

**Palabras del Sr. Benjamín S. Bernanke, Presidente de la Reserva Federal, referentes a la Supervisión Financiera, ante la audiencia sobre la reforma financiera del Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes, el jueves 1 de octubre de 2009\***

Presidente Frank, Miembro Baucus y otros miembros de la Comisión: agradezco la oportunidad de plantear formas de mejorar el marco regulador financiero para mejorar la protección contra los riesgos sistémicos.

En mi opinión, un programa de base amplia para la reforma debe incluir al menos cinco elementos clave. En primer lugar, es necesario el cambio legislativo para garantizar que las empresas financieras de importancia sistémica estén sujetas a la supervisión consolidada efectiva, sean propietarias o no de bancos.

En segundo lugar, se debe establecer un consejo de supervisión compuesto por los organismos que participan en la supervisión y regulación financiera, con el mandato de vigilar y detectar, a través de todo el sistema financiero, los riesgos emergentes para la estabilidad financiera, identificar las lagunas normativas y coordinar las respuestas de las agencias frente a los posibles riesgos sistémicos. Con el objeto de fomentar un enfoque más amplio y holístico de la supervisión financiera, *todas* las autoridades supervisoras y reguladoras financieras federales y no sólo la Reserva Federal, deben ser instruidas y capacitadas para tener en cuenta los riesgos para el sistema financiero más amplio, como parte de sus responsabilidades normales de supervisión.

En tercer lugar, se debe crear un nuevo proceso especial de resolución que permitiría al gobierno resolver una entidad financiera de importancia sistémica que sea problemática, cuyo colapso desordenado representaría importantes riesgos para el sistema financiero y la economía en general. Es importante destacar que este régimen debe permitirle al gobierno imponer pérdidas a los accionistas y acreedores de la empresa.

**En cuarto lugar, todos los acuerdos de pago, compensación y liquidación de importancia sistémica deben estar sujetos a normas prudenciales y supervisoras coherentes y sólidas.**

En quinto lugar, las autoridades deben garantizar que los consumidores estén protegidos contra prácticas injustas y engañosas en sus transacciones financieras.

En conjunto, estos cambios deberían mejorar notablemente tanto la capacidad en el sistema regulador para limitar la acumulación de riesgos sistémicos, como la flexibilidad del sistema financiero cuando se producen choques adversos graves.

**Supervisión Consolidada de las Instituciones Financieras de Importancia Sistémica**

La actual crisis financiera ha demostrado claramente que los riesgos para el sistema financiero puede surgir no sólo en el sector bancario, sino también de las actividades de otras entidades financieras, tales como los bancos de inversión o compañías de seguros, que tradicionalmente no han estado sujetas al tipo de regulación y supervisión consolidada aplicable a las compañías

matrices de los bancos. Para cerrar esta brecha importante en nuestra estructura normativa, es necesaria una acción legislativa que someta a todas las instituciones financieras de importancia sistémica al mismo marco de supervisión prudencial consolidada que se aplica actualmente a las compañías matrices de los bancos. Esa acción impediría que las empresas financieras que no son propietarias de bancos pero que no obstante representan riesgos para el sistema financiero global debido a la magnitud, los riesgos o la interconexión de sus actividades financieras, eviten una amplia vigilancia supervisora.

Además de ser supervisadas sobre una base consolidada, las instituciones financieras de importancia sistémica también deben ser objeto de mayor regulación y supervisión, incluido los requisitos de capital, liquidez y de gestión de riesgo, que reflejan el importante papel de estas instituciones en el sector financiero. El mejoramiento de los requisitos es necesario no sólo para proteger la estabilidad de las instituciones individuales y del sistema financiero en su conjunto, sino también para reducir los incentivos para que las empresas financieras sean muy grandes y, por tanto, se perciban como demasiado grandes para fracasar. Esta percepción debilita sustancialmente el incentivo de los acreedores de la empresa para limitar la toma de riesgos de la misma, y crea un entorno que se inclina en contra de las empresas más pequeñas que no se perciben como teniendo el mismo grado de apoyo del gobierno. La creación de un mecanismo para la resolución ordenada de empresas financieras de importancia sistémica no bancarias, a las que me referiré más adelante, es un importante mecanismo adicional para hacer frente al problema del esquema, “demasiado grandes para quebrar”.

La Reserva Federal ya es la autoridad supervisora consolidada de algunas de las instituciones más grandes y más complejas del mundo. Creo que la pericia que hemos desarrollado en la supervisión de organizaciones bancarias grandes, diversificadas e interconectadas, junto con nuestro amplio conocimiento de los mercados financieros en que operan estas organizaciones, hace que la Reserva Federal esté bien adaptada para servir como la autoridad supervisora consolidada para aquellas instituciones financieras de importancia sistémica que pueden desde ya no estar sujetas a la Ley de Compañías Matrices Bancarias (*Bank Holding Company Act*). Además, nuestra participación en la supervisión es esencial para asegurar que tengamos la experiencia, información y autoridades necesarias para llevar a cabo nuestras funciones esenciales en calidad de banco central, de promover la estabilidad financiera y formular una política monetaria eficaz.

La Reserva Federal ya ha tomado una serie de medidas importantes para mejorar su regulación y supervisión de grandes grupos financieros, basándose en las lecciones de la crisis actual. En el aspecto reglamentario, hemos jugado un papel clave en el desarrollo de las mejoras, recientemente anunciadas y acordadas internacionalmente, a los requisitos de capital para las actividades comerciales y las exposiciones de titularización. Seguimos trabajando con otras autoridades supervisoras para fortalecer los requisitos de capital para otros tipos de exposiciones en y fuera del balance.<sup>1</sup> Además, estamos trabajando con nuestros organismos reguladores compañeros hacia el desarrollo de normas de capital y otros mecanismos de supervisión que

---

<sup>1</sup> Véase Banco de Pagos Internacionales (2009), "Mejoras Anunciadas por el Comité de Basilea para el Marco de Capital de Basilea II", comunicado de prensa, 13 de julio; y del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2009), *Mejoras en el Marco de Basilea II* (Basilea: Comité de Basilea, de julio).

serían calibrados al nivel de importancia sistémica de cada empresa. Las opciones bajo consideración en este ámbito incluyen el requerir que las instituciones de importancia sistémica mantengan niveles acumulados de capital superiores a las normas reglamentarias actuales o que mantengan una mayor participación del capital en forma de acciones comunes o instrumentos similares, con similares atributos absorbentes de pérdidas, tal como el capital "contingente" que se convierte en acciones comunes cuando sea necesario para mitigar el riesgo sistémico.

La crisis financiera también puso de relieve deficiencias en la gestión del riesgo de liquidez en las principales instituciones financieras, incluyendo una excesiva dependencia de la financiación a corto plazo. Para abordar estas cuestiones, la Reserva Federal ayudó a dirigir el desarrollo de la revisión de los principios internacionales para la buena gestión del riesgo de liquidez, que se han incorporado a los nuevos lineamientos interinstitucionales, ahora puestos en circulación para fines de comentario público.<sup>2</sup>

En el ámbito de supervisión, el recién concluido Programa de Evaluación del Capital Supervisor (SCAP, sigla en inglés), popularmente conocido como la "prueba de estrés", fue muy instructivo en nuestros esfuerzos para fortalecer la supervisión prudencial de las mayores organizaciones bancarias.<sup>3</sup> Este proceso interinstitucional sin precedentes, que fue conducido por la Reserva Federal, incorporó análisis agregados, orientados al futuro, entre empresas, de 19 de las mayores empresas matrices bancarias, que juntas controlan una mayoría de los activos y préstamos en el sector bancario de los EE.UU. Basándonos en la experiencia del SCAP, hemos incrementado nuestro énfasis en los exámenes horizontales, que se centran en los riesgos o actividades específicas entre un grupo de entidades bancarias. Asimismo, hemos ampliado el alcance de los recursos que aportamos a estas revisiones. También estamos en el proceso de creación de un programa realizado de vigilancia cuantitativa para organizaciones grandes y complejas que utilizarán la información supervisora, el análisis de datos específicos a las firmas e indicadores basados en el mercado, para identificar los riesgos emergentes para empresas específicas, así como al sector en conjunto. Este trabajo será realizado por un grupo multidisciplinario integrado por nuestros expertos económicos e investigadores de mercados, supervisores, especialistas en las operaciones de los mercados y otros expertos dentro del Sistema de la Reserva Federal. El análisis periódico de escenarios se utilizará para mejorar nuestra comprensión de las consecuencias de los cambios en el entorno económico, para las empresas individuales y para el sistema más amplio. Por último, para apoyar y complementar estas iniciativas, estamos

---

<sup>2</sup> Véase Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (2008), *Principios Para una Buena Gestión y Supervisión del Riesgo de Liquidez* (Basilea: Comité de Basilea, septiembre). Información acerca de la orientación propuesta está disponible en la Junta de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal, la Oficina del Contralor de la Moneda, la Corporación Federal de Garantía de Depósitos, la Oficina de Supervisión del Ahorro y la Administración Nacional de Uniones de Crédito (2009), "Agencias Solicitan Comentarios sobre la Propuesta de Orientación Interinstitucional sobre la Financiación y la Gestión del Riesgo de Liquidez", comunicado de prensa conjunto, 30 de junio.

<sup>3</sup> Para obtener más información acerca del SCAP, véase a Ben S. Bernanke (2009), "El Programa de Evaluación del Capital Supervisor", discurso pronunciado en la Conferencia de Mercados Financieros del Banco de la Reserva Federal de Atlanta, 2009, celebrada en Jekyll Island, Georgia, el 11 de mayo.

trabajando con las demás agencias bancarias federales para desarrollar requisitos de reporte de información más completos para las empresas más grandes.

## **La Supervisión del Riesgo Sistémico**

Para efectos de la eficacia y la rendición de cuentas, la supervisión consolidada de una empresa individual, sea o no de importancia sistémica, es mejor concedida a un solo organismo. Sin embargo, la tarea más amplia de vigilar y abordar los riesgos sistémicos que podrían derivarse de la interacción de diversos tipos de instituciones y mercados financieros, tanto regulados como no regulados, puede exceder la capacidad de una autoridad supervisora individual. Por el contrario, debemos tratar de reunir la experiencia e información colectivas de todas las autoridades supervisoras financieras para identificar y responder a los acontecimientos que amenazan la estabilidad del sistema global. Este objetivo puede lograrse mediante la modificación de la estructura reglamentaria en dos aspectos importantes.

En primer lugar, se debe establecer un consejo de supervisión, compuesto por representantes de los organismos y departamentos implicados en la supervisión del sector financiero, para vigilar y determinar los riesgos sistémicos emergentes en toda la gama de instituciones y mercados financieros. Los ejemplos de tales riesgos posibles incluyen: las exposiciones al riesgo crecientes y correlacionadas entre empresas y mercados; aumentos importantes de apalancamiento que podrían conducir a la fragilidad sistémica; y lagunas en la cobertura normativa que surgen en el curso del cambio y la innovación financiera, incluyendo el desarrollo de nuevas prácticas, productos e instituciones. Dicho consejo también podría desempeñar un papel útil en: la coordinación de las respuestas de los organismos miembros para mitigar los riesgos sistémicos emergentes; la recomendación de acciones para reducir el carácter procíclico de las prácticas reguladoras y supervisoras; y en la identificación de las empresas financieras que pueden merecer la designación de empresas de importancia sistémica. Para cumplir con sus responsabilidades, el consejo debería tener acceso a una amplia gama de información de sus organismos miembros sobre las instituciones y los mercados que supervisan y, cuando la información necesaria no esté disponible a través de esa fuente, la facultad para recopilar dicha información directamente de las instituciones y los mercados financieros.

En segundo lugar, el Congreso debe apoyar la reorientación de los mandatos de cada organismo a fin de incluir no sólo la responsabilidad de supervisar a las empresas o mercados individuales dentro del ámbito de autoridad de cada organismo, sino también la responsabilidad de tratar de identificar y responder a los riesgos que podrían plantear esas entidades, ya sea individualmente o a través de sus interacciones con otras empresas o mercados, al sistema financiero de manera más amplia. Estas acciones podrían ser adoptadas por las autoridades supervisoras financieras, por propia iniciativa o en base a una solicitud o recomendación del consejo de supervisión. Es importante destacar que la participación de cada autoridad supervisora en el consejo de supervisión fortalecerá en gran medida la capacidad de esa autoridad supervisora para ver y entender los nuevos riesgos para la estabilidad financiera. Al mismo tiempo, este tipo de enfoque dotaría a la agencia que tiene la responsabilidad de rendir cuentas para las empresas o los mercados pertinentes de la facultad de desarrollar y aplicar respuestas eficaces y adaptadas a las amenazas sistémicas que surgen dentro de su competencia. Para maximizar la eficacia, el

consejo de supervisión podría ayudar a coordinar las respuestas cuando los riesgos cruzan las fronteras reguladoras, lo que a menudo será el caso.

La Reserva Federal ya ha comenzado a incorporar un enfoque centrado sistémicamente en nuestra supervisión de grandes empresas interconectadas. Hacerlo requiere que vayamos más allá de considerar cada institución de forma aislada y prestemos atención especial a los vínculos e interdependencias entre las empresas y los mercados que podrían poner en peligro el sistema financiero en caso de una crisis. Por ejemplo, el fracaso de una empresa podría conducir a corridas de los financiadores mayoristas de otras empresas que son vistas por los inversionistas como en una situación similar o que están expuestas ante la empresa quebrada. Estos esfuerzos se reflejan, por ejemplo, en la expansión de exámenes horizontales y el programa de vigilancia cuantitativa que traté anteriormente.

### **Mejora de Proceso de Resolución**

Otro elemento fundamental de la agenda de riesgo sistémico es la creación de un nuevo régimen que permita la resolución ordenada de empresas financieras de importancia sistémica en quiebra. En la mayoría de los casos, las leyes federales de quiebra ofrecen un marco adecuado para la resolución de instituciones financieras no bancarias. Sin embargo, el código de quiebras no protege suficientemente el fuerte interés público en garantizar la resolución ordenada de una empresa financiera no bancaria, cuyo fracaso podría representar riesgos importantes para el sistema financiero y la economía. De hecho, después de las experiencias de Lehman Brothers y AIG, no hay duda de que necesitamos una tercera opción, además de las opciones de quiebra y rescate, para las empresas semejantes.

Un nuevo régimen de resolución para las entidades no bancarias, que funcionaría de forma análoga al régimen actualmente utilizado para bancos por la Corporación Federal de Garantía de Depósitos, le proporcionaría al gobierno los mecanismos necesarios para la reestructuración o disolución de las empresas de importancia sistémica en quiebra, de manera que reduciría los riesgos para la estabilidad financiera y la economía y, por tanto, protegería al interés público. También proporcionaría al gobierno un mecanismo para imponer las pérdidas a los accionistas y acreedores de la empresa. El establecimiento de procesos confiables para la imposición de estas pérdidas es esencial para la restauración de un grado significativo de disciplina del mercado y hacer frente al problema del esquema, “demasiado grandes para quebrar”. La disponibilidad de un régimen de resolución viable también sustituiría la necesidad de que la Reserva Federal aplique su facultad de otorgar préstamos de emergencia, conforme a la Sección 13 (3) de la Ley de la Reserva Federal, para evitar la quiebra de instituciones específicas.

### **Acuerdos de Pagos, Compensación y Liquidación**

Los acuerdos de pago, compensación y liquidación son los cimientos de la infraestructura financiera de la nación. Estos acuerdos incluyen servicios básicos centralizados del mercado para la compensación y liquidación de pagos, valores y operaciones de derivados, así como las actividades descentralizadas a través de las cuales las instituciones financieras compensan y liquidan estas operaciones de forma bilateral. Si bien estos acuerdos pueden generar mejoras de eficiencia significativas y promover la transparencia en los mercados financieros, también

pueden concentrar importantes riesgos crediticios, de liquidez y operativos y, en ausencia de fuertes controles de riesgos, pueden convertirse en una fuente de contagio en los momentos de estrés.

Lamentablemente, el marco regulador y supervisor actual para los acuerdos de pagos, compensación y liquidación de importancia sistémica está fragmentado, lo que crea la posibilidad de que se adopten o apliquen normas incompatibles. Según el sistema actual, ninguna autoridad reguladora única es capaz de desarrollar una amplia comprensión de las interdependencias, riesgos y enfoques de gestión de riesgos en toda la gama de acuerdos en los mercados financieros de hoy día. **A la luz de la creciente integración de los mercados financieros globales, es importante que los acuerdos de pagos, compensación y liquidación de importancia sistémica se vean desde una perspectiva general del sistema y que estén sujetos a fuertes y consistentes normas prudenciales y al seguimiento supervisor. Creemos que son necesarias autoridades adicionales para alcanzar estos objetivos.**

### **Protección al Consumidor**

A medida que el Congreso considera la reforma financiera, es de vital importancia que los consumidores estén protegidos contra las prácticas injustas y engañosas en sus transacciones financieras. La fuerte protección de los consumidores ayuda a preservar el ahorro doméstico, promueve la confianza en las instituciones y mercados financieros y se añade sustancialmente a la fortaleza del sistema financiero. Hemos visto en esta crisis que los instrumentos financieros defectuosos o inapropiados pueden conducir a resultados negativos para las familias y para la estabilidad del sector financiero. Además, el entorno es desigual en cuanto al examen y la aplicación de las leyes de protección del consumidor entre, por un lado, los bancos y sus filiales no bancarias de compañías matrices bancarias y, por otro, las empresas no afiliadas a bancos. Hacer frente a esta discrepancia es esencial, tanto para la protección de los consumidores como para garantizar una competencia leal en el mercado de los productos financieros de consumo.

### **Conclusión**

Gracias de nuevo por la oportunidad de testificar sobre estos importantes asuntos. La Reserva Federal espera con interés trabajar con el Congreso y la Administración para aprobar reformas reglamentarias significativas que fortalecerán al sistema financiero y reducirán la probabilidad y gravedad de las crisis en el futuro.

*\* Traducción realizada en la División de Traducciones de la Secretaría del Banco Central de la República Dominicana (BCRD).*