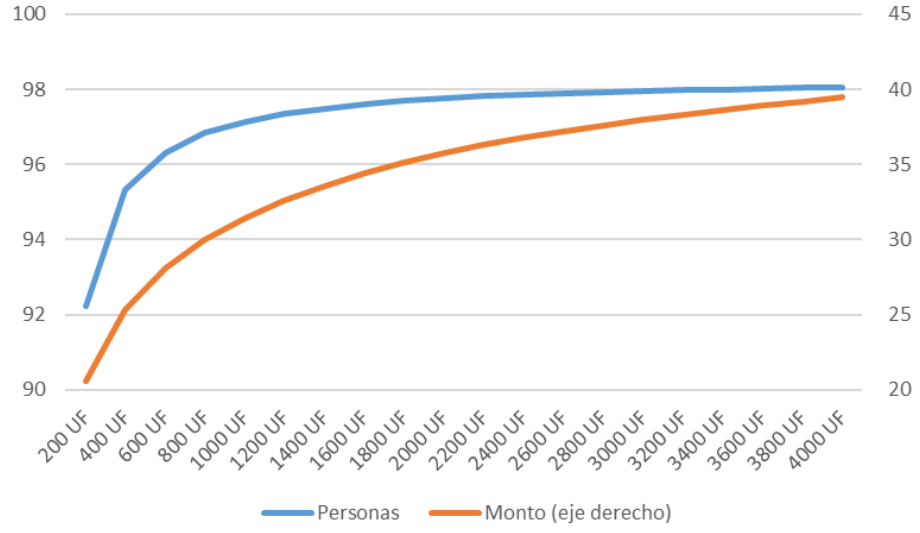
Se propone sustituir las actuales Garantía Estatal de Depósito del párrafo tercero del título XIV de la LGB y la garantía a los depósitos y obligaciones a la vista del BCCh a que se refiere el artículo 132 de la misma ley, por un nuevo Sistema de Seguro de Depósitos con cobertura global a personas naturales y jurídicas, con un límite de UF 1.000 o aproximadamente 3 veces el PIB per cápita (en torno a 40.000 dólares americanos), aplicable a la suma de todos los depósitos a plazo y depósitos y obligaciones a la vista, en moneda nacional o extranjera, por depositante, en cada banco.

La inclusión de personas jurídicas permitirá que las pequeñas empresas se beneficien de la protección y facilitará el cálculo del pago del seguro de depósito.

La ley debe ser explícita sobre la exclusión de depósitos del sistema. Se deberían excluir los depósitos de instituciones financieras (bancos e inversionistas institucionales, como fondos de pensiones, fondos de inversión y compañías de seguros), entidades gubernamentales (ministerios, regiones y municipios), y otros que se consideren lo suficientemente sofisticados como para tomar sus propias decisiones de inversión y cobertura. Siguiendo la experiencia internacional, también debieran excluirse las cuentas de los gerentes bancarios y accionistas mayoritarios de la institución fallida (ya que pueden haber contribuido a su quiebra) y las cuentas marcadas por leyes de lavado de activos o financiamiento al terrorismo.

Este límite (equivalente a 3 veces el PIB per cápita) estaría en torno a la cobertura promedio actual en EE. UU. y Europa (y la mediana de la figura 14), y debería revisarse periódicamente (cada 5 años) para corregir por aumentos reales en el PIB per cápita. Como se observa en la figura 17, un seguro de 1.000 UF cubre cerca del 97% de los depositantes[49], pero algo menos de un tercio de los montos involucrados. Si se aplica solo a depósitos a la vista, la cobertura alcanza a 99% de los depositantes y 82% de los montos. Si se aplica solo a los depósitos a plazo, alcanza a 98% de los depositantes y 22% de los montos involucrados. Se requerirían aumentos sustanciales de la garantía para aumentar la cobertura por monto, mientras que la cobertura por RUT tendría incrementos marginales. Nótese que la actual garantía estatal (UF 200 por banco, solo para personas naturales) cubre menos del 12% de los montos involucrados.

Figura 17. Cobertura de la garantía de depósitos para distintos límites (porcentaje)



Fuente: Estimaciones propias.

[49] Es decir, el 97% de los depositantes mantiene saldos bajo el límite de la garantía propuesta.

El tipo de obligaciones cubiertas debería incluir depósitos a plazo, cuentas de ahorro a plazo de giro diferido, cuentas de ahorro para la vivienda de giro diferido, saldos en cuentas corrientes y cuentas a la vista, cuentas de ahorro personales o para la vivienda de giro incondicional, cheques y vale vistas en tránsito y órdenes de pago en curso.

Los depósitos y obligaciones denominados en UF y en moneda extranjera, se reembolsarían en pesos con base a la tasa de conversión oficial que resulte mayor entre el día del pago de la obligación (equivalente al día de retiro de la licencia de la institución fallida) y el del día de vencimiento de esta, en línea con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 18.010. El país de residencia o nacionalidad de los depositantes no tendría ningún efecto sobre la cobertura. No obstante, sólo se reembolsarían las obligaciones contraídas contra instituciones o sucursales establecidas en territorio nacional. El FMI (2022) no recomienda aplicar la compensación de depósitos asegurados contra créditos vencidos (por ejemplo, pagos mensuales de hipotecas), ya que esto podría incentivar una corrida contra el banco si se percibe un deterioro de su condición financiera, y podría ralentizar el proceso de pago del seguro. Asimismo, recomienda considerar excepciones temporales al nivel de cobertura. Por ejemplo, cuando los fondos de un depositante se transfieren a otro banco como parte de una fusión bajo términos comerciales o como parte de una medida de resolución (P&A), lo que podría generar saldos de depósitos consolidados que excedan la cobertura máxima. Lo mismo ocurre con depositantes que tengan saldos extraordinariamente grandes que reflejen "eventos de vida", como transacciones de bienes raíces o herencias. Dichos depositantes deberían tener un período de gracia (tres meses) para volver a depositar sus fondos en otro banco, sin perder la cobertura de la suma de sus saldos.

Los acreedores de depósitos y obligaciones a plazo y a la vista tendrían preferencia legal sobre cualquier otro acreedor bancario de manera que, en la implementación de cualquier herramienta de resolución, la autoridad de resolución debería privilegiar el pago de estas obligaciones. Las acreencias del Fondo de Seguro de Depósitos estarían subrogadas en la posición de los depositantes (mismo orden de prelación) hasta por el monto aplicado para cubrir el seguro.

El ejercicio del seguro no obligaría al beneficiario a renunciar al saldo remanente en el proceso de liquidación, como ocurre en el régimen vigente. En el caso de los depósitos cubiertos, estos deberían ser reembolsados, por medio de un mecanismo de resolución o, como última opción, por su pago directo en liquidación, en un plazo máximo de 30 días corridos, que convergería a un plazo máximo de 7 días corridos una vez terminado el periodo de implementación y transición que determine la ley. Aunque el plazo de 30 días parezca largo, la ley vigente no dispone de instrucciones explícitas para el pago de las obligaciones cubiertas por la Garantía Estatal, y corresponde también al plazo transitorio establecido en la legislación europea (20 días laborales).

Para financiar este seguro se propone establecer un Fondo de Seguro de Depósitos, el que cobraría primas a las instituciones cubiertas por el seguro, y cuya participación sería obligatoria. Todos los bancos y CACs bajo supervisión de la CMF deberían participar de este fondo, a partir de su establecimiento por ley. Con el objetivo de reducir los riesgos para la estabilidad financiera y para el Fondo de Seguro de Depósito, esta propuesta asume que se aprueba previamente el proyecto de ley para fortalecer la resiliencia del sistema financiero y sus infraestructuras (boletín Nro. 15322-

05), que fortalece las facultades supervisoras de la CMF sobre las cooperativas de ahorro y crédito cuyo patrimonio exceda de UF 400.000.

En el futuro, el proceso de licenciamiento de todos los nuevos bancos y CACs que entren bajo supervisión de la CMF, debería verificar que se cumplan todos los requisitos prudenciales requeridos para la adhesión al Fondo de Seguro de Depósito. Así, las instituciones que obtengan la licencia se convertirían automáticamente en miembros del sistema de seguro de depósito, y la agencia de seguro de depósito debería ser inmediatamente informada de dicha incorporación.

Este Fondo de Seguro de Depósitos puede constituirse como un patrimonio de afectación de la agencia de seguro de depósitos, sin perjuicio de que ésta pueda contratar los servicios de un administrador externo, que en ningún caso podría ser una institución miembro. Este fondo solo podría ser utilizado para el pago del seguro de depósitos o para facilitar la implementación de una solución de mínimo costo en el proceso de resolución, hasta por el monto de los desembolsos del seguro involucrados en cada caso.

El monto objetivo del Fondo sería aquel que cubra el 3,5% de los depósitos totales del sistema, que corresponde al nivel promedio de cobertura de los fondos fuera de la Unión Europea, según IADI (2021). Este umbral se determinaría en base a un promedio móvil de 3 años. Si el fondo acumulado supera el 3,5% de los depósitos totales del sistema, las contribuciones se restituirían a los aportantes, hasta que la cobertura se restablezca al límite establecido. Por lo tanto, los aportantes nunca, y en ninguna circunstancia, podrían suspender el pago de primas al Fondo.

Tanto el valor objetivo del Fondo, como la cobertura del seguro y el plazo para su pago, requerirán de un periodo de transición desde sus valores iniciales que, siguiendo la experiencia internacional, podría tomar entre 5 y 10 años. Algunas opciones de transición incluyen:

- Que el nivel de cobertura aumente proporcionalmente desde sus niveles actuales, a medida que aumenta el valor del Fondo de Seguro de Depósitos y que, durante la transición, se mantengan la garantía del Estado a los depósitos a plazo y la cobertura del BCCh a los depósitos y obligaciones a la vista, según el tope establecido para cada año.
- Pre-financiar el sistema con una cuota de incorporación inicial de las instituciones miembros y un aporte fiscal. De este modo, el cambio al nuevo sistema podría ser inmediato, y el fisco se compensaría de las primas que aporten las instituciones miembros hasta la completa restitución del aporte efectuado.

9.4 Autoridad de resolución y agencia de seguro de depósito

a) Funciones de la autoridad de resolución

Los objetivos de la autoridad de resolución deben incluir asegurar la continuidad de los servicios y las funciones críticas del sistema financiero en Chile, y limitar la exposición a pérdidas de fondos públicos, asignando las pérdidas de las entidades fallidas primero a los accionistas y luego a los acreedores.

La autoridad de resolución estará a cargo de desarrollar evaluaciones de resolubilidad y planes de resolución, como mínimo para todas las instituciones consideradas de importancia sistémica. Para esto, podrá exigir a los bancos y sus filiales y matrices, sean éstas supervisadas o no, cualquier información que considere necesaria para su adecuada ejecución. De aprobarse una ley que integre al perímetro de la CMF a los conglomerados financieros, las evaluaciones de resolubilidad y los planes de resolución deberán incluir a todas las instituciones relevantes del conglomerado, y la matriz del conglomerado deberá responder a las solicitudes de información de la autoridad de resolución.

La autoridad de resolución podrá emitir normativa para la implementación de la ley, en lo que se refiere a la implementación del esquema y herramientas de resolución.

La autoridad de resolución podrá exigir a las empresas bancarias (o la matriz del conglomerado si ese fuera el caso), que realicen los cambios jurídicos, financieros y operativos necesarios para garantizar que las herramientas de resolución se puedan aplicar de manera tal que se logren los objetivos de resolución. El incumplimiento de esta exigencia podrá ser causal de la revocación de la licencia bancaria, a solicitud de la autoridad de resolución y por resolución fundada de la Comisión para el Mercado Financiero, con el voto favorable de al menos 4 consejeros (siguiendo el precedente del articulo 66 quinquies de la LGB)[50]. Este cambio de paradigma es relevante, pues para tener una licencia bancaria, ninguna institución debiera ser muy grande o compleja para fallar.

b) **Funciones de la Agencia de Seguro de Depósitos**

Los objetivos de la Agencia de Seguro de Depósitos son promover y salvaguardar los intereses del público depositante y proporcionar apoyo financiero para medidas de resolución bancaria, bajo la regla de mínimo costo. La agencia debe contar con facultades explícitas y específicas, establecidas en la ley, que le permitan llevar a cabo estas funciones.

La agencia debe tener facultades para establecer presupuestos operativos, políticas, sistemas y prácticas; celebrar contratos; emprender actividades de difusión; proponer a la CMF sanciones administrativas contra las instituciones miembros; y emitir normativa para la implementación de la ley, en lo que se refiere al establecimiento y operación del esquema de seguro de depósitos. Asimismo, debe contar con facultades para obtener datos de las instituciones miembros en el formato que determine apropiado; facultades para administrar el Fondo de Seguro de Depósitos, evaluar y cobrar las primas, y determinar la estrategia de inversión a ser implementada directamente o por delegación de autoridad; y obtener financiamiento de respaldo de una fuente pública en caso de insuficiencia de fondos para cumplir con sus objetivos. Por último, debe tener la autoridad legal para transferir depósitos a otro banco y apoyar otras herramientas de resolución que afectan a los depósitos; reembolsar a los depositantes asegurados, ya sea directamente o transfiriendo depósitos a otro banco; compartir información y trabajar con otros miembros de la red de seguridad financiera local y en otras jurisdicciones.

c) **Arreglos institucionales**

La autoridad de resolución y la agencia de seguro de depósitos pueden estar separadas o integradas en una misma institución, con los adecuados resguardos de independencia operacional entre ellos. Existe evidencia internacional de mandatos compartidos, dentro de una misma institución, de resolución y seguro de depósito. Dados los cambios que implica para la arquitectura financiera

[50] En caso de cancelación de la licencia bancaria por cualquier causa y, por tanto, proceder a la liquidación forzosa, el art. 130 de la LGB establece que se deberá contar con el acuerdo previo favorable del BCCh.

nacional la incorporación de un nuevo marco de resolución y un nuevo sistema de garantía de depósitos, esta parece ser la línea de acción más apropiada. No obstante, cada área debe desarrollar su propia capacidad analítica. En particular, la agencia de seguro de depósitos debe evaluar los riesgos de sus operaciones y tener la capacidad de monitorear el uso de sus fondos en resolución. Así, por ejemplo, ante un requerimiento de financiamiento para implementar una solución de mínimo costo del área de resolución, la responsabilidad del área de seguro de depósitos de proporcionar supervisión fiduciaria para el uso de sus fondos requiere de capacidad analítica para evaluar la viabilidad de la estrategia de resolución y la observación de salvaguardas (prueba del menor costo).

Las opciones para alojar a esta nueva entidad incluyen: (i) establecer una nueva institución, (ii) incluirla dentro del Banco Central, o (iii) incluirla dentro de la CMF. Todas las alternativas tienen beneficios y limitaciones.

Uno de los beneficios de una nueva institución independiente podría trabajar sin interferencias, protegiendo así su independencia operativa de los roles de supervisión o de política monetaria. Sin embargo, existe el costo de tener dificultades para obtener acceso a información confidencial sobre vulnerabilidades emergentes en el sistema, para lo cual requeriría de canales robustos y efectivos para una buena comunicación y coordinación con otras autoridades de la red de seguridad financiera, que debiesen ser cuidadosamente abordados en la ley. Los costos son principalmente operativos: necesidad de financiar una nueva entidad, con los respectivos costos de staff administrativo y legal de soporte, la plataforma informática, inversión en ciberseguridad, etc.

Por otra parte, incluir la entidad de resolución y seguro de depósitos dentro del Banco Central, aunque tendría la ventaja de alojarse en una institución sólida y autónoma, presenta el riesgo de someter al Banco a potenciales conflictos o tensiones entre su mandato central de estabilidad monetaria y financiera con el rol de autoridad de resolución y seguro de depósito. En tal sentido, las decisiones en este ámbito pudieran eventualmente exponer al Banco a riesgos que afecten el cumplimiento de su misión principal como autoridad monetaria. Adicionalmente, a nivel internacional no se observan estas facultades en bancos centrales que no tienen funciones de supervisión.

Finalmente, la entidad de resolución y seguro de depósitos puede estar ubicada dentro de la CMF, con lo que se beneficiaría del intercambio de información supervisora. Sin embargo, este arreglo expone a la nueva institucionalidad a interferencias con dicha función supervisora (que tiendan a evitar o postergar la resolución de instituciones supervisadas), si no se cuenta con arreglos adecuados de separación de funciones. Se debe considerar, además, que la CMF tiene también responsabilidades en el ámbito de conducta y desarrollo de mercado, lo que puede exponerla a conflictos de objetivos adicionales.

Por último, tanto en las alternativas (ii) y (iii) se expone al Banco Central y a la CMF, respectivamente, a las consecuencias jurídicas, patrimoniales, reputacionales y políticas de la gestión de la autoridad de resolución.

De acuerdo con la opinión de los consultores externos que han asistido a la CMF, el óptimo sería crear una nueva autoridad que englobe las funciones de autoridad de resolución y agencia de seguro de depósitos, con independencia operativa y presupuestaria. Un "*second best*" sería vincular inicialmente a la CMF a la autoridad de resolución y agencia de seguro de depósitos, que tendría la doble tarea de supervisar los bancos y gestionar su resolución o liquidación en caso de falla. Si se opta por esta alternativa, se propone establecer una unidad de resolución y seguro de depósito

dentro de la CMF, con independencia operativa de la supervisión prudencial. Para esto, se sugiere utilizar una figura de desconcentración funcional administrativa, similar a la de la Unidad de Investigación de la CMF, contenida en el Párrafo 3 de la Ley No 3.538. En el mediano plazo, cuando ya se hubiere construido capacidad instalada, podría considerarse la posibilidad de establecer una institución separada e independiente.

Recuadro 5: Definiciones para una autoridad de resolución y seguro de depósitos independiente

El gobierno corporativo y la escala de renta de sus funcionarios de esta nueva agencia independiente debieran ser equivalentes a los de la CMF. Todos los miembros del Consejo de esta nueva entidad, que se propone esté constituido por un presidente y dos comisionados, debiesen ser propuestos por el Presidente de la República, previa ratificación del Senado por cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, de entre personas de reconocido prestigio profesional o académico en materias relacionadas con el sistema financiero. Todos deberían durar seis años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos sólo por un nuevo período consecutivo, y estarían sujetos a las mismas causales de inhabilidad, incompatibilidad y cesación que los miembros del Consejo de la CMF (párrafo 1 del decreto ley Nº 3.538).

La decisión de declarar que una institución financiera entra a un proceso de resolución debería ser fundada y adoptada por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del Consejo de la autoridad de resolución y seguro de depósitos. En la sesión que resuelva sobre dicha declaración, podrían participar los presidentes de la CMF y el BCCh, con derecho a veto. Otra opción es que se requieran informes previos favorables a ambas instituciones, con plazos perentorios breves. En caso de veto de alguna de estas entidades, la decisión sólo podría ser adoptada si cuenta con el voto favorable de la totalidad de los miembros del Consejo de la autoridad de resolución y seguro de depósitos, siguiendo el precedente establecido por el artículo 50 de la LOC del BCCh.

La transparencia y la rendición de cuentas de la autoridad de resolución y seguro de depósitos se aborda al requerir la publicación (al menos anual) de informes completos de actividades y Estados Financieros auditados.

En su artículo transitorio, la ley definirá el número inicial de funcionarios de esta entidad[51]. La ley determinará que sus funcionarios tendrán acceso a toda la información relevante de la CMF para su desempeño y que contarán con el nivel de protección legal descrito en las secciones anteriores de este documento. En eventos de estrés, y sobre todo en el periodo de constitución de la nueva entidad, sería deseable que la CMF pueda asignar temporalmente personal propio como recursos adicionales temporales (bajo la figura de comisión de servicio).

Bajo este marco, la CMF se ocuparía de las instituciones en funcionamiento y la autoridad de resolución y seguro de depósitos se ocuparía de la resolución de las instituciones en problemas. En tiempos normales, la autoridad de resolución y seguro de depósitos estaría a cargo del desarrollo de planes de resolución, de la planificación de contingencias, del cobro de primas y de supervisar la administración del Fondo de Seguro de Depósitos, y de desplegar políticas de información y educación al público sobre las características y limitaciones del esquema de seguro de depósitos.

Por ley se debería crear un Fondo de Seguro de Depósitos, para recaudar las primas aportadas por las instituciones miembros. Una opción es crear un patrimonio de afectación que dependa directamente de la autoridad de resolución y seguro de depósito, con administración directa o delegada. Otra opción es que se cree un fondo de uso exclusivo, cuya administración dependa del Ministerio de Hacienda. En el primer caso, el Consejo de la autoridad de resolución y seguro de depósitos determinará los lineamientos generales y supervisará las operaciones del fondo, para garantizar que los recursos se utilicen según las instrucciones de la agencia de seguro de depósitos.

[51] Según estimaciones de expertos del FMI y la OTA, la dotación mínima para la instalación de esta nueva entidad debiera considerar, al menos, 24 personas: 3 comisionados, 1 secretario general (que gestiones los acuerdos del consejo), 6 personas para las funciones *core* del área de seguro de depósitos (incluida la jefatura de área), 6 para el área de resolución (incluida la jefatura de área), además de personal de apoyo para asesoría legal (2), finanzas (2), recursos humanos (2) y comunicaciones (2).

El fondo podría estar sujeto al examen de las cuentas de la Contraloría General de la República[52] e, idealmente, a una auditoría anual independiente, publicada en conjunto con el informe anual de la autoridad de resolución y de seguro de depósito.

Asimismo, por ley debería crearse un Fondo Especial de Resolución, con el fin descrito en la sección 9.2, para complementar medidas de resolución en caso de problemas sistémicos. Este fondo podría depender del Ministerio de Hacienda y tendría saldo cero en condiciones normales. En eventos sistémicos, podría ser financiado con recursos públicos (fondos contingentes o emisión de deuda, ambos preaprobados), contribuciones ex-post de las instituciones miembro del sistema de seguro de depósito, o una combinación de ambos.

10. Conclusiones

Este documento completa el primer hito de una etapa de discusión y análisis interno, realizado durante 2020-22 por la Comisión para el Mercado Financiero, como parte de las iniciativas estratégicas definidas por la institución en torno a la pertinencia de perfeccionar el marco de resolución bancaria en Chile.

En la preparación del documento se ha tenido en consideración las experiencias de jurisdicciones extranjeras y los principios y recomendaciones emitidos por organismos internacionales, los comentarios del *staff* del Banco Central de Chile y del Ministerio de Hacienda, así como la valiosa asesoría técnica de la Oficina del Tesoro Americano y de los equipos del FMI, dentro del programa de evaluación del sistema financiero (FSAP) conducido en 2021 y asistencias técnicas desarrolladas en 2022.

El documento describe el marco legal vigente, concluyendo que en Chile no existe un marco de resolución para empresas bancarias. Además, aunque existe una garantía a los depósitos a plazo y a la vista, no existe un esquema de seguro de depósito, financiado con contribuciones de la industria asegurada, que cumpla con las mejores prácticas internacionales.

En base a las mejores prácticas internacionales y la experiencia comparada, se proponen los temas que debiera abordar una reforma legal que implemente un régimen de resolución bancaria y un esquema de seguro de depósitos. En particular, se propone crear una nueva autoridad de resolución y agencia de seguro de depósitos combinada, con independencia operativa y presupuestaria. En tiempos normales, la autoridad de resolución y de seguro de depósito estaría a cargo de desarrollar planificación de contingencia y planes de resolución, como mínimo, para todas las instituciones consideradas de importancia sistémica. En tiempos de crisis, sería la autoridad líder a cargo de los procesos de resolución.

Los bancos sistémicos deberían cumplir con un requisito de capacidad de absorción de pérdidas que, como mínimo, sería equivalente al 1% de los activos totales de la institución (siguiendo la experiencia europea), de modo de contar con patrimonio para facilitar un mecanismo de estabilización, incluido un *bail-in*.

[52] Con expresa exclusión de la legalidad y mérito de sus decisiones.

La autoridad de resolución debiera desarrollar, por norma de carácter general, un marco para identificar claramente cuándo un banco ya no es solvente y viable y debe ingresar al proceso de resolución. La decisión de declarar una institución en resolución debería ser fundada y adoptada por mayoría absoluta de los miembros en ejercicio del consejo de la autoridad de resolución y seguro de depósitos.

Se propone incorporar herramientas de resolución, incluidas la restructuración de deuda, compra de activos con asunción de pasivos y banco puente, que la autoridad de resolución debería seleccionar guiada por los objetivos de resolución. Para el uso del Fondo de Seguro de Depósitos en la implementación de alternativas de resolución, debería utilizarse el principio de mínimo costo (respecto del valor de la garantía a los depósitos en el evento de liquidación).

Se propone sustituir las actuales Garantía Estatal de Depósito del párrafo tercero del título XIV de la LGB y la garantía a los depósitos y obligaciones a la vista del BCCh a que se refiere el artículo 132 de la misma ley, por un nuevo Sistema de Seguro de los Depósitos con cobertura global a personas naturales y jurídicas (excluyendo obligaciones interbancarias), con un límite de UF 1.000. El ejercicio de la garantía no obligaría al beneficiario a renunciar al saldo remanente en el proceso de liquidación (como en el esquema vigente) y se establecería un límite para el reembolso de las obligaciones cubiertas, que comenzaría en 30 días corridos hasta converger a 7 días.

Para financiar este seguro se propone establecer un Fondo de Seguro de Depósitos, a partir de las primas pagadas ex-ante por las instituciones miembros. Al menos al inicio del sistema estas primas serían planas, para concentrar los recursos disponibles en la consecución de los objetivos de implementación del nuevo sistema. El Fondo de Seguro de Depósitos podría ser utilizado también para facilitar la implementación de la solución de menor costo en el proceso de resolución, hasta por el monto de la garantía de depósitos involucrada en cada caso. Este Fondo constituiría un patrimonio de afectación, cuya administración podría corresponder a la autoridad de resolución y seguro de depósitos o al fisco, sin perjuicio de que pueda contratar para ello los servicios de un administrador externo, que en ningún caso podría ser una institución miembro del sistema de seguro de depósitos. Este fondo solo podría ser utilizado para el pago de la garantía de depósitos o para facilitar los procesos de resolución. El monto objetivo del fondo sería aquel que cubra el 3,5% de los depósitos totales del sistema. Si el fondo acumulado supera este umbral, el pago de las primas sería devuelto a los miembros, dentro del plazo establecido por norma de carácter general, hasta que la cobertura se restituya dentro de los límites establecidos. En ninguna circunstancia se podría suspender el pago de las primas.

Tanto el valor objetivo del fondo como la cobertura del seguro de depósitos y el plazo para su pago requerirán de un periodo de transición desde sus valores iniciales que, siguiendo la experiencia internacional, podría tomar entre 5 y 10 años. En tal caso, una opción es que el nivel de cobertura aumente proporcionalmente con el valor del Fondo de Seguro de Depósitos, y se mantengan la garantía del Estado y la cobertura del BCCh a los depósitos y obligaciones a la vista, según el tope establecido para cada año de transición. Otra opción es pre-financiar el Fondo de Seguro de Depósitos con recursos fiscales, para una implementación inmediata del nuevo esquema, y devolver este aporte con las primas pagadas por las instituciones miembros, hasta su total restitución durante el periodo de transición.

Asimismo, se propone crear un Fondo Especial de Resolución, dependiente del Ministerio de Hacienda. Este fondo tendrá saldo cero en condiciones normales y, ante eventos de carácter sistémico, podría ser financiado con recursos públicos (fondos contingentes o emisión de deuda, ambos preaprobados), contribuciones ex-post de las instituciones miembro del sistema de seguro de depósito, o una combinación de ambos.

En el futuro, el marco propuesto podría extenderse a otras instituciones bajo supervisión de la CMF, atendiendo en cada caso a su naturaleza jurídica.

Este documento técnico busca hacer pública la visión de la CMF, con el fin de contribuir al debate de políticas públicas sobre esta materia. La expectativa de la CMF es que el documento sirva como base para una discusión que permita avanzar hacia un diseño regulatorio que fortalezca la protección de depositantes y acreedores, así como la continuidad de los servicios financieros críticos ante la inviabilidad de una o más instituciones bancarias. Los interesados son bienvenidos a enviar sus comentarios a resolucion@cmfchile.cl.

Referencias

ASBA (2006). “Esquemas Efectivos de Seguro de Depósitos y Prácticas de Resolución de Bancos,” Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, septiembre.

ASBA (2021). “Effective Cooperation for Resolution of Financial Institutions in the Americas,” Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas.

BCBS (2010). “Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group,” Basel Committee on Banking Supervision.

BCBS (2011). “Resolution policies and frameworks – progress so far,” Basel Committee on Banking Supervision.

BCBS (2012). “Principios Básicos para una Supervisión Eficaz,” Basel Committee on Banking Supervision.

BCBS (2015). “Supervisory guidelines for identifying and dealing with weak banks,” Basel Committee on Banking Supervision, July.

BCBS e IADI (2019). “Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems,” Basel Committee

on Banking Supervision and International Association of Deposit Insurers, June.

Subsecretaría de Hacienda (2015) “Informe Grupo de Trabajo para el análisis de una nueva Ley General de Bancos,” Informe 415, Ministerio de Hacienda http://biblioteca.digital.gob.cl/handle/123456789/276

Calvo D. y N. Silva (2014). “Mecanismos de resolución bancaria, discusión internacional y el caso chileno,” Mimeo Banco Central de Chile.

CaixaBank (2017). “La resolución de Banco Popular,” CaixaBank Research. https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercados-financieros/resolucion-banco-popular

Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. and L. Laeven (2008). “Determinants of deposit-insurance adoption and design,” Journal of Financial Intermediation, Elsevier, vol. 17(3), pages 407-438, July.

Demirgüç-Kunt, A., Kane, E. and L. Laeven (2014). “Deposit Insurance Database,” NBER Working Paper No. w20278.

EBA (2020). “Opinion of the European Banking Authority on deposit guarantee scheme funding and uses of deposit guarantee scheme funds,” EBA/OP/2020/02

FDIC (2011). “The Orderly Liquidation of Lehman Brothers Holdings Inc. under the Dodd-Frank Act,” FDIC Quarterly 2011, Volume 5, No. 2

FDIC (2014). “Resolutions Handbook,” Federal Deposit Insurance Corporation, December.

Fleming M. and A. Sarkar (2014). “The Failure Resolution of Lehman Brothers,” FRBNY Economic Policy Review / December 2014

FMI (2004). “Chile: Financial System Stability Assessment,” IMF Country Report No. 04/269, August.

FMI (2006). “Bank Restructuring and Resolution,” Monetary and Financial Systems Department, International Monetary Fund, October.

FMI (2009). “An Overview of the Legal, Institutional, and Regulatory Framework for Bank Insolvency,” International Monetary Fund and The World Bank, April.

FMI (2011). “Chile: Financial System Stability Assessment,” IMF Country Report No. 11/261, August.

FMI (2016). “Bank Solvency and Funding Cost,” IMF Working Paper WP/16/64

FMI (2021). “Chile: Financial System Stability Assessment,” IMF Country Report No. 21/262, December.

FMI (2022). “Unwinding the Blanket Guarantees and Establishing a Deposit Insurance Scheme,” IMF Aide Memoire.

FSB (2012). “Thematic Review on Deposit Insurance Systems Peer Review,” Peer Review Report, Financial Stability Board, February.

FSB (2014). “Key Attributes of Effective Resolution Regimes for Financial Institutions,” Financial Stability Board, October.

FSI (2020). “Bank failure management in the European banking union: What’s wrong and how to fix it,” Occasional Paper No 15, Financial Stability Institute.

FSI (2021). “Crisis Simulation Exercise Final report,” Financial Stability Institute, September.

García, L. (2002). “Los Sistemas de garantía de los depósitos como promotores de la estabilidad financiera,” Revista de Estabilidad Financiera N°3 – noviembre 2002, Banco de España.

IADI (2005). “General Guidance for the Resolution of Bank Failures,” International Association of Deposit Insurers, December.

IADI (2014). “IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems,” International Association of Deposit Insurance, November.

IADI (2018). “Deposit Insurance Fund Target Ratio,” Research Paper, International Association of Deposit Insurance, July.

IADI (2021). “CHART PACK - key indicators of global trends in deposit insurance,” International Association of Deposit Insurers, mayo.

Laeven L. y F. Valencia (2018). “Systemic Banking Crisis Revisited,” IMF Working Paper No. 18/206.

Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile.

Ley General de Bancos, Decreto con Fuerza de Ley N°3.

MacDonald, R. (1996). “Seguro de Depósitos”. Serie Ensayos, Centro de Estudios de la Banca Central, Banco de Inglaterra, agosto 1996. Versión utilizada Ensayo 60, CEMLA.

Martínez J., Matus, J. y D. Oda (2018). “Taxonomy of Chilean Financial Fragility Periods from 1975 to 2017,” DTBC N° 822 junio 2018.

PNUD (2017). “Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile,” Santiago de Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sanhueza, G. (1999). “La crisis financiera de los años ochenta en Chile: análisis de sus soluciones y su costo,” Revista de Economía Chilena, Banco Central de Chile. 2(1):43-68, abril 1999.

Silva, N. (2008). “Deposit Insurance, Moral Hazard and the Risk of Runs,” Working Papers Central Bank of Chile, Central Bank of Chile

Laeven, L. y F. Valencia (2018). “Systemic Banking Crises Revisited,” IMF Working Paper WP/18/206.

Schich, S. and B-H Kim (2011). “Guarantee Arrangements for Financial Promises: How Widely Should the Safety Net be Cast?,” OECD Journal: Financial Market Trends, Volume 2011, issue 1.

Valdés, S. y A. Lomakin (1988). “Percepción sobre la Garantía Estatal a los Depósitos Durante 1987 en Chile,” Cuadernos de Economía, Vol. 25, No.75, pp. 229-246, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Atributos clave para los regímenes efectivos de resolución de instituciones financieras

KA1 Alcance
1.1 Cualquier institución financiera que pudiera ser sistémicamente importante o crítica en caso de liquidación, debe estar sujeta a un régimen de resolución que tenga los atributos establecidos en los KA. El régimen debe ser claro y transparente en cuanto a las empresas dentro de su ámbito, extendiéndose al menos a la sociedad matriz, entidades no reguladas dentro de un conglomerado financiero que sean significativas para el negocio del grupo, y sucursales de empresas extranjeras.
1.2 Las infraestructuras de los mercados financieros (FMI) deben estar sujetas a regímenes de resolución que apliquen los objetivos y disposiciones de los KA. La elección de los poderes de resolución debe basarse en la necesidad de mantener la continuidad de las funciones críticas de estas infraestructuras.
1.3 El régimen de resolución debe exigir que al menos todas las SIFI globales (G-SIFIs) cuenten con un plan de recuperación y resolución ("RRP"), incluido un plan de resolución del grupo; están sujetas a evaluaciones periódicas de resolubilidad; y sean objeto de acuerdos de cooperación transfronteriza.
KA2 Autoridad de resolución
2.1 Cada jurisdicción debe tener una autoridad administrativa designada o autoridades responsables de ejercer los poderes de resolución sobre las empresas dentro del alcance del régimen de resolución ("autoridad de resolución"). Donde haya múltiples autoridades de resolución dentro de una jurisdicción, sus respectivos mandatos, roles y responsabilidades deben estar claramente definidos y coordinados.
2.2 Cuando diferentes autoridades de resolución están a cargo de resolver entidades del mismo grupo dentro de una sola jurisdicción, el régimen de resolución de esa jurisdicción debe identificar una autoridad líder que coordina la resolución de las personas jurídicas dentro de esa jurisdicción.
2.3 Como parte de sus objetivos y funciones estatutarios, y cuando corresponda en coordinación con otras autoridades, la autoridad de resolución debe: (i) buscar la estabilidad financiera y asegurar la continuidad de los servicios financieros de importancia sistémica y las funciones de pago, compensación y liquidación; (ii) proteger, cuando corresponda y en coordinación con los esquemas y arreglos de seguros pertinentes, a los depositantes, tomadores de pólizas de seguros e inversores cubiertos por dichos esquemas y arreglos; (iii) evitar la destrucción innecesaria de valor y tratar de minimizar los costos generales de resolución en las jurisdicciones de origen y de acogida y las pérdidas para los acreedores, cuando ello sea coherente con los demás objetivos estatutarios; y (iv) considerar debidamente el impacto potencial de sus acciones de resolución sobre la estabilidad financiera en otras jurisdicciones.
2.4 La autoridad de resolución debe tener la autoridad para celebrar acuerdos con las autoridades de resolución de otras jurisdicciones.
2.5 La autoridad de resolución debe tener independencia operativa consistente con sus responsabilidades estatutarias, procesos transparentes, gobernanza sólida y recursos adecuados y estar sujeta a rigurosos mecanismos de evaluación y rendición de cuentas para evaluar la efectividad de cualquier medida de resolución. Debe tener la experiencia, los recursos y la capacidad operativa para implementar medidas de resolución con respecto a empresas grandes y complejas.
2.6 La autoridad de resolución y su personal deben estar protegidos contra la responsabilidad por las acciones tomadas y las omisiones realizadas en el desempeño de sus funciones en el ejercicio de los poderes de resolución de buena fe, incluidas las acciones en apoyo de procedimientos de resolución extranjeros.
2.7 La autoridad de resolución debe tener acceso sin obstáculos a las empresas cuando sea importante a los efectos de la planificación de la resolución y la preparación e implementación de las medidas de resolución.
KA3 Poderes de resolución
3.1 La resolución debe iniciarse cuando una empresa ya no es viable o es probable que ya no sea viable y no tiene perspectivas razonables de llegar a serlo. El régimen de resolución debe prever la entrada en resolución oportuna y temprana antes de que una empresa se declare insolvente en el balance y antes de que todo el capital se haya liquidado por completo. Debe haber estándares claros o indicadores adecuados de inviabilidad que ayuden a orientar las decisiones sobre si las empresas cumplen con las condiciones para entrar en resolución.
3.2 Las autoridades de resolución deben tener a su disposición una amplia gama de poderes de resolución, que deben incluir poderes para hacer lo siguiente: (i) Destituir y reemplazar a la alta gerencia y directores y recuperar el dinero de las personas responsables, incluida la recuperación de la remuneración variable; (ii) Designar un administrador para que tome el control y administre la empresa afectada con el objetivo de restaurar la empresa, o partes de su negocio, a una viabilidad continua y sostenible;

(iii) Operar y resolver la firma, incluyendo poderes para rescindir contratos, continuar o asignar contratos, comprar o vender activos, cancelar deudas y tomar cualquier otra acción necesaria para reestructurar o liquidar las operaciones de la firma;
(iv) Asegurar la continuidad de los servicios y funciones esenciales exigiendo a otras empresas del mismo grupo que continúen prestando los servicios esenciales a la entidad en resolución, cualquier sucesor o entidad adquirente; asegurar que la entidad residual en resolución pueda proporcionar temporalmente dichos servicios a un sucesor o entidad adquirente; o contratar los servicios necesarios de terceros no afiliados;
(v) Anular los derechos de los accionistas de la firma en la resolución, incluidos los requisitos para la aprobación por parte de los accionistas de transacciones particulares, con el fin de permitir una fusión, adquisición, venta de operaciones comerciales sustanciales, recapitalización u otras medidas para reestructurar y disponer del negocio de la firma. o sus pasivos y activos;
(vi) Transferir o vender activos y pasivos, derechos y obligaciones legales, incluidos los pasivos de depósito y la propiedad de acciones, a un tercero solvente, sin perjuicio de los requisitos de consentimiento o novación que de otro modo se aplicarían (véase KA3.3);
(vii) Establecer una institución puente temporal para hacerse cargo y continuar operando ciertas funciones críticas y operaciones viables de una empresa en quiebra (ver KA3.4);
(viii) Establecer un vehículo de administración de activos separado (por ejemplo, como una subsidiaria de la firma en dificultades, una entidad con un estatuto separado o como un fideicomiso o compañía de administración de activos) y transferir al vehículo para administración y préstamos vigentes o activos difíciles de valorar;
(ix) Realizar rescates dentro de la resolución como un medio para lograr o ayudar a lograr la continuidad de funciones esenciales, ya sea (a) recapitalizando la entidad que hasta el momento prestaba estas funciones que ya no es viable, o, alternativamente, (b) capitalizando una entidad o institución puente de reciente creación a la que se han transferido estas funciones tras el cierre de la empresa no viable (cuyo negocio residual se liquidaría y la empresa se liquidaría) (véase KA3.5);
(x) Suspender temporalmente el ejercicio de los derechos de rescisión anticipada que de otro modo podrían activarse al entrar una firma en una resolución o en relación con el uso de los poderes de resolución (ver KA4.3 y Anexo IV);
(xi) Imponer una moratoria con suspensión de pagos a acreedores y clientes no garantizados (excepto para pagos y transferencias de propiedad a contrapartes centrales (CCP) y aquellos ingresados en los sistemas de pago, compensación y liquidación) y suspensión de las acciones de los acreedores para embargar activos. o recaudar dinero o propiedad de la empresa, mientras se protege el cumplimiento de acuerdos de compensación y colaterales elegibles;
(xii) Efectuar el cierre y la liquidación (liquidación) ordenada de la totalidad o parte de una empresa en quiebra con el pago oportuno o la transferencia de los depósitos asegurados y el acceso rápido (por ejemplo, dentro de siete días) a las cuentas de transacciones y a las cuentas segregadas (fondos del cliente).

3.3 Las autoridades de resolución deben tener el poder de transferir activos y pasivos seleccionados de la empresa en quiebra a una tercera institución o a una institución puente recién establecida. Cualquier transferencia de activos o pasivos no debe:
(i) requerir el consentimiento de cualquier parte interesada o acreedor para ser válido; y
(ii) constituyan un evento de incumplimiento o rescisión en relación con cualquier obligación relacionada con dichos activos o pasivos o en virtud de cualquier contrato en el que la empresa en quiebra sea parte (véase KA4.2).

3.4 Las autoridades de resolución deben tener el poder de establecer una o más instituciones puente para hacerse cargo y continuar operando ciertas funciones críticas y operaciones viables de una empresa en quiebra, incluyendo:
(i) el poder de celebrar acuerdos legalmente ejecutables mediante los cuales la autoridad transfiere, y la institución puente recibe, los activos y pasivos de la empresa en quiebra según lo seleccione la autoridad;
(ii) la facultad de establecer los términos y condiciones bajo los cuales la institución puente tiene la capacidad de operar como empresa en funcionamiento, incluida la forma en que la institución puente obtiene capital u financiamiento operativo y otro apoyo de liquidez; los requisitos prudenciales y otros requisitos reglamentarios que se aplican a las operaciones de la institución puente; la selección de la dirección y la forma en que se puede llevar a cabo el gobierno corporativo de la institución puente; y el desempeño por la institución puente de otras funciones temporales que la autoridad pueda prescribir de vez en cuando;
(iii) el poder de revertir, si es necesario, transferencias de activos y pasivos a una institución puente sujeta a las salvaguardas apropiadas, tales como restricciones de tiempo; y
(iv) la facultad de organizar la venta o liquidación de la institución puente, o la venta de parte o la totalidad de sus activos y pasivos a una institución compradora, de la mejor manera para lograr los objetivos de la autoridad de resolución.

3.5 Las facultades para llevar a cabo el rescate dentro de la resolución deberían permitir a las autoridades de resolución:
(i) anotar de manera que se respete la jerarquía de reclamaciones en liquidación (véase KA5.1) capital social u otros instrumentos de propiedad de la empresa, reclamaciones de acreedores no garantizadas y no aseguradas en la medida necesaria para absorber las pérdidas; y para

(ii) convertir en capital u otros instrumentos de propiedad de la firma bajo resolución (o cualquier sucesor en resolución o la empresa matriz dentro de la misma jurisdicción), la totalidad o parte de las reclamaciones de acreedores no garantizadas y no aseguradas de una manera que respete la jerarquía de reclamaciones en liquidación; (iii) al momento de la entrada en resolución, convertir o amortizar cualquier instrumento de rescate contingente convertible o contractual cuyos términos no hayan sido activados antes de la entrada en resolución y tratar los instrumentos resultantes de acuerdo con (i) o (ii).
3.6 El régimen de resolución debe permitir aplicar el rescate dentro de la resolución junto con otros poderes de resolución (por ejemplo, remoción de activos problemáticos, reemplazo de la alta gerencia y adopción de un nuevo plan de negocios) para asegurar la viabilidad de la firma o entidad de reciente creación tras la implementación del *bail-in*.
3.7 En el caso de las empresas de seguros, las autoridades de resolución también deben tener facultades para: (i) realizar una transferencia de cartera que traslade todo o parte del negocio de seguros a otro asegurador sin el consentimiento de todos y cada uno de los asegurados; y (ii) interrumpir la suscripción de nuevos negocios por parte de una empresa de seguros en resolución mientras continúa administrando las obligaciones de pólizas contractuales existentes para los negocios vigentes (liquidación).
3.8 Las autoridades de resolución deben tener la capacidad legal y operativa para: (i) aplicar uno o una combinación de poderes de resolución, y las acciones de resolución se combinan o aplican secuencialmente; (ii) aplicar diferentes tipos de poderes de resolución a diferentes partes del negocio de la empresa (por ejemplo, banca minorista y comercial, operaciones comerciales, seguros); y (iii) iniciar una liquidación para aquellas operaciones que, en las circunstancias particulares, las autoridades consideren que no son críticas para el sistema financiero o la economía (véase KA3.2 xii).
3.9 Al aplicar poderes de resolución a componentes individuales de un grupo financiero ubicado en su jurisdicción, la autoridad de resolución debe tener en cuenta el impacto sobre el grupo en su conjunto y sobre la estabilidad financiera en otras jurisdicciones afectadas y realizar los mejores esfuerzos para evitar tomar acciones que, se puede esperar razonablemente, provoquen inestabilidad en otras partes del grupo o en el sistema financiero.
KA4 Compensación, colateralización, segregación de activos del cliente
4.1 El marco legal que rige los derechos de compensación, los acuerdos contractuales de compensación y colateralización y la segregación de los activos de los clientes, debe ser claro, transparente y exigible durante una crisis o resolución de empresas, y no debe obstaculizar la implementación efectiva de las medidas de resolución.
4.2 Sujeto a las garantías adecuadas, la entrada en resolución y el ejercicio de cualquier poder de resolución no debe desencadenar derechos de compensación legales o contractuales, ni constituir un evento que faculte a cualquier contraparte de la firma en resolución a ejercer derechos de aceleración contractual o terminación anticipada siempre que se sigan cumpliendo las obligaciones sustantivas derivadas del contrato.
4.3 Si, no obstante, los derechos de aceleración contractual o rescisión anticipada pudieran ser ejercitados, la autoridad de resolución debería tener la facultad de mantener temporalmente dichos derechos cuando surjan únicamente con motivo de la entrada en resolución o en relación con el ejercicio de cualquier poder de resolución. Esto debe: (i) estar estrictamente limitado en el tiempo (por ejemplo, por un período que no exceda los 2 días hábiles); (ii) estar sujeto a salvaguardas adecuadas que protejan la integridad de los contratos financieros y brinden certeza a las contrapartes (ver Anexo IV sobre Condiciones para una estadía temporal); y (iii) no afectar el ejercicio de los derechos de rescisión anticipada de una contraparte frente a la firma que se resuelva en el caso de cualquier evento de incumplimiento no relacionado con la entrada en resolución o el ejercicio de la facultad de resolución correspondiente que se produzca antes, durante o después del período de la estadía (por ejemplo, falta de pago, entrega o devolución de la garantía en un plazo o fecha). La suspensión puede ser discrecional (impuesta por la autoridad de resolución) o automática en su funcionamiento. En cualquier caso, las jurisdicciones deben asegurarse de que haya claridad sobre el comienzo y el final de la suspensión.
4.4 Las autoridades de resolución deben aplicar la suspensión temporal de los derechos de rescisión anticipada de acuerdo con la orientación establecida en el Anexo IV para garantizar que no comprometa las operaciones seguras y ordenadas de las bolsas reguladas y las FMI.
KA5 Salvaguardas
5.1 Los poderes de resolución deben ejercerse de manera que se respete la jerarquía de las reclamaciones y, al mismo tiempo, se brinde flexibilidad para apartarse del principio general de igualdad de trato (*pari passu*) de los acreedores de la misma clase, con transparencia sobre las razones de tales desviaciones, si es necesario. Se debe también contener el impacto sistémico potencial de la quiebra de una empresa o maximizar el valor en beneficio de todos los acreedores en su conjunto. En particular, el capital social debe absorber las pérdidas primero, y no se debe imponer ninguna pérdida a los tenedores de deuda senior hasta que la deuda subordinada (incluidos todos los instrumentos de capital regulatorio) se haya cancelado por completo (ya sea que la absorción de pérdidas a través de la depreciación esté acompañada o no de conversión a capital).

5.2 Los acreedores deben tener derecho a compensación cuando no reciban como mínimo lo que hubieran recibido en una liquidación de la empresa bajo el régimen de insolvencia aplicable (salvaguardia de "ningún acreedor en peor situación que en liquidación").
5.3 Los directores y funcionarios de la firma objeto de resolución deben estar protegidos por la ley (por ejemplo, de demandas de accionistas o acreedores) por las acciones tomadas en cumplimiento de las decisiones de la autoridad de resolución.
5.4 La autoridad de resolución debe tener la capacidad de ejercer los poderes de resolución con la celeridad y flexibilidad necesarias, sujeto a los recursos legales protegidos constitucionalmente y al debido proceso. En aquellas jurisdicciones donde aún se requiere una orden judicial para aplicar las medidas de resolución, las autoridades de resolución deben tener esto en cuenta en el proceso de planificación de la resolución, a fin de garantizar que el tiempo requerido para los procedimientos judiciales no comprometa la implementación efectiva de las medidas de resolución.
5.5 La legislación que establece regímenes de resolución no debe prever acciones judiciales que puedan limitar la implementación o dar lugar a una revocación de las medidas adoptadas por autoridades de resolución que actúen dentro de sus facultades legales y de buena fe. En cambio, debería prever una reparación otorgando una indemnización, si está justificado.
5.6 Con el fin de preservar la confianza del mercado, las jurisdicciones deben proporcionar flexibilidad para permitir exenciones temporales de los requisitos de divulgación o un aplazamiento de las divulgaciones requeridas por la firma, por ejemplo, según los informes de mercado, las disposiciones de adquisición y las reglas de cotización, donde la divulgación de la firma podría afectar la implementación exitosa de las medidas de resolución.
KA6 Financiamiento de firmas en resolución
6.1 Las jurisdicciones deben tener políticas estatutarias o de otro tipo para que las autoridades no se vean obligadas a depender de la propiedad pública o de los fondos de rescate como medio para resolver las empresas.
6.2 Cuando se necesiten fuentes temporales de financiación para mantener las funciones esenciales a fin de lograr una resolución ordenada, la autoridad de resolución o la autoridad que extienda la financiación temporal debería prever la imposición de las pérdidas sufridas por (i) los accionistas y los acreedores no garantizados sujetos a la opción "ningún acreedor en peor situación que en liquidación "salvaguarda (ver Atributo clave 5.2); y recuperarlos (ii) si es necesario, del sistema financiero de manera más amplia.
6.3 Las jurisdicciones deben tener un seguro de depósitos o fondos de resolución con financiamiento privado, o un mecanismo de financiamiento con recuperación ex post de la industria de los costos de proporcionar financiamiento temporal para facilitar la resolución de la empresa.
6.4 Toda disposición de financiación temporal por parte de las autoridades debe estar sujeta a condiciones estrictas que minimicen el riesgo de riesgo moral y debe incluir lo siguiente: (i) una determinación de que la provisión de fondos temporales es necesaria para fomentar la estabilidad financiera y permitirá la implementación de una opción de resolución que sea más capaz de lograr los objetivos de una resolución ordenada, y que las fuentes privadas de financiamiento se han agotado o no pueden lograr estos objetivos; y (ii) la asignación de pérdidas a los accionistas y los costos residuales, según corresponda, a los acreedores no garantizados y no asegurados ya la industria mediante evaluaciones ex post, primas de seguros u otros mecanismos.
6.5 Como último recurso y con el propósito primordial de mantener la estabilidad financiera, algunos países pueden decidir tener el poder de colocar la empresa bajo propiedad y control público temporal a fin de continuar las operaciones críticas, mientras buscan arreglar una solución permanente como una venta o fusión con un comprador comercial del sector privado. Cuando los países se doten de tales poderes, deben tomar medidas para recuperar las pérdidas sufridas por el estado de los acreedores no garantizados o, si es necesario, del sistema financiero en general.
KA7 Cooperación transfronteriza
7.1 El mandato estatutario de una autoridad de resolución debe facultar y alentar encarecidamente a la autoridad, siempre que sea posible, a actuar para lograr una solución cooperativa con autoridades de resolución extranjeras.
7.2 La legislación y los reglamentos de las jurisdicciones no deben contener disposiciones que desencadenen una acción automática en esa jurisdicción como resultado de la intervención oficial o el inicio de un procedimiento de resolución o de insolvencia en otra jurisdicción, al tiempo que se reserva el derecho de una acción nacional discrecional si es necesario, para lograr la estabilidad nacional. en ausencia de una cooperación internacional eficaz y un intercambio de información. Cuando una autoridad de resolución toma medidas nacionales discrecionales, debe considerar el impacto sobre la estabilidad financiera en otras jurisdicciones.
7.3 La autoridad de resolución debe tener poderes de resolución sobre las sucursales locales de empresas extranjeras y la capacidad de usar sus poderes para respaldar una resolución llevada a cabo por una autoridad de origen extranjera (por ejemplo, ordenando la transferencia de una propiedad ubicada en su jurisdicción a un puente institución establecida por la autoridad de origen extranjero) o, en casos excepcionales, para tomar medidas por propia iniciativa cuando la jurisdicción de origen no esté tomando medidas o actúe de una manera que no tenga suficientemente en cuenta la necesidad de

preservar la estabilidad financiera de la jurisdicción local. . Cuando una autoridad de resolución que actúa como autoridad anfitriona toma una acción nacional discrecional, debe notificar previamente y consultar a la autoridad de origen extranjero.
7.4 Las leyes y reglamentaciones nacionales no deberían discriminar a los acreedores por razón de su nacionalidad, la ubicación de su crédito o la jurisdicción donde se paga. El tratamiento de los acreedores y la clasificación en casos de insolvencia deben ser transparentes y divulgarse adecuadamente a los depositantes, titulares de pólizas de seguros y otros acreedores.
7.5 Las jurisdicciones deben prever procesos transparentes y acelerados para dar efecto a las medidas de resolución extranjeras, ya sea por medio de un proceso de reconocimiento mutuo o tomando medidas bajo el régimen de resolución nacional que apoyen y sean consistentes con las medidas de resolución tomadas por la autoridad de resolución del país extranjero. Dicho reconocimiento o medidas de apoyo permitirían a una autoridad de resolución de origen extranjero obtener un control rápido sobre la empresa (sucursal o acciones de una subsidiaria) o sus activos que se encuentran en la jurisdicción anfitriona, según corresponda, en los casos en que la firma se resuelva bajo la ley de la jurisdicción de origen extranjero. El reconocimiento o apoyo de medidas extranjeras debe ser provisional sobre el trato equitativo de los acreedores en el procedimiento de resolución extranjera.
7.6 La autoridad de resolución debe tener la capacidad legal, sujeta a los requisitos de confidencialidad y protección adecuados para los datos sensibles, para compartir información, incluidos los planes de recuperación y resolución (RRP), perteneciente al grupo en su conjunto o a subsidiarias o sucursales individuales, con autoridades extranjeras relevantes (por ejemplo, miembros de un CMG), donde compartir es necesario para la planificación de la recuperación y resolución o para implementar una resolución coordinada.
7.7 Las jurisdicciones deben establecer requisitos de confidencialidad y salvaguardas legales para la protección de la información recibida de autoridades extranjeras.
KA8 Grupos de gestión de crisis (CMG)
8.1 Las autoridades locales y principales de acogida de todas las G-SIFI deben mantener los CMG con el objetivo de mejorar la preparación y facilitar la gestión y resolución de una crisis financiera transfronteriza que afecte a la empresa. Los CMG deben incluir a las autoridades de supervisión, los bancos centrales, las autoridades de resolución, los ministerios de finanzas y las autoridades responsables de los esquemas de garantía de las jurisdicciones que albergan o albergan a entidades del grupo que son importantes para su resolución, y deben cooperar estrechamente con las autoridades en otras jurisdicciones donde las empresas tienen una presencia sistémica.
8.2 Los CMG deben mantenerse bajo revisión activa e informar, según corresponda, al FSB y al Consejo de Revisión por Pares del FSB sobre: (i) avances en la coordinación y el intercambio de información dentro de los CMG y con las autoridades anfitrionas que no están representadas en los CMG; (ii) el proceso de planificación de la recuperación y resolución de G-SIFIs bajo convenios de cooperación institucional; y (iii) la resolubilidad de las G-SIFI.
KA9 Acuerdos de cooperación transfronteriza específicos de la institución
9.1 Para todas las G-SIFI, como mínimo, deben existir acuerdos de cooperación específicos de la institución, que contengan los elementos esenciales establecidos en el anexo I, entre las autoridades de origen y de acogida pertinentes que deben participar en las etapas de planificación y resolución de crisis. Estos acuerdos deberían, entre otras cosas: (i) establecer los objetivos y procesos de cooperación a través de los CMG; (ii) definir las funciones y responsabilidades de las autoridades antes de la crisis (es decir, en las fases de planificación de la recuperación y resolución) y durante una crisis; (iii) establecer el proceso para el intercambio de información antes y durante una crisis, incluido el intercambio con las autoridades anfitrionas que no estén representadas en el CMG, con una clara referencia a las bases legales para el intercambio de información en las respectivas leyes nacionales y a los acuerdos que proteger la confidencialidad de la información compartida; (iv) establecer los procesos para la coordinación en el desarrollo de los RRP para la firma, incluyendo la matriz o controladora y subsidiarias, sucursales y afiliadas significativas que estén dentro del alcance del acuerdo, y para el compromiso con la firma como parte de este proceso; (v) establecer los procesos de coordinación entre las autoridades de origen y de acogida en la realización de evaluaciones de resolubilidad; (vi) incluir procedimientos acordados para que la autoridad de origen informe y consulte a las autoridades de acogida de manera oportuna cuando se produzcan acontecimientos adversos importantes que afecten a la empresa y antes de tomar cualquier acción significativa o medida de crisis; (vii) incluir procedimientos acordados para que la autoridad anfitriona informe y consulte a la autoridad de origen de manera oportuna cuando se produzcan acontecimientos adversos importantes que afecten a la empresa y antes de tomar cualquier acción discrecional o medida de crisis;

(viii) proporcionar un nivel apropiado de detalle con respecto a la implementación transfronteriza de medidas de resolución específicas, incluso con respecto al uso de instituciones puente y poderes de rescate; (ix) disponer que se celebren reuniones al menos una vez al año, en las que participen altos funcionarios del país de origen y las autoridades competentes del país de acogida, para revisar la solidez de la estrategia general de resolución de las G-SIFI; (x) prever revisiones periódicas (al menos anuales) por parte de los altos funcionarios correspondientes de los planes operativos que implementan las estrategias de resolución.
9.2 Debe hacerse pública la existencia de acuerdos. Las autoridades de origen pueden publicar la estructura general de los acuerdos, si así lo acuerdan las autoridades que son parte del acuerdo.
KA10 Evaluaciones de resolubilidad
10.1 Las autoridades de resolución deben realizar periódicamente, al menos para las G-SIFI, evaluaciones de resolubilidad que evalúen la viabilidad de las estrategias de resolución y su credibilidad a la luz del probable impacto de la quiebra de la empresa en el sistema financiero y la economía en general. Estas evaluaciones deben realizarse de acuerdo con las orientaciones establecidas en el anexo II.
10.2 10.2 Al realizar evaluaciones de resolubilidad, las autoridades de resolución deben, en coordinación con otras autoridades pertinentes, evaluar, en particular: (i) la medida en que los servicios financieros críticos y las funciones de pago, compensación y liquidación pueden continuar realizándose; (ii) la naturaleza y el alcance de las exposiciones intragrupo y su impacto en la resolución si es necesario deshacerlas; (iii) la capacidad de la firma para entregar información suficientemente detallada, precisa y oportuna para respaldar la resolución; (iv) la solidez de la cooperación transfronteriza y los acuerdos de intercambio de información.
10.3 Las evaluaciones de resolubilidad de grupo deben ser realizadas por la autoridad de origen de la G-SIFI y coordinadas dentro del CMG de la empresa, teniendo en cuenta las evaluaciones nacionales de las autoridades de acogida.
10.4 Las autoridades de resolución anfitrionas que llevan a cabo evaluaciones de resolubilidad de subsidiarias ubicadas en su jurisdicción deben coordinar en la medida de lo posible con la autoridad de origen que realiza una evaluación de resolubilidad para el grupo en su conjunto.
10.5 Para mejorar la resolubilidad de una firma, las autoridades de supervisión o las autoridades de resolución deben tener poderes para exigir, cuando sea necesario, la adopción de medidas apropiadas, tales como cambios en las prácticas comerciales, estructura u organización de una firma, para reducir la complejidad y el costo de la resolución, debidamente. teniendo en cuenta el efecto sobre la solidez y estabilidad del negocio en curso. Para permitir las operaciones continuas de funciones de importancia sistémica, las autoridades deben evaluar si requieren que estas funciones sean segregadas en entidades legal y operacionalmente independientes que estén protegidas de problemas grupales.
10.6 Las autoridades de supervisión o las autoridades de resolución tienen el poder de exigir cambios en las prácticas comerciales, estructuras legales, operativas o financieras u organización de una firma que sean necesarios para mejorar la resolubilidad de la firma.
KA11 Planificación de Recuperación y Resolución (RRP)
11.1 Las jurisdicciones deben implementar un proceso continuo para la planificación de la recuperación y resolución, que cubra como mínimo las empresas constituidas en el país que podrían ser sistémicamente significativas o críticas si fracasan.
11.2 Las jurisdicciones deben exigir que existan RRP sólidos y creíbles, que contengan los elementos esenciales de los planes de recuperación y resolución establecidos en el Anexo III, para todas las G-SIFI y para cualquier otra empresa que su autoridad de origen evalúe podría tener un impacto en la estabilidad financiera en caso de falla.
11.3 El RRP debe basarse en evaluaciones de resolubilidad (ver Atributo clave 10), tener en cuenta las circunstancias específicas de la empresa y reflejar su naturaleza, complejidad, interconexión, nivel de sustituibilidad y tamaño.
11.4 Las jurisdicciones deben exigir que la alta dirección de la firma sea responsable de proporcionar la información necesaria a las autoridades de resolución para (i) la evaluación de los planes de recuperación; y (ii) la elaboración por la autoridad de resolución de planes de resolución.
11.5 Las autoridades de supervisión y resolución deben asegurarse de que las empresas para las que se requiere un RRP mantengan un plan de recuperación que identifique opciones para restaurar la solidez financiera y la viabilidad cuando la empresa se encuentre bajo una tensión severa. Los planes de recuperación deben incluir:
11.6 El plan de resolución tiene como objetivo facilitar el uso efectivo de las facultades de resolución para proteger funciones de importancia sistémica, con el objetivo de hacer factible la resolución de cualquier firma sin perturbaciones graves y sin exponer a los contribuyentes a pérdidas. Debe incluir una estrategia de resolución sustantiva acordada por altos funcionarios y un plan operativo para su implementación.
11.7 Se debe exigir a las empresas que se aseguren de que los Acuerdos de nivel de servicio clave se puedan mantener en situaciones de crisis y en resolución, y que los contratos subyacentes incluyan disposiciones que eviten la terminación

provocada por eventos de recuperación o resolución y faciliten la transferencia del contrato a una institución puente o un adquirente externo.
11.8 Al menos para las G-SIFI, la autoridad de resolución de origen debe liderar el desarrollo del plan de resolución de grupo en coordinación con todos los miembros del CMG de la firma. Las autoridades anfitrionas que están involucradas en el CMG y las autoridades de jurisdicciones donde la firma tiene una presencia sistémica deben tener acceso a los RRP y la información y medidas que tendrían un impacto en su jurisdicción.
11.9 Las autoridades de resolución del anfitrión pueden mantener sus propios planes de resolución para las operaciones de la firma en sus jurisdicciones, cooperando con la autoridad de origen para asegurar que el plan sea lo más consistente posible con el plan de grupo.
11.10 Las autoridades de supervisión y resolución deben asegurarse de que los RRP se actualicen periódicamente, al menos una vez al año o cuando haya cambios sustanciales en el negocio o la estructura de una empresa, y que estén sujetos a revisiones periódicas dentro del CMG de la empresa.
11.11 La estrategia de resolución sustantiva para cada G-SIFI debe estar sujeta, al menos una vez al año, a una revisión por parte de los altos funcionarios de las autoridades locales y anfitrionas relevantes y, cuando corresponda, la revisión debe involucrar al CEO de la empresa. Los planes operativos para implementar cada estrategia de resolución deben ser revisados, al menos una vez al año, por los funcionarios superiores apropiados del país de origen y las autoridades de acogida pertinentes.
11.12 Si las autoridades de resolución no están satisfechas con el RRP de una empresa, las autoridades deben exigir las medidas adecuadas para abordar las deficiencias. Las autoridades de origen y de acogida pertinentes deben prever la consulta previa sobre las acciones contempladas.
KA12 Acceso a información e intercambio de información
12.1 Las jurisdicciones deben garantizar que no existan impedimentos legales, regulatorios o de política que obstaculicen el intercambio adecuado de información, incluida información específica de la empresa, entre las autoridades de supervisión, los bancos centrales, las autoridades de resolución, los ministerios de finanzas y las autoridades responsables de los esquemas de garantía. En particular: (i) el intercambio de toda la información relevante para la planificación de la recuperación y resolución y para la resolución debería ser posible en tiempos normales y durante una crisis a nivel nacional y transfronterizo; (ii) los procedimientos para el intercambio de información relacionada con las G-SIFI deben establecerse en acuerdos de cooperación específicos de cada institución (ver Anexo I); y (iii) cuando sea apropiado y necesario para respetar la naturaleza sensible de la información, el intercambio de información puede estar restringido, pero debe ser posible entre los altos funcionarios de las autoridades de origen y de acogida pertinentes.
12.2 Las jurisdicciones deben exigir a las firmas que mantengan Sistemas de Información de Gestión (MIS) que sean capaces de producir información de manera oportuna, tanto en tiempos normales para la planificación de la recuperación y resolución como en la resolución. La información debe estar disponible a nivel de grupo y de entidad legal (teniendo en cuenta las necesidades de información en diferentes escenarios de resolución, incluida la separación de entidades individuales del grupo). Se debería exigir a las empresas, en particular: (i) mantener un inventario detallado, que incluya una descripción y la ubicación del SIG clave utilizado en sus entidades legales materiales, mapeado a sus servicios básicos y funciones críticas; (ii) identificar y abordar las restricciones legales exógenas sobre el intercambio de información de gestión entre las entidades integrantes de un grupo financiero (por ejemplo, en lo que respecta al flujo de información de las entidades individuales del grupo a la matriz); (iii) demostrar, como parte del proceso de planificación de la recuperación y resolución, que son capaces de producir la información esencial necesaria para implementar dichos planes en un período corto de tiempo (por ejemplo, 24 horas); y (iv) mantener información específica a nivel de entidad jurídica, incluida, por ejemplo, información sobre garantías y operaciones intragrupo contabilizadas de forma consecutiva.

FUENTE: Traducción de los principios del FSB.

Glosario

BCCh	Banco Central de Chile
CMF	Comisión para el Mercado Financiero
CCP	Contraparte Central de Pagos
CEF	Consejo de Estabilidad Financiera
CDE	Consejo de Defensa del Estado
DCV	Depósito Central de Valores S.A.
ELA	Préstamos de emergencia (las siglas vienen del inglés Emergency Liquidity Assistance)
FSAP	Financial Stability Assessment Program
FSB	Financial Stability Board
G-SIB y G-SIFI	Un banco o una institución financiera designada por el FSB como de importancia sistémica global, respectivamente.
LGB11	Ley General de Bancos
KAs	Atributos clave de regímenes de resolución de instituciones financieras (the *"Key Attributes"*' o *"KAs"*)
FMI	Fondo Monetario Internacional
MOU	Memorandum of Understanding
MindHa	Ministerio de Hacienda
Ex-EX-SBIF	Ex-Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. La CMF es su sucesor legal.
SP	Superintendencia de Pensiones
TA	Technical Assistance
TLAC	Total Loss-absorbing Capacity

Definiciones[53]

Activos del cliente: activos que se tratan como activos del cliente y están sujetos a protección como tales según las leyes o regulaciones aplicables. Por lo general, son activos mantenidos por un banco (ya sea a través de un custodio o no) para o en nombre de un cliente en el curso o en relación con los servicios prestados por el banco al cliente y donde el cliente tiene un derecho de propiedad o similar a la devolución del activo o su sustituto. Los activos del cliente no incluyen depósitos en poder de los bancos, a menos que los depósitos constituyan fondos del cliente bajo el marco legal aplicable y estén etiquetados como tal; o activos entregados en una transacción de transferencia de título completo, como transacciones de préstamo de valores, acuerdos de recompra o recompra inversa, donde ni el cliente ni los clientes retienen colectivamente derechos de propiedad o similares sobre el activo.

Administrador: incluye síndicos, fiduciarios, curadores, liquidadores u otros funcionarios designados por una autoridad de resolución o tribunal, de conformidad con un régimen de resolución, para administrar y ejecutar la resolución de un banco.

Agencia de seguros de depósitos: entidad legal específica responsable de proporcionar seguros de depósitos, garantías de depósitos o acuerdos similares de protección de depósitos. Otros términos utilizados son "asegurador de depósitos", "esquema de garantía de depósitos" y "esquema de protección de depósitos".

Agentes de una autoridad de resolución: incluye a cualquier persona, que no sea un empleado, que lleve a cabo acciones en nombre de la autoridad de resolución en el curso ordinario de su contrato de agencia o bajo un contrato de servicios.

Autoridad de resolución: autoridad pública que, sola o junto con otras autoridades, es responsable de la resolución de los bancos establecidos en su jurisdicción (incluidas las funciones de planificación de la resolución).

Bail-in: mecanismos de reestructuración (cualquiera que sea su denominación) que permiten la absorción de pérdidas y la recapitalización de un banco en resolución o la capitalización efectiva de una institución puente mediante la cancelación, amortización o terminación de capital, instrumentos de deuda y otros pasivos no garantizados senior o subordinados del banco en resolución, y la conversión o intercambio de todo o parte de dichos instrumentos o pasivos (o reclamaciones sobre los mismos) en o por capital en u otros instrumentos emitidos por ese banco, un sucesor (incluida una institución puente), o una empresa matriz de ese banco.

Banco: cualquier institución financiera que recibe depósitos o fondos reembolsables del público y está clasificada como tal según el marco legal de la jurisdicción en la que está establecida.

[53] De acuerdo con lo establecido en el documento "Metodología de evaluación de atributos clave del FSB para el sector bancario," FSB (2016) e IADI (2014).

Banco en resolución: se considerará que un banco está "en resolución" mientras permanezca sujeto a las medidas tomadas por una autoridad de resolución o bajo su control, o permanezca en proceso de insolvencia, iniciado junto con la resolución.

Banco puente: entidad establecida para asumir y mantener temporalmente ciertos activos, pasivos y operaciones de una empresa fallida como parte del proceso de resolución.

Compañía de cartera: una compañía operativa o no operativa que posee y controla uno o más bancos. Este concepto cubre el control directo, intermedio y último.

Condiciones para la entrada en resolución: se cumplen cuando un banco ya no es viable o es probable que no sea viable, y no tiene perspectivas razonables de llegar a serlo en ausencia de medidas de resolución.

Contrato financiero: cualquier contrato que se identifique explícitamente bajo el marco legal de la jurisdicción como sujeto a un tratamiento definido en resolución e insolvencia a los efectos de rescisión y compensación. Normalmente, los contratos financieros incluyen contratos para la compra o venta de valores; contratos de derivados; contratos de materias primas; acuerdos de recompra; y contratos o acuerdos similares.

Derechos de rescisión anticipada: aceleración contractual, rescisión u otros derechos de liquidación (por ejemplo, en virtud de contratos financieros), incluidos los derechos de incumplimiento cruzado, mantenidos por las contrapartes de un banco que pueden activarse en caso de ejecución o evento crediticio, establecidos en el contrato.

Entrada en resolución: evento en que la autoridad competente determina que un banco cumple las condiciones bajo el régimen de resolución aplicable para el ejercicio de las facultades de resolución y que estará sujeto al ejercicio de dichas facultades.

Esquema de protección: cualquier esquema o fondo que protege a los depositantes u otros clientes, según sea el caso, de pérdidas específicas en las que podrían incurrir de otro modo como resultado de la quiebra de un banco.

Facultades de resolución: facultades a disposición de las autoridades de resolución en el marco legal, ejercitables sin el consentimiento de los accionistas, acreedores, deudores o del banco en resolución.

Financiamiento ex ante: se refiere al cobro regular de primas, con el objetivo de acumular un fondo para cumplir con obligaciones futuras (por ejemplo, reembolsar a los depositantes) y cubrir los costos operativos y relacionados del asegurador de depósitos.

Financiamiento ex post: se refiere a sistemas en los que los fondos para cubrir las obligaciones de la garantía de depósitos solo se recaudan de los bancos supervivientes después de una quiebra bancaria.

Funciones críticas: actividades realizadas por un banco para terceros, cuya falla conduciría a la interrupción de servicios críticos para el funcionamiento de la economía real y para preservar la estabilidad financiera.

Grupo: una empresa matriz (que puede ser una sociedad de cartera) y sus subsidiarias directas e indirectas, tanto nacionales como extranjeras.

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

Infraestructura del mercado financiero (FMI, por sus siglas en inglés): un sistema multilateral entre las instituciones financieras participantes, incluido el operador del sistema, que se utiliza para compensar, liquidar o registrar pagos, valores, derivados u otras transacciones financieras. Incluye sistemas de pago, depósitos centrales de valores, sistemas de liquidación de valores, CCP y registros de operaciones.

Institución financiera: cualquier entidad cuyo negocio principal sea la prestación de servicios financieros o la realización de actividades financieras, incluidos, entre otros, bancos, aseguradoras, empresas de valores o inversiones y empresas de infraestructura del mercado financiero.

Institución puente: entidad que se establece para asumir temporalmente y mantener ciertos activos, pasivos y operaciones de un banco en quiebra como parte del proceso de resolución.

Intervención temprana: cualquier acción, incluida la acción correctiva formal, tomada por las autoridades de supervisión o resolución en respuesta a las debilidades de un banco antes de la entrada en resolución.

Jurisdicción de origen: la jurisdicción donde las operaciones de un banco o grupo financiero se supervisan sobre una base consolidada.

Mandato: asignación de responsabilidades por parte del marco legal.

Marco legal: el sistema legal integral para una jurisdicción establecido por cualquier combinación de lo siguiente: una constitución; legislación primaria promulgada por un órgano legislativo que tenga autoridad con respecto a esa jurisdicción; legislación subsidiaria (incluyendo reglamentos o reglas legalmente vinculantes) adoptada bajo la legislación primaria de esa jurisdicción; o precedente y procedimientos legales de esa jurisdicción.

Plan de acción: un plan formal que recomienda y prioriza mejoras de naturaleza general o sectorial al régimen de resolución de una jurisdicción que se desarrolla después de una evaluación utilizando esta metodología y diseñado para lograr el cumplimiento del régimen con los Atributos Clave.

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

Puertas de enlace legales: disposiciones establecidas en los estatutos u otros instrumentos con fuerza de ley que permiten la divulgación de información no pública a destinatarios específicos o para fines específicos. Las puertas de enlace legales pueden depender de, o estar respaldadas por, memorandos de entendimiento u otras formas de acuerdo entre las autoridades que proporcionan la información y quienes la reciben.

Red de seguridad financiera: las funciones de la autoridad de resolución, el prestamista de última instancia y las autoridades responsables de la regulación y supervisión prudenciales y de la política del sector financiero, y esquemas y arreglos de seguros relevantes para la protección de depositantes y otros clientes protegidos.

Régimen de resolución: los elementos del marco legal y las políticas que rigen la planificación de la resolución y la preparación, ejecución y coordinación de la resolución, incluida la aplicación de los poderes de resolución.

Rescate: cualquier transferencia de fondos de fuentes públicas a un banco en quiebra o un compromiso de una autoridad pública de proporcionar fondos con miras a sostener un banco en quiebra (por ejemplo, mediante garantías) que resulte en beneficio para el accionistas o acreedores no asegurados de ese banco, o la asunción de riesgos por parte de la autoridad pública que de otro modo serían asumidos por la propia empresa, cuando el valor de los fondos transferidos no sea recuperado por el banco, sus accionistas y acreedores o, de ser necesario, el sistema financiero de manera más amplia, o donde la autoridad pública no sea compensada íntegramente por los riesgos asumidos.

Resolución: el ejercicio de poderes de resolución por una autoridad de resolución con respecto a un banco que cumple las condiciones para la entrada en resolución, con o sin participación del sector privado, con el objetivo de lograr los objetivos estatutarios de resolución establecidos en los KA. El ejercicio de las facultades de resolución puede incluir o ir acompañado de un procedimiento de insolvencia con respecto al banco en resolución (por ejemplo, para liquidar partes de ese banco).

Supervisor o autoridad supervisora: la autoridad responsable de la supervisión o vigilancia de un banco. Las referencias incluyen, según corresponda, supervisores prudenciales y de conducta de mercado.

Sistémicamente significativo o crítico: un banco es sistémicamente significativo o crítico si su quiebra pudiera conducir a una interrupción de los servicios críticos para el funcionamiento del sistema financiero o la economía real.

COMISIÓN
PARA EL MERCADO
FINANCIERO

REGULADOR Y SUPERVISOR FINANCIERO DE CHILE