



ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES  
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

---

# AUTORIZACIÓN DE LICENCIAS BANCARIAS

---

Autorización de Licencias Banc  
Autorización de Licencias Bancarias  
Autorización de Licencias B

2009

### **DERECHOS DE AUTOR**

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción del material contenido en esta publicación únicamente para fines educativos, de investigación u otros fines no comerciales sin previa autorización de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas, siempre que se cite la fuente. La información contenida en esta publicación ha sido recopilada por la Asociación, de las contribuciones de los Miembros de Grupo de Trabajo, por lo que no hace ninguna representación sobre su pertinencia o certeza.

Para pedidos contactar a [asba@asba-supervisión.org](mailto:asba@asba-supervisión.org)

Juventino Rosas # 70. Despacho 502. col. Guadalupe Inn. C.P. 01020, México, D.F.  
Tels. (52-55) 5662-0085, (5255) 5562-2134. Fax (5255) 5662-1093

# AUTORIZACIÓN DE LICENCIAS BANCARIAS

---

GRUPO 7

ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES  
BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS



| [MIEMBROS DEL GRUPO DE TRABAJO](#) |

**Serena Owens**     *Federal Deposit Insurance Corporation*  
(Presidente)     (United States)

**Rafael Díaz**     **ASBA**  
(Secretario Técnico)

**Daniel Brito de Castro**     *Banco Central do Brasil*  
(Brazil)

**Rodolfo Cifuentes**     **Superintendencia Financiera de Colombia**  
(Colombia)

**Jose Antonio Bahena**     **Comisión Nacional Bancaria y de Valores**  
(Mexico)

**Jacqueline San Martín**     **Banco Central de Paraguay**  
(Paraguay)

**Ruben Mendiolaza**     **Superintendencia de Banca, Seguros y AFP**  
(Peru)

| [EDICIÓN DEL DOCUMENTO](#) |

**Rudy Araujo**     **ASBA**

**Rafael Díaz**     **ASBA**



# | ÍNDICE |

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	7
<hr/>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	9
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>PRINCIPIOS DEL PROCESO DE LICENCIAMIENTO</b>	11
1.1. Relevancia	12
1.2. Principios Básicos	12
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>PANORAMA GENERAL DE PROCESOS DE AUTORIZACIÓN BANCARIA Y DISCRECIONALIDAD Y PODER DEL SUPERVISOR</b>	15
2.1. Panorama general de otorgamiento de licencias	16
2.2. Panorama respecto a la discrecionalidad del supervisor para otorgar o rechazar licencias	17
2.3. Beneficios de la discrecionalidad en el marco de licenciamiento	19
2.4. Buenas Prácticas y Recomendaciones	19
<hr/>	
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>ASPECTOS BÁSICOS DEL PROCESO DE AUTORIZACIÓN</b>	21
3.1. Estructura de propiedad y control	22
3.2. Análisis de la idoneidad de los accionistas	22
3.2.1. Idoneidad Moral	23
3.2.2. Idoneidad Patrimonial	23
3.3. Evaluación de las capacidades e idoneidad de los Miembros de la Junta Directiva y principales funcionarios	24
3.4. Evaluación del plan estratégico y operativo, controles internos y administración de riesgos	25
3.5. Revisión de la condición financiera proyectada y reglas de capital mínimo	26
3.6. Evaluación del origen del capital y proceso de comprobación final	27
<hr/>	

# | ÍNDICE |

## **CAPÍTULO 4**

### VÍNCULOS DE INSTITUCIONES BANCARIAS

#### CON COMPAÑÍAS NO FINANCIERAS

29

##### 4.1. Panorama

30

##### 4.1.1. Países con regulación específica

31

##### 4.1.2. Países con cierto grado de regulación

31

##### 4.2. Buenas Prácticas y Recomendaciones

33

---

## **CAPÍTULO 5**

### COORDINACIÓN ENTRE EL SUPERVISOR DE ORIGEN

#### Y EL SUPERVISOR DE DESTINO

35

##### 5.1. Panorama

36

##### 5.2. Relación entre supervisor de origen y de destino

37

##### 5.3. Buenas Prácticas y Recomendaciones

37

---

## **CONCLUSIONES**

39

---

## **ANEXO 1**

40

---

## | RESUMEN EJECUTIVO |

El proceso de autorización de instituciones bancarias es un elemento esencial para el cumplimiento de la misión del supervisor bancario de contribuir a un sistema bancario sólido y estable. Este funciona como una barrera a la entrada de instituciones financieras que no cuentan con las condiciones apropiadas de solvencia económica, financiera, organizativa y de gobierno y que pueden representar una amenaza para el sistema bancario.

Por ello, el licenciamiento de nuevas entidades bancarias es tal vez una de las etapas más importantes para el supervisor, ya que una evaluación incorrecta del proceso de ingreso al mercado financiero puede devenir en problemas posteriores, que podrían tener incluso implicancias sistémicas, además de no contribuir a la generación de valor en el sistema financiero.

Dada la importancia y la relevancia de un adecuado proceso de licenciamiento bancario, la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) y sus Miembros consideraron que era necesario evaluar las prácticas de licenciamiento bancario de la Región, conocer sus fortalezas y debilidades, y en base a esto, establecer buenas prácticas y recomendaciones para mejorar sus marcos de licenciamiento. Por lo tanto, ASBA creó el Grupo de Trabajo 7, con el fin de cumplir con dichos objetivos.

El primer paso del Grupo de Trabajo fue diseñar una encuesta para poder analizar las condiciones de los procesos de licenciamiento en los países de la Región. Los hallazgos principales de la encuesta fueron los siguientes.

- Todos los Miembros<sup>1</sup> reportaron que cuentan con un fundamento legal para el licen-

ciamiento de nuevas instituciones, como también tienen uno o más órganos de gobierno facultados con la autoridad para aprobar nuevas licencias bancarias.

- Cuatro Miembros mencionaron que la autoridad para conceder la licencia bancaria descansa solamente en el Banco Central. Una ligera mayoría de los Miembros reportaron que otras entidades también participan en este proceso, entre ellos: Ministerio de Finanzas, Autoridad Monetaria, Departamento del Tesoro o Superintendencia de Bancos.
- Casi la mayoría de los Miembros reportaron que su proceso de licenciamiento ocurre fuera de la jurisdicción del Banco Central, no obstante tienen procesos de coordinación permanente y/o consulta entre dos o más entidades de gobierno.
- Todos los Miembros reportaron que cuentan con criterios escritos que se usan para evaluar las aplicaciones de licencias y reportaron que uno o más de los organismos de gobierno que otorgan licencias tienen la autoridad para rechazar licencias cuando lo consideran necesario. En algunos pocos países, donde el poder de otorgar licencias se comparte entre el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, el poder de rechazar una licencia está otorgada a una sola de las autoridades.

Posteriormente, el Grupo de Trabajo determinó una serie de buenas prácticas y recomendaciones, entre las que destacan las siguientes.

- Sin excepción, las instituciones que realizan actividades bancarias y que toman

<sup>1</sup> Miembros que respondieron a la encuesta (Argentina, Bahamas, Bolivia, Brasil, Cayman Islands, Colombia, El Salvador, España, Estados Unidos, Jamaica, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Surinam).

depósitos del público deben tener licencia para hacerlo y estar sujetas a una supervisión acorde con su tamaño y complejidad.

- Es necesario que exista un marco legal que otorgue a la agencia de supervisión, o a la autoridad competente, la facultad para establecer resoluciones sobre licenciamiento, así como un proceso para apelar legalmente las decisiones de la agencia supervisora.
- La agencia supervisora, o la autoridad competente, debe tener la facultad para rechazar una solicitud de licencia de un banco cuando considere que no cumple con condiciones financieras y de organización adecuadas o cuando su estructura sea una fuente de debilidad o de contagio para las demás unidades del grupo financiero o para el sistema financiero.
- La autoridad supervisora debe tener facultades suficientes para rechazar licencias bancarias que operen bajo estructuras accionarias que dificulten o imposibiliten el ejercicio de la supervisión consolidada.
- Cuando se evalúa la autorización de un banco se debe evaluar la estructura de propiedad. Los accionistas deben contar con suficiente capital para afrontar cualquier contingencia y/o demanda de aportes por parte del banco.
- Se deben analizar las capacidades técnicas de los miembros de la Junta Directiva y de la alta gerencia de la institución. Asimismo, se deberá evaluar el planeamiento estratégico y el organigrama de la institución que solicita la autorización.
- Cuando un grupo económico incluya unidades financieras y no financieras, se deben adoptar medidas de control interno tendientes a lograr una separación clara entre ambos tipos de negocios.
- Se debe promover y agilizar el intercambio de información entre el supervisor de origen y el supervisor de destino, con el fin de que la opinión del primero pueda ser analizada oportunamente en el proceso de licenciamiento de una institución.

## | INTRODUCCIÓN |

La actual crisis financiera internacional ha mostrado el impacto que sobre las economías de diferentes países pueden tener instituciones bancarias débiles, con insuficiente capital y con inadecuadas prácticas y políticas de administración de riesgos. En este sentido, toma cada vez mayor relevancia en el ámbito económico la labor del supervisor bancario de contribuir a la estabilidad del sistema financiero y de promover una intermediación financiera sana y prudente. La supervisión bancaria debe ser llevada a cabo de forma efectiva y previniendo que las instituciones financieras no generen situaciones que produzcan problemas a nivel de institución o, por su tamaño e interconexión con el resto del mercado, crear una crisis en el sistema financiero.

Un adecuado proceso de licenciamiento<sup>2</sup> de instituciones bancarias es muy importante lograr para mantener un sistema financiero solvente y estable. Éste constituye una barrera de entrada a instituciones bancarias que, en opinión de la entidad que otorga la licencia, no serán sostenibles en el mediano y largo plazo. Aunque nada garantiza que una vez otorgada su licencia una institución bancaria, aparentemente sólida, no implementará acciones y políticas que minen su solidez y solvencia, el proceso de licenciamiento al menos impedirá la entrada de instituciones que claramente no serán sostenibles y que lastimarán la estabilidad del sistema financiero.

Se debe buscar que el proceso de licenciamiento sea riguroso, analítico, comprensivo y sólido y que revise minuciosamente aspectos estructurales, financieros, legales, estratégicos y operativos de las instituciones que pretenden ingresar al sistema bancario.

Dada la importancia de este aspecto de la supervisión y con el fin de contribuir a que los países de la Región refuerzen sus esquemas de licenciamiento, ASBA y sus Miembros, consideraron importante abordar el tema de autorizaciones bancarias. Por ello, formaron el Grupo de Trabajo 7, con representantes de seis Miembros Asociados: Brasil, Colombia, Estados Unidos, México, Paraguay y Perú. Su objetivo fue proponer una serie de lineamientos y buenas prácticas para el otorgamiento de licencias bancarias.

El primer paso fue conocer la situación de la Región respecto a los modelos y prácticas de licenciamiento bancario. Para ello, se aplicó una encuesta entre los países de la Región, en la que se preguntó sobre modelos de licenciamiento, los elementos considerados en la evaluación, grados de autonomía, poder y discrecionalidad del supervisor para negar la licencia, etc. Dicha encuesta fue respondida por quince Miembros Asociados<sup>3</sup>.

La información obtenida sirvió como insumo para que los Miembros encontraran patrones del proceso de licenciamiento en la Región y para que determinaran lineamientos y buenas prácticas para la evaluación y otorgamiento de licencias bancarias.

El documento consta de cinco capítulos. El primer capítulo establece principios básicos del proceso de licenciamiento. El segundo capítulo muestra un panorama general de los modelos de autorización bancaria en la Región y aborda el tema de la discrecionalidad y poder del supervisor para otorgar la licencia bancaria. El tercer capítulo cubre los aspectos básicos en el proceso de autorización de li-

<sup>2</sup> Se usará indistintamente "licenciamiento" y "autorización".

<sup>3</sup> Países mencionados en nota 1.

cencias bancarias, mientras que el cuarto capítulo describe, en el contexto del proceso de autorización, los vínculos que pueden tener las instituciones bancarias con compañías no financieras. El quinto y último capítulo trata del tema de la coordinación entre supervisores de origen y de destino en el proceso de autorización de licencias bancarias.

# CAPÍTULO 1

## Principios del Proceso de Licenciamiento

---

## 1.1 RELEVANCIA

En los últimos años, la innovación financiera y tecnológica aumentó la competencia en la provisión de servicios que antes solo proveían los bancos e implicó el uso creciente de medios electrónicos para procesar estos servicios. Estas circunstancias pusieron a debate la necesidad de fuertes controles y requisitos para ingresar a la industria bancaria, existiendo argumentos a favor de la autorregulación.

Sin embargo, la evidencia reciente ha desechado estas propuestas. La falta de control y supervisión sobre diferentes aspectos de la actividad bancaria en muchas instituciones financieras contribuyó a la actual crisis financiera, y originó un alto costo para el sistema bancario y para el Estado de muchos países. Una supervisión insuficiente permitió que ciertas instituciones financieras tomaran posiciones en activos cuyos riesgos no fueron adecuadamente detectados, entendidos y mitigados, lo cual les generó pérdidas considerables e insuficiencia de recursos para solventar sus obligaciones.

Con el fin de evitar situaciones como la toma excesiva de riesgos y falta de capital, la supervisión se debe realizar en forma permanente y de manera rigurosa. Muchas situaciones de inviabilidad de instituciones bancarias se pueden prevenir de manera anticipada en la etapa de licenciamiento. La agencia supervisora o la autoridad responsable debe tener como norma estricta que sólo debe aceptar la entrada al mercado bancario de instituciones operativamente sólidas que cuenten con accionistas que tengan una probada idoneidad moral, económica y financiera. Nada garantiza que, una vez otorgada la licencia, las instituciones tomarán acciones adecuadas y mantendrán las mismas características mostradas en el proceso de licenciamiento. Sin embargo, establecer un primer filtro ayuda al menos a evitar la entrada de instituciones claramente inviables, lo cual contribuye a mantener un sistema bancario estable.

## 1.2 PRINCIPIOS BÁSICOS

La filosofía detrás de la autorización bancaria debe ser contribuir a la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema bancario, limitando el número de fracasos de instituciones bancarias, sin inhibir, por otro lado, la competencia, la creación de valor y la eficiencia de la industria bancaria.

Como un principio básico, las instituciones que realizan actividades bancarias y que toman depósitos del público deben obtener licencia y estar sujetas a una supervisión permanente para garantizar la protección de los ahorros del público. Si bien los depósitos de estas instituciones en la mayoría de los casos están garantizados parcial o totalmente por algún seguro de depósito con recursos públicos, en aras de minimizar la posibilidad de eventos de pérdidas importantes para el erario público, se debe buscar que las instituciones que participen en el sistema sean instituciones sólidas.

En este sentido, el proceso de autorización bancaria ayuda a detectar si una institución se encuentra apta para operar en el sistema, verificando si su estructura legal, administrativa, operacional y de propiedad pueden presentar obstáculos a una efectiva supervisión, tanto a nivel individual como a nivel consolidado.

Asimismo, el proceso ayuda a excluir a aquellas instituciones que tienen mayores posibilidades de presentar problemas de liquidez y solvencia y de causar daño al sistema bancario. Sin embargo, es importante reiterar que el proceso de autorización no garantiza que el banco será bien manejado en el futuro y que se mantendrá solvente y líquido. Finalmente, se debe recalcar que el proceso de autorización no debe ser usado como un instrumento para impedir la competencia en el sistema bancario.



## CAPÍTULO 2

# Panorama General de Procesos de Autorización Bancaria y Discrecionalidad y Poder del Supervisor

---

Con el fin de analizar el licenciamiento de bancos en la región, el Grupo de Trabajo realizó una encuesta entre los Miembros de ASBA a principios de 2008.

## 2.1

### PANORAMA GENERAL DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

Los resultados generales de la encuesta fueron los siguientes.

1. Todos los Miembros que respondieron reportaron que cuentan con un fundamento legal para el licenciamiento de nuevas instituciones, así como uno o más órganos de gobierno que tienen la autoridad para aprobar nuevas licencias bancarias.
2. Cuatro Miembros respondieron que la autoridad para conceder licencias descansa solamente en el Banco Central (Argentina, Bahamas, Brasil y Surinam), mientras que ocho países respondieron que una o más entidades diferentes del Banco Central tienen la autoridad/responsabilidad de otorgar las licencias. Ejemplos de estos cuerpos independientes incluyen al Ministerio de Finanzas (Jamaica), Autoridad Monetaria (Cayman Islands y República Dominicana), Departamento del Tesoro (España) y la Superintendencia de Bancos (Bolivia, Colombia, El Salvador).
3. Siete países cuyo proceso de licenciamiento ocurre al menos parcialmente fuera de los confines del Banco Central tienen procesos de coordinación o de consulta entre dos o más entidades de gobierno. El proceso de consulta ocurre generalmente entre la Superintendencia de Bancos (o su equivalente) y el Banco Central (República Dominicana, Jamaica y España). En algunos casos, la autoridad para otorgar licencias es compartida de forma igual entre el Banco Central y la autoridad bancaria (México<sup>4</sup> y Paraguay).
4. Los Estados Unidos tiene múltiples autoridades de licenciamiento y éstas no necesariamente deben hacer consultas con la Reserva Federal. Sin embargo, éstas tienen que colaborar con la FDIC, debido a que todos los bancos nuevos en los Estados Unidos deben tener un seguro de depósito. Ver Anexo 1 para revisar la información completa acerca de los marcos de licenciamiento en la Región.
5. En el caso del Perú, la autoridad para otorgar licencias bancarias recae exclusivamente en la Superintendencia, y si bien solicita la opinión del Banco Central y de otros organismos de regulación y supervisión, locales y extranjeros, sus opiniones no son vinculantes.

---

<sup>4</sup> Ver Cuadro 1.

CUADRO 1:

**Proceso de licenciamiento en México**

En México, de conformidad con el régimen que entró en vigor en junio de 2008, la organización y operación de una institución de banca múltiple requiere la autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), con la opinión favorable del Banco de México; es decir, la opinión en sentido favorable del Banco Central es

necesaria para otorgar la autorización. No obstante ello, la CNBV cuenta con el grado de discrecionalidad suficiente para negar dicha autorización.

Ahora bien, es de señalar que la autorización, o en su caso la negativa, para la organización y operación de una institución bancaria, corresponde a la instancia superior de decisión de la CNBV, que es su Junta de

Gobierno, en la cual participan, funcionarios de la CNBV y representantes de las diversas autoridades del sistema financiero mexicano, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

## 2.2

### PANORAMA RESPECTO A LA DISCRECIONALIDAD DEL SUPERVISOR PARA OTORGAR O RECHAZAR LICENCIAS

A continuación se muestra un panorama respecto a la discrecionalidad y la facultad del supervisor para emitir o rechazar una licencia.

1. Todos los Miembros de ASBA que respondieron reportaron que cuentan con criterios escritos que se utilizan para evaluar las aplicaciones de licencias y todos informaron que uno o más de los organismos de gobierno que otorgan licencias tienen la autoridad para rechazar licencias cuando lo consideren necesario. Sólo un país indicó que el marco para rechazar licencias no está claramente delineado.
2. En unos pocos países, donde el poder de otorgar licencias se comparte entre el Banco Central y la Superintendencia de Bancos, la facultad de rechazar una licencia está otorgada solamente a una de las dos autoridades. En Paraguay, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos comparten la autoridad para otorgar licencias, pero la autoridad de negar una licencia descansa en el Banco Central.
3. En contraste, en Perú y Colombia, las opiniones y coordinaciones efectuadas entre la Superintendencia con el Banco Central y otros reguladores locales y extranjeros, no tienen carácter vinculante, porque la Superintendencia es la única autoridad que tiene el poder para otorgar o rechazar licencias. Esta situación indica que, mientras el proceso de otorgamiento de licencia se comparte en gran parte de los países, el grado de poder conferido a las dos entidades no necesariamente es igual. Ver Anexo 1 para información más completa en relación al marco para rechazar las solicitudes de licencia en la Región.
4. Respecto al rechazo de licencias (Ver Cuadro 2), la mayoría de los Miembros comentaron que los casos de negación de licencias no son frecuentes. Unos pocos comentaron que no se han rechazado licencias en los últimos 10 años (Jamaica) o que nunca ha habido un negación (República Dominicana). Otros no comentaron sobre la frecuencia de los rechazos (Bahamas, Cayman Islands). Algunos países

indicaron que sus autoridades de supervisión ofrecían un mecanismo informal de rechazo en adición al proceso formal de rechazo de licencias. Este consiste en informar por adelantado a un solicitante

que su licencia no será concedida, permitiéndole o corregir cualquier deficiencia en su solicitud o retirar la solicitud para que el rechazo oficial no llegue a ser público, evitando un daño reputacional.

CUADRO 2:

**Ejemplo de Solicitud de Licenciamiento que no Cumple con Estándares de Idoneidad**

Un grupo de inversionistas que consiste de una compañía financiera (potencial compañía matriz del banco en cuestión) busca formar una nueva organización bancaria y solicita una nueva licencia bancaria. El objetivo señalado en la solicitud es que la compañía diversifique sus fuentes de financiamiento mediante la posesión de un banco, apalancando las sinergias que pudieran existir con la entidad matriz y con la base de clientes existente.

A pesar de que se inyecta capital suficiente a la propuesta para apoyar a la organización bancaria, la compañía matriz tiene dificultades financieras y pide los fondos de sus unidades de capital de trabajo, con el fin de inyectar capital a la propuesta. El financiamiento para el balance emanará exclusivamente de deudas "mayoristas", que en la teoría financiera y en la realidad, se vuelven sensibles al crédito y sujetos a inestabilidad durante condiciones de mercado adversas. El modelo de negocios propone concentrar los préstamos exclusivamente en nuevos nego-

cios, estableciéndose como una institución bancaria nicho. Los ingresos pronosticados son positivos solo debido a los supuestos de pocas pérdidas en préstamos y el historial de la administración en el pasado en una economía fuerte, que incluyó liquidez vasta para "venture capital".

La agencia de supervisión identifica riesgos cualitativos y cuantitativos importantes en la propuesta, incluyendo:

- condición financiera débil y débil apoyo de la compañía matriz;
- concentración en fuentes de financiamiento para el banco propuesto y concentración del otorgamiento de préstamos en nuevos negocios, lo que conduce a un modelo de negocios de alto riesgo y
- supuestos de ingresos débiles atados a perspectivas optimistas de pocas pérdidas en la cartera de préstamos.

La agencia de supervisión también nota que el modelo de negocios de alto riesgo y los supuestos son reflejo del equipo de administración propuesto y hablan desfavorablemente de sus habilidades como futuros administradores del banco.

Como resultado de su análisis, la agencia de supervisión concluye que la propuesta de nuevo banco no satisface el criterio del supervisor para recibir una nueva licencia. La agencia de supervisión notifica al solicitante de su decisión y los razonamientos de su conclusión. Con el fin de mitigar una prensa negativa o una reacción negativa del mercado en contra de la compañía financiera existente, preservando su reputación en el país o en la comunidad en la que operan, el solicitante retira su solicitud sin perjuicio, y en su lugar, concentra sus esfuerzos en fortalecer a la compañía existente vía una recapitalización.

## 2.3

### BENEFICIOS DE LA DISCRECIONALIDAD EN EL MARCO DE LICENCIAMIENTO

La discrecionalidad y la facultad de la autoridad supervisora para rechazar licencias bancarias a instituciones de alto riesgo o no aptas es un componente fundamental para controlar los riesgos del sistema bancario. El razonamiento de construir un marco de licenciamiento con discrecionalidad para rechazar nuevas licencias bancarias resulta de los riesgos inherentes que típicamente acompañan al lanzamiento de una nueva institución financiera.

En su primera etapa, las nuevas instituciones bancarias tienen fuertes incentivos y motivaciones para hacer crecer sus operaciones y sus carteras de préstamos con el fin de obtener adecuados retornos para sus inversionistas. Una parte integral de esta fase es el apalancamiento en la hoja de balance lo que puede desproteger a la institución contra las pérdidas que pudieran ocurrir si su modelo de ne-

gocios enfrenta situaciones de estrés durante la fase de crecimiento.

En un estudio de los varios factores que acompañaron a las crisis bancarias de los años ochenta y principios de los años noventa en los Estados Unidos, la FDIC notó que un número desproporcionado de nuevas instituciones quebraron durante la crisis financiera de los años ochenta en comparación con instituciones maduras<sup>5</sup>.

Cualquier desvío respecto de los estándares mínimos de idoneidad establecidos por la autoridad de licenciamiento debe resultar en el rechazo de una solicitud de licencia bancaria. Este principio debe darse sin importar si la modalidad técnica o funcional de la autoridad de un país es un esfuerzo de coordinación entre varias agencias del gobierno o simplemente el de una sola agencia.

## 2.4

### BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

En cuanto al tema del marco legal de licenciamiento y de la discrecionalidad y facultad del supervisor para el otorgamiento de licencias, el Grupo de Trabajo suscribe las siguientes prácticas y recomendaciones.

1. Es necesario que haya un marco legal que otorgue a la agencia de supervisión la autoridad para normar resoluciones sobre licenciamiento.
2. Es recomendable que existan criterios formales para el rechazo de una solicitud de licenciamiento que no cumpla con las condiciones y/o requisitos de solvencia y

gestión de riesgos establecidos por el supervisor. La agencia de supervisión o la autoridad competente debe tener el poder de rechazar una solicitud de licencia cuando considere que su estructura de grupo es una fuente de debilidad o de contagio para las demás unidades del grupo o para el sistema bancario o cuando ésta no permite ejercer una supervisión consolidada.

3. Las decisiones de la agencia supervisora deberán estar basadas en un procedimiento objetivo de evaluación de criterios y requisitos específicos de licenciamiento. Sin embargo, debe existir un procedimiento

<sup>5</sup> Federal Deposit Insurance Corporation, History of the Eighties – Lessons for the Future (Washington, DC: 1997) 32-33.

- formal, claro y eficiente para inconformarse sobre las decisiones respecto al licenciamiento.
4. Es recomendable que haya una coordinación cercana entre dos o más agencias gubernamentales en el proceso de licenciamiento, así como una coordinación efectiva con otros supervisores y reguladores locales y extranjeros, de ser el caso.
  5. En caso de que una solicitud no cumpla con los requisitos necesarios para obtener una licencia, se le deberá informar del rechazo al solicitante oportunamente. A menos que exista un cuestionamiento sobre la idoneidad moral del o los accionistas principales, un eventual rechazo oficial no deberá representar un antecedente adverso para una posterior aplicación.
  6. En cualquier etapa del proceso de licenciamiento, la agencia de supervisión debe tener el derecho irrestricto de requerir al solicitante cualquier información que considere pertinente.
  7. Se deben establecer claramente los tiempos de procesamiento de las solicitudes de licencia y las formas de proceder en caso de que estos tiempos no se cumplan en la práctica.
  8. Cuando se evalúe el licenciamiento de un banco extranjero, la autoridad competente debe contar con el consentimiento previo del supervisor de origen para que dicho banco opere en la localidad propuesta.

# CAPÍTULO 3

## Aspectos Básicos del Proceso de Autorización

---

En el proceso de otorgar una licencia a personas naturales o jurídicas para constituir una institución bancaria se deben considerar aspectos básicos relacionados con la estructura de propiedad y control, idoneidad de los accionistas, capacidades de los miembros de la

Junta Directiva, plan estratégico y operativo, controles internos, administración de riesgos, condición financiera proyectada, origen del capital y proceso de comprobación final, entre otros aspectos.

### 3.1

#### ESTRUCTURA DE PROPIEDAD Y CONTROL

En lo que concierne a la estructura de propiedad, es importante conocer la forma en que ésta se distribuye a través de la participación accionaria de cada uno de los socios integrantes de la nueva institución o grupo bancario.

Para tal efecto, una buena práctica es contar con una lista de los accionistas más importantes de la institución, una relación de las personas naturales o jurídicas con la que éstos se encuentran vinculados, así como una lista de las personas naturales o jurídicas con las que los accionistas conforman un grupo económico. Esta última lista debe incluir la estructura de propiedad y de gestión del grupo económico, así como las relaciones de sus directores, gerentes y principales funcionarios, para evaluar si pudiera haber conflicto de interés, según la reglamentación de cada país.

El objetivo de lo anterior es evitar la constitución de bancos, que forman parte de conglomerados, que terminen siendo agentes de financiamiento de las unidades no financieras del conglomerado. Es también muy impor-

tante contar con información detallada sobre los accionistas de la institución. Éstos deben clarificar quien o quienes serán los beneficiarios de las ganancias de la inversión.

Una vez proporcionada esta información al supervisor, se debe actualizar dicha información cuando existan transferencias de control que directa o indirectamente representen 10% o más del accionariado. Dicho porcentaje podría ajustarse al 5%, aplicando criterios más conservadores y conforme a los estándares internacionales de la normativa referida a la prevención de lavado de activos (*Ley Patriótica de los Estados Unidos* y recomendaciones del *Grupo de Acción Financiera – GAFI*).

Por último, es importante señalar que en casos extremos en los que los accionistas son personas jurídicas de reciente creación, o compañías tenedoras (*holdings*) que sólo presentan un apartado postal, y es difícil obtener información respecto a su solidez y estabilidad, se recomienda no autorizar la licencia.

### 3.2

#### ANÁLISIS DE LA IDONEIDAD DE LOS ACCIONISTAS

A continuación se tratarán diversos aspectos referidos a la idoneidad de los accionistas, uno de los aspectos básicos a considerar en el proceso de autorización.

### 3.2.1

#### Idoneidad moral

Las herramientas utilizadas para la verificación de los criterios mínimos de idoneidad moral deberán estar plasmadas en documentos suscritos por el accionista con carácter de declaración jurada, con el fin de certificar o dar fé sobre la inexistencia de impedimentos legales. Es una buena práctica revisar si el accionista tiene antecedentes penales (o judiciales) y policiales y la naturaleza de los mismos, así como juicios pasados o en curso y analizar cualquier situación que pudiera poner en duda su calidad moral.

Se recomienda establecer como requisito que los accionistas no estén incluidos en la lista emitida por la *Office of Foreign Assets Control* (OFAC) del *Departamento de Tesoro de los Estados Unidos*. Esta lista se utiliza en diversos países y gobiernos como fuente de información para prevenir problemas de lavado de activos por personas o instituciones relacionadas al tráfico de drogas y/o financiamiento del terrorismo. Los sujetos mencionados en la relación son llamados *Specially Designated Nationals* (SDNs), y sus activos se encuentran bloqueados.

Otra buena práctica para asegurar la idoneidad moral del accionista es a través de la presentación de antecedentes crediticios y/o financieros, los cuales pueden ser validados a través de cartas de referencia originales, en las que se acredite que es cliente de una o más entidades financieras y que no presenta atrasos

en pagos. Esta información también se puede verificar a través de las centrales de riesgos.

Para evaluar la idoneidad moral de accionistas que son personas jurídicas del exterior, es una buena práctica requerir que el organismo supervisor del país de origen emita su opinión respecto a la institución en cuestión y que informe sobre sanciones administrativas aplicadas a ésta en los últimos años, si fuere el caso. Por lo mismo, es importante fortalecer la relación con el supervisor de origen para facilitar el intercambio de comunicación e información.

Finalmente, para complementar y enriquecer la evaluación a realizar, una vez que se encuentre completa la información que debe aportar el solicitante, el supervisor debe requerir que éste efectúe la publicación de un aviso en un diario de amplia circulación en el país, en el que se haga de conocimiento público la intención de constituir la entidad correspondiente, divulgando al menos el nombre de la futura entidad, el nombre de los accionistas, los directores iniciales y el gerente general propuestos, los organizadores responsables ante el supervisor, el monto de su capital inicial y el lugar donde se tiene proyectado funcionar. Dicho aviso debe ser publicado por lo menos en dos oportunidades para poder dar oportunidad para que se reporten al supervisor inconvenientes o información relevante sobre el futuro accionista o grupo financiero.

### 3.2.2

#### Idoneidad patrimonial

El accionista debe contar con suficiente capital para afrontar cualquier contingencia y/o demanda de aportes por parte del banco a constituir. Esto es muy importante sobre todo en los primeros años, cuando la institución se posiciona en el mercado progresivamente.

Con el fin de determinar la solvencia patrimonial, es buena práctica requerir que el accionista evaluado declare sus bienes patrimoniales, indicando si éstos se encuentran sujetos a algún tipo de gravamen o alguna otra limitación. Esto se hace con el objeto de prever

que no exista contingencia alguna respecto a la disposición de recursos por parte del accionista, que no se vea afectada su situación real de solvencia y/o liquidez, y por ende, su capacidad de inyectar fondos a la empresa en caso de que se requiera.

La declaración de bienes no afectados debiera ser presentada no sólo por los accionistas locales sino también por los no-residentes. En el caso de los no-residentes, ellos podrían presentar un documento de la entidad fis-

calizadora de su país de origen en el que se acredite una adecuada situación fiscal como contribuyente tributario.

Para complementar la evaluación sobre solvencia financiera, en el caso de accionistas que son personas jurídicas, se recomienda solicitar la presentación de la memoria anual y estados financieros auditados, tanto propios como de las empresas que conforman el grupo económico.

### 3.3

#### EVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES E IDONEIDAD DE LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA Y PRINCIPALES FUNCIONARIOS

Para evaluar la idoneidad técnica de los Miembros de la Junta Directiva y de los principales funcionarios, en términos de su experiencia en el ámbito financiero y en cargos directivos o de control, se recomienda evaluar sus curriculum vitae.

Se deberá verificar que los miembros de la Junta Directiva y la alta gerencia tengan una formación profesional adecuada y que posean grados académicos relevantes, con el fin de aumentar la probabilidad de que éstos tengan una preparación técnica idónea. Asimismo, es muy importante que los miembros de la Junta Directiva y la alta gerencia cuenten con experiencia en la gestión o conducción exitosa de otra institución bancaria o financiera similar, ya sea en el ámbito local o internacional.

Corresponde indicar que tanto los Directores como los principales funcionarios deben presentar los mismos requisitos para idoneidad moral que los accionistas, conforme a los criterios y mecanismos que se contemplan en el numeral 3.2.1.

Cabe mencionar que, además de evaluar las capacidades de los Directores y de los principales funcionarios, es muy importante revisar que la institución pretenda establecer un adecuado marco de gobierno corporativo que rijas las relaciones entre todos los participantes de la institución y las de éstos con otras partes interesadas en la misma.

### 3.4

#### EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO Y OPERATIVO, CONTROLES INTERNOS Y ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS

Este apartado se refiere a la evaluación de la potencial capacidad estratégica, operativa, técnica, de control y de administración de riesgos de las instituciones que pretenden operar en el sistema bancario. Estos aspectos deben ser congruentes con el tipo de institución a constituir y con los objetivos propuestos por los accionistas. El proceso de evaluación de lo anterior es fundamental, y su tiempo de duración dependerá principalmente del tamaño y complejidad de la institución solicitante.

El aspecto prudencial se debe centrar principalmente en el análisis de gestión que incluya:

- el planeamiento estratégico, que debe incluir la filosofía corporativa, los objetivos y la misión de la institución, sus estrategias, planes de desarrollo de productos, plan inicial de apertura de oficinas, etc.
- el plan de organización que incluye a su vez el plan de gobierno corporativo, organigrama, requerimientos de personal, etc.
- políticas y procedimientos generales en diversos campos.

Es una buena práctica verificar el equipamiento de las instalaciones, los sistemas de información, así como la adecuada localización de la sede principal, oficinas y cajeros, incluyendo las condiciones de seguridad de los mismos.

Paralelamente, se recomienda exigir un marco prudente de controles internos y de administración de riesgos.

- En cuanto al control interno, es buena práctica verificar que exista una descripción de los diferentes órganos de gobierno, así como de los varios comités que apoyarán la labor de la administración y las funciones

que cumplirán cada uno de ellos (por ejemplo, el comité de GAP -Gestión de Activos y Pasivos, el Comité de Auditoría, etc.).

- En cuanto a la administración de riesgos, se recomienda verificar que la entidad haya definido la política de administración de riesgos y que ésta se encuentre debidamente documentada. Esta política debe estar alineada con el plan estratégico de la entidad (metas y objetivos) y con la naturaleza de su negocio.
- Asimismo, es buena práctica verificar que se haya definido y documentado la responsabilidad y autoridad del recurso humano involucrado directamente en la administración de riesgos. También, se debe revisar que se hayan implementado los procedimientos para la identificación, medición, evaluación y monitoreo de cada uno de los riesgos y que se cuente con los respectivos manuales.
- El órgano de control debe verificar que la institución haya identificado los requerimientos de recursos materiales y tenga planeado proveer dichos recursos para poder realizar una adecuada gestión de riesgos.

Para reforzar estos controles, los reguladores deberán poner especial atención a la plataforma tecnológica seleccionada sobre la cual operará la entidad solicitante. Se recomienda tener en consideración elementos tales como: centros y equipos de cómputo, red de comunicaciones, aplicaciones de los productos y servicios propios de la entidad, canales de servicio y seguridad de las aplicaciones y de la información. De igual manera, se recomienda solicitar una certificación en la que conste que la plataforma tecnológica ha sido sometida a pruebas con resultados satisfactorios y que existan los siguientes mecanismos de apoyo:

- plan de conservación a fin de evaluar la custodia y seguridad de la información tanto documental como electrónica;
- plan de continuidad del negocio y planes de contingencia con los cuales iniciaría operaciones la entidad.
- plan para asegurar una adecuada operación y seguridad para los servicios de banca por Internet;

### 3.5

#### REVISIÓN DE LA CONDICIÓN FINANCIERA PROYECTADA Y REGLAS DE CAPITAL MÍNIMO

Un tema de suma importancia es la revisión de la condición financiera de la institución a autorizar. En este sentido, la información financiera a acreditar por parte de la institución debe de incorporar un estudio de factibilidad que contenga un estudio de mercado que incluya:

- un análisis del entorno económico del país y el panorama general del sector financiero y bancario;
- el perfil del mercado bancario actual;
- la definición del mercado objetivo: tamaño, zona geográfica, nicho de mercado y
- un análisis de las perspectivas futuras del mercado bancario y de la competencia relevante.

Al analizar el estudio de mercado, el supervisor deberá revisar si el planeamiento estratégico y de negocios cuenta con metas de corto, mediano y largo plazo, así como un análisis financiero de la institución. Este análisis debe incluir el monto de capital con el que se propone iniciar operaciones, el cual debe ser superior o igual al mínimo establecido por ley. Asimismo, se debe reportar sobre:

- el balance de apertura y el presupuesto de inversión y financiamiento;

- las características y condiciones de las operaciones de obtención de financiamiento;
- las proyecciones financieras, considerando al menos tres escenarios distintos y un análisis de sensibilidad y punto de equilibrio; y
- los criterios para evaluar la viabilidad del proyecto (tasa interna de retorno, valor presente neto, entre otros).

Se recomienda requerir la especificación de los supuestos económicos de las proyecciones, incluyendo los siguientes elementos: tipo de cambio, tasa de interés, tasa de crecimiento de la economía y de los sectores donde operará la institución. De manera similar, es una buena práctica especificar los supuestos operacionales de la institución bancaria, incluyendo los siguientes elementos: precios para los productos y/o servicios, tamaño promedio de operaciones, número estimado de operaciones y de clientes, gastos financieros y de administración, gastos de personal y servicios de terceros, entre otros.

Otros aspectos que la supervisión debe revisar incluyen:

- la proyección de la cartera de créditos según la situación de la calidad de activos;

- el cálculo estimado de provisiones y proyección de la cartera de créditos según la categoría de riesgo del deudor;
- la proyección de las inversiones según su clasificación (negociables, disponibles para venta o al vencimiento), junto con el cálculo de su exposición al riesgo de mercado;
- la proyección del apalancamiento o capital mínimo con el detalle del cálculo de los activos ponderados por riesgo y del capital regulatorio;
- la política de distribución de dividendos;
- la depreciación, los impuestos legales y/o los tributarios a aplicar.

Por último, se recomienda que la información financiera guarde un formato estándar acorde a las normas de contabilidad aprobadas por el regulador, e incluya proyecciones anuales para los primeros 10 años y mensuales para el primer año.

### 3.6

#### EVALUACIÓN DEL ORIGEN DEL CAPITAL Y PROCESO DE COMPROBACIÓN FINAL

Como parte del proceso de licenciamiento es importante que se realice un análisis profundo del origen de los fondos que constituirán el capital de la institución con el fin de constatar que dichos fondos no tienen su origen en actividades ilícitas.

Para este fin, la evaluación del origen del capital debe concentrarse en los accionistas o propietarios de la entidad financiera a constituirse. Por lo tanto, se debe solicitar la relación de sus bienes patrimoniales y, en el caso de que corresponda, el accionista debe precisar si éstos se encuentran sujetos a algún tipo de gravamen o limitación para su libre disponibilidad.

Además de este análisis, se recomienda examinar los estados financieros y declaraciones tributarias de los accionistas, determinando la disponibilidad de sus bienes, ya sea en caja, bancos o inversiones de fácil liquidación. Si sus activos provienen de operaciones de endeudamiento, se recomienda verificar que se haya adjuntado una certificación sobre la aprobación del respectivo préstamo, en la que se especifiquen las condiciones del mismo.

Si la acreditación del origen de los recursos se hace a través de estados financieros, éstos deben estar verificados por un auditor externo. Por otra parte, en los casos en que se acuda a fuentes de endeudamiento por parte de los inversionistas, se debe verificar que al menos las dos terceras partes de los recursos sean propios.

El supervisor debe realizar una visita de comprobación a la institución en formación para verificar que se cumplan los requisitos de capital mínimo y origen del capital, así como todas las normas de calidad exigidas para el funcionamiento de la institución, repasando en *in situ* la certeza de la información presentada por escrito en la etapa de organización.

Es importante recomendar que durante el proceso de comprobación e incluso en la etapa entre la solicitud de organización y funcionamiento, el supervisor debe tener la facultad de poder realizar, en todo momento, reuniones con los organizadores responsables, directores y principales funcionarios, así como solicitar cualquier información y documentación que considere necesaria. Se resalta la necesidad

de contar con un *oficial de cumplimiento* para verificar el cumplimiento de la normatividad asociada a lavado de activos.

En este sentido, el supervisor debe contar con la facultad de solicitar mayor información a la institución luego de haber recibido el comunicado por parte del solicitante respecto al cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la realización de la visita de comprobación. Esto se hace necesario en función de los cambios que pudieran haber ocurrido respecto al expediente original de organización y/o del tiempo que haya transcurrido entre la emisión del *certificado de organización* y la presentación del comunicado sobre el cumplimiento de los requisitos para funcionamiento de la institución. También se requiere lo anterior porque pueden haber variado los supuestos iniciales del proyecto y/o el entorno económico, factores que podrían estar afectando el perfil de riesgo de la empresa.

Por otro lado, se recomienda que la institución a ser autorizada indique la fecha prevista de inicio de operaciones y que ésta no exceda de un año después de otorgada la licencia.

Los aspectos básicos de evaluación en el proceso de comprobación son los siguientes.

- Verificar que la institución cumpla con los lineamientos y/o condiciones de seguridad que establezcan las autoridades respectivas para tal fin. Asimismo, la oficina debe

contar con la infraestructura adecuada a efectos de atender al público.

- Revisar la contratación de pólizas de seguro, así como la implementación de sistemas de información y comunicación, tanto interna como externa.
- Verificar que se implemente un sistema informático que permita registrar y procesar las operaciones de la institución de forma efectiva, que exista un plan de contingencia y planes de conservación de documentos, y que haya custodia y seguridad de la información. Se debe adjuntar certificación en la que conste que los sistemas de seguridad informáticos han sido probados, verificando su efectividad. Revisar in situ la efectividad de los procesos internos contables, acordes a la descripción de sus respectivos manuales.
- Verificar la constitución del capital mínimo antes de iniciar operaciones.
- Revisar que los documentos presentados (estudio de factibilidad, organigrama, manuales, presupuestos operativos, plan estratégico, etc.) sean acordes con la realidad de la institución en la práctica.
- Verificar la inscripción de la nueva entidad en el respectivo ente estatal que otorgará el seguro de depósito.

# CAPÍTULO 4

## Vínculos de Instituciones Bancarias con Compañías No Financieras

---

Como parte de la liberalización e integración de las economías del mundo en comercio e inversión, se ha observado un creciente interés de grupos empresariales, que tradicionalmente han tenido presencia en sectores diferentes al financiero, por diversificar sus inversiones e incursionar en la actividad bancaria.

Este fenómeno ha contribuido a apoyar a los esfuerzos de bancarización de los gobiernos de la Región. Sin embargo, esta convergencia de actividades puede originar problemas en relación a la transparencia de las operaciones de un grupo económico, cuando los segmentos bancario y no-financiero de un grupo ofrecen servicios de manera conjunta o cuando la infraestructura de las entidades comerciales sirve de soporte a la operación bancaria. En este sentido, surge la necesidad de delimitar y

separar claramente el negocio bancario del no-financiero. Ésto debe realizarse, de ser posible, desde la tramitación de una licencia bancaria, con el fin de evitar contagios nocivos y prácticas inadecuadas que afecten la sana competencia en los mercados financieros.

Antes de pasar al panorama en relación al tema en cuestión, se debe apuntar que, ante la actual crisis financiera y dados los efectos de la misma, se espera que en muchos países se implemente regulación y supervisión más estricta en el sector bancario. En este sentido, podrían aplicarse restricciones más severas a la operación de grupos económicos con actividades bancarias y no-financieras, cabiendo incluso la posibilidad de que se prohíba que una institución, que participa en rubros comerciales, participe en el sector bancario.

## 4.1 PANORAMA

Los resultados de la encuesta de información ejecutada por el Grupo de Trabajo reportan que sólo algunos Miembros cuentan con una regulación específica o lineamientos en esta

materia, predominando aquellos que no han emitido regulación o política alguna al respecto. El Cuadro 3 muestra los resultados de la encuesta en este tema:

CUADRO 3 <b>Regulación o lineamientos en materia de vinculación de instituciones bancarias con compañías no-financieras</b>	
Países con regulación específica	<i>Estados Unidos México</i>
Países con cierto grado de regulación	<i>Argentina Brasil Colombia España Jamaica Paraguay Perú República Dominicana</i>
Países sin regulación	<i>Bahamas Bolivia Cayman Islands Surinam</i>

### 4.1.1

#### Países con regulación específica

##### ESTADOS UNIDOS

En términos generales, la regulación no permite que compañías no-financieras controlen a entidades que manejan depósitos asegurados, salvo en el caso de compañías prestamistas industriales, bancos de tarjeta de crédito y fiduciarios. Sin embargo, al autorizar instituciones que manejen depósitos asegurados propiedad de empresas comerciales o significativamente relacionadas con éstos, las autoridades financieras pueden imponer condiciones tendientes a preservar su independencia.

Las condiciones que se pueden requerir consisten, entre otras, del desarrollo y conservación de planes de negocio separados para la unidad financiera y la no-financiera, la integración de órganos de administración con una mayoría independiente, el nombramiento de directivos experimentados e independientes y la formalización de contratos por escrito celebrados por el Consejo Directivo de las instituciones cuando se comparten empleados y demás recursos, a fin de garantizar el control necesario de los negocios bancarios.

##### MÉXICO

La legislación establece la obligación de las instituciones bancarias de mantener una autonomía operativa respecto de las empresas comerciales no-financieras, no obstante el vínculo patrimonial o de negocios existente,

debiendo contar con instalaciones que aseguren la independencia de los espacios físicos de sus oficinas administrativas y de los demás integrantes del consorcio o grupo empresarial al que pertenezcan.

Asimismo, existen directrices a las que deberán ceñirse las instituciones bancarias que tengan los mencionados vínculos de negocio o patrimoniales. En cuanto a la integración de sus Juntas Directivas, la mayoría de miembros no podrán tener relación formal con el consorcio o grupo empresarial referidos.

Por otra parte, se establecen parámetros bajo los cuales las instituciones bancarias celebrarán operaciones de cualquier tipo con los integrantes del consorcio o grupo empresarial al que pertenezcan, estableciendo obligaciones tales como celebrar dichas operaciones en condiciones de mercado, realizar estudios de precios de transferencia y remitir informes a las autoridades financieras.

Se dispone igualmente que las instituciones bancarias que de cualquier forma se asocien con personas jurídicas que realicen actividades no-financieras, lleven a cabo los actos necesarios para que la difusión de su publicidad evite generar confusión entre los clientes respecto a la independencia entre la institución bancaria y la institución no-financiera.

### 4.1.2

#### Países con cierto grado de regulación

##### BRASIL

El control directo de las instituciones bancarias, sin importar la actividad empresarial del grupo de control, sólo puede recaer en personas físicas e instituciones financieras autorizadas por el Banco Central de Brasil, así como en sociedades (holdings) cuyo objeto exclusivo

sea la participación accionaria en instituciones autorizadas por el Banco Central de Brasil.

Los estándares de gobierno corporativo de la institución bancaria deben buscar la segregación total de sus actividades con respecto a las restantes actividades del grupo de control.

## COLOMBIA

El régimen legal para el otorgamiento de licencias o autorizaciones para la constitución y funcionamiento de entidades financieras es el mismo para todas las instituciones, independientemente de su naturaleza jurídica. Se formulan requerimientos especiales en materia de gobierno corporativo y de conglomerados. Por ejemplo, se deben señalar los controles que se adoptarán sobre los conflictos de interés que eventualmente se presenten en el desarrollo de las operaciones.

## JAMAICA

Las autoridades jamaicanas no otorgan licencias bancarias a entidades industriales o comerciales, sino solamente a instituciones que reciben depósitos.

Las entidades comerciales o industriales pueden, sin embargo, adquirir bancos. En esos casos, puede resultar necesario para el Banco de Jamaica instruir una reestructuración del grupo.

## PARAGUAY

No existe disposición legal alguna que trate el tema de grupos financieros que incorporen empresas comerciales, industriales, etc. Es importante mencionar que en el mercado paraguayo no existe ese tipo de grupos financieros y hasta la fecha tampoco se ha planteado al órgano supervisor ninguna operación de este tipo.

## PERÚ

La evaluación y los requisitos legales son similares para todas las instituciones. Sin embar-

go, se ha reforzado el tema de la factibilidad de la supervisión consolidada. En la práctica, se han dado casos en que la inexistencia de un marco de supervisión consolidada inadecuado por parte del país de origen competente ha derivado en denegatoria de solicitudes de entrada de empresas bancarias al mercado peruano.

Por ello, los procedimientos de supervisión extra situ para evaluación de expedientes de autorización de organización, contienen aspectos relacionados específicamente a la verificación de la información sobre el grupo económico y personas relacionadas directa o indirectamente con la empresa a constituirse.

Recientemente, en casos de licencias a entidades financieras asociadas a empresas comerciales y/o de otro tipo no-financiero, se ha incorporado de manera expresa una restricción para la captación de recursos del público durante sus primeros años de funcionamiento, condicionado a la previa autorización de la Superintendencia. La entidad debe demostrar en dicho periodo ser solvente y tener perspectivas de permanecer en el mercado, a satisfacción del ente de control, para poder acceder a fondos de depositantes como fuente de recursos. Ello permite, en el caso de estas empresas, salvaguardar durante su inicio de operaciones y afianzamiento en el sistema, los potenciales depósitos que pudieran ser captados por estas instituciones.

## 4.2

### BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

En relación al otorgamiento de licencias a instituciones bancarias que pertenecen a un grupo económico que realiza actividades no-bancarias, el Grupo de Trabajo suscribe las siguientes buenas prácticas y recomendaciones:

1. Asegurar que haya transparencia en las operaciones del grupo económico, separando adecuadamente las actividades de las diferentes unidades del grupo. Se deben adoptar medidas de control interno tendientes a lograr una separación clara entre

dichas unidades en cuanto a infraestructura, personal, sistemas informáticos, contables y de seguridad, así como en relación a su administración y

2. Promover que la publicidad de las instituciones bancarias, que pertenecen a un grupo económico con actividades financieras y no financieras, evite generar confusión entre sus clientes, principalmente en relación a su independencia con respecto a otras unidades del grupo económico.



# CAPÍTULO 5

## Coordinación entre el Supervisor de Origen y el Supervisor de Destino

---

La interacción entre las economías y los sistemas financieros de los diferentes países se ha incrementado a lo largo de las últimas décadas. Como se mencionó anteriormente, los grupos financieros han buscado participar en otros mercados ya sea dentro del país o expandiendo sus actividades a otras jurisdicciones, estableciendo grupos cada vez más complejos

e internacionales. Ésto ha generado desafíos y oportunidades que requieren de una acción coordinada entre las entidades supervisoras implicadas.

Para este último capítulo, el Grupo analiza el grado de interacción entre el supervisor de origen y el supervisor de destino.

## 5.1 PANORAMA

En relación con el aspecto de comunicación del supervisor destino con el supervisor de origen, para otorgar una licencia a un banco extranjero que opere en el mercado local, 14 de 15 autoridades supervisoras que respondieron al cuestionario indicaron que, por lo general, consultan al supervisor de origen cuando se realiza el análisis de apertura de sucursales extranjeras. Las autoridades de Bahamas, Cayman Islands, Jamaica, República Dominicana, Perú y Surinam informaron que la aprobación del comunicado de no objeción por parte del supervisor de origen es una condición previa a la autorización de apertura de sucursales de bancos extranjeros en el mercado local.

En México y Paraguay, la autorización o el comunicado de no objeción son requeridos, si así lo establece la legislación del país de origen.

De manera general, se observa que los supervisores de destino tienen como práctica consultar a las autoridades de origen respecto de la instalación de filiales de bancos extranjeros en sus jurisdicciones. En varios países, dicha práctica es requerida por la legislación y/o reglamentación vigente.

Cabe anotar que, además de la aprobación o manifestación de no objeción de parte del

supervisor de origen, algunas jurisdicciones exigen otros requisitos también, vinculados con la relación “supervisor de origen/destino”, como por ejemplo:

- acceso a información, datos contables y documentos de la sucursal extranjera que son necesarios para la implementación de una inspección consolidada global del conglomerado financiero;
- información respecto a la legislación extranjera para conocer si las operaciones a ser realizadas por la sucursal cumplen tanto con la legislación del país de origen como con la del país destino.

En cuanto a la necesidad de una no objeción del supervisor local para que un banco local constituya una sucursal en el exterior, se encontraron patrones más homogéneos de actuación. Las autoridades de supervisión que respondieron al cuestionario reportaron que la operación sólo podría ser realizada después de la no objeción del supervisor local, excepto en el caso de Surinam que, según lo informado, pretende insertar esta directiva en una legislación futura.

## 5.2

### RELACIÓN ENTRE SUPERVISOR DE ORIGEN Y DE DESTINO

Se debe reconocer la existencia de un campo fértil para fomentar el intercambio de información entre las autoridades involucradas en el proceso de autorización de sucursales de instituciones bancarias en virtud de la complementariedad de tales informaciones.

En este sentido, el supervisor de origen probablemente dispone de mayor conocimiento acerca del grupo o institución financiera que pretende establecer una sucursal, principalmente en relación con:

- sus principales operaciones y público objetivo (“negocios principales”);
- su forma de operación y adherencia a la legislación y/o normativa aplicables (“cumplimiento”);
- la calidad de sus datos contables;

- el nivel de riesgo al que está sujeto y la calidad de la administración de dichos riesgos (incluyendo su medición, control y mitigación);
- la forma en que la institución interactúa con sus accionistas, inversores, depositantes y la sociedad en general (gobierno corporativo) y
- la calidad técnica y reputación de sus administradores.

Por su parte, el supervisor de destino posee información relevante con relación al ambiente legal y económico del país destino, tipo de supervisión bancaria a la que estará sometida la sucursal, ambiente de competencia, características específicas del mercado objetivo, entre otra información, la cual es de gran utilidad para el supervisor de origen.

## 5.3

### BUENAS PRÁCTICAS Y RECOMENDACIONES

En relación a la coordinación entre el supervisor de origen y el supervisor de destino para el otorgamiento de licencia a una institución bancaria, el Grupo de Trabajo suscribe las siguientes buenas prácticas.

1. Una forma de expedir el intercambio de información entre el supervisor de origen y de destino es el establecimiento de acuerdos formales, como es un *Memorando de Entendimiento*. Dicho documento tendría la finalidad de establecer los principios de cooperación entre ambos supervisores.
2. Ambos supervisores deben crear unidades administrativas específicas con las siguientes atribuciones:

- a. recibir las consultas formuladas por las autoridades supervisoras extranjeras en relación a la instalación de sucursales de instituciones bancarias y otros temas;
- b. identificar al área técnica responsable de atender el asunto y enviar la consulta a esa unidad
- c. velar porque los datos brindados por el área técnica se envíen a la autoridad supervisora extranjera dentro del plazo solicitado o, al menos, dentro de un plazo compatible con un esfuerzo razonable.



## | CONCLUSIONES |

Los Miembros del Grupo de Trabajo consideran que el objetivo central del proceso de autorización debe ser limitar el número de fracasos bancarios y así contribuir a minimizar el riesgo sistémico en el sistema financiero. Por ello, los supervisores deben impedir la entrada a entidades económica y financieramente insostenibles, aunque deben tener cuidado de no inhibir la competencia entre las instituciones bancarias.

En este sentido, el Grupo de Trabajo considera que las instituciones que realizan actividades bancarias y que toman depósitos del público deben sin excepción tener licencia para realizar dichas actividades y estar sujetas a una supervisión integral.

A la vez, es de suma importancia que exista un marco legal claro que otorgue a la agencia de supervisión la autoridad para establecer resoluciones sobre licenciamiento, así como un

proceso para apelar legalmente las decisiones de la agencia.

Asimismo, el Grupo está de acuerdo en que la autoridad supervisora debe tener discrecionalidad y poder para rechazar la licencia bancaria a instituciones de alto riesgo, cuando éstas no cumplan con condiciones financieras y económicas adecuadas o cuando su estructura sea una fuente de debilidad o de contagio para las demás unidades del grupo o para el sistema bancario.

Por último, cabe aclarar que las prácticas recomendadas en este trabajo no pretenden ser una lista exhaustiva de las prácticas que debe de implementar un supervisor para garantizar un adecuado proceso de licenciamiento. Una lista de este tipo debe ser un proyecto que se actualiza continuamente, el cual debe adaptarse a los nuevos retos y circunstancias de los sistemas bancarios de los países de la Región.

## ANEXO 1

### RESULTADOS DE LA ENCUESTA DE INFORMACIÓN

PAÍS MIEMBRO DE ASBA	MARCO DE LICENCIAMIENTO & AUTORIDAD PARA EVALUAR PROPUESTAS	AUTORIDAD PARA RECHAZAR PROPUESTAS	MARCO PARA RECHAZAR PROPUESTAS
<b>Argentina</b>	<p>Sí – De acuerdo a la ley del país, un órgano de gobierno existe para evaluar y otorgar la licencia a la nueva institución financiera.</p> <p>El Banco Central mantiene su función de evaluación y aprobación de las instituciones financieras.</p> <p>El superintendente de las instituciones financieras también mantiene su función pero le reporta al Banco Central.</p>	<p>Sí – El país cuenta con la autoridad para rechazar nuevas propuestas de los bancos.</p> <p>El país ha rechazado nuevas solicitudes de bancos; sin embargo, esas situaciones son esporádicas.</p>	<p>Sí – El país cuenta con un proceso administrativo para rechazar propuestas que no cumplen con los requisitos normativos del país.</p>
<b>Bahamas</b>	<p>Sí – Bajo la ley del país, el Banco Central mantiene la autoridad para evaluar y otorgar licencias a los bancos.</p>	<p>Sí – El Banco Central cuenta con la autoridad para rechazar las propuestas que no cumplen con los requerimientos o las pruebas de idoneidad.</p> <p>El Banco Central no informa ni hace comentarios sobre la frecuencia de los rechazos de licencias.</p>	<p>Sí – El país cuenta con un marco legalmente establecido y puede rechazar cualquier propuesta que no cumpla con los criterios de seis puntos del país.</p>
<b>Bolivia</b>	<p>Sí – El país mantiene un marco legal para evaluar las propuestas y licencia.</p> <p>La Superintendencia de Bancos es la autoridad para la aprobación de licencias.</p>	<p>Sí – La Superintendencia de Bancos cuenta con la autoridad para rechazar nuevas solicitudes para licencias.</p>	<p>Aunque el Superintendente de Bancos puede rechazar una propuesta para obtener una nueva licencia para bancos, el marco no está bien delineado.</p> <p>Durante los últimos cinco años no se han presentado solicitudes para nuevos bancos.</p>

PAÍS MIEMBRO DE ASBA	MARCO DE LICENCIAMIENTO & AUTORIDAD PARA EVALUAR PROPUESTAS	AUTORIDAD PARA RECHAZAR PROPUESTAS	MARCO PARA RECHAZAR PROPUESTAS
<b>Brasil</b>	Sí – El país cuenta con un marco legal para evaluar las solicitudes para bancos nuevos. El Banco Central del país cuenta con la autoridad para evaluar y aprobar a los nuevos bancos.	Sí – El Banco Central mantiene la autoridad para rechazar nuevas licencias para bancos.	Sí – El país cuenta con un marco para rechazar solicitudes. Los rechazos son infrecuentes.  El país cuenta con un sistema para informar de antemano al solicitante sobre una decisión desfavorable, lo cual por lo general ocasiona que el solicitante retire la solicitud.
<b>Cayman Islands</b>	Sí – El país ha establecido un marco legal para otorgar licencias a los nuevos bancos. La Autoridad Monetaria de Cayman Islands cuenta con el poder para otorgar nuevas licencias.	Sí – El país mantiene la autoridad para rechazar una licencia a un banco nuevo. No se tiene información respecto a la frecuencia de rechazos.	Sí – El país cuenta con un proceso formal para negar la solicitud de bancos nuevos que no cumplen con los requisitos.
<b>Colombia</b>	Sí – El país cuenta con un marco legal para otorgar licencias a nuevos bancos. A la superintendencia, se la ha dado la facultad de aprobar nuevas licencias para bancos.	Sí – El país cuenta con la autoridad para rechazar las solicitudes para nuevas licencias bancarias.	Sí – El país cuenta con un marco de criterios que deben cumplirse para obtener la licencia.  Las solicitudes que no cumplen con los criterios normativos pueden ser rechazadas.
<b>El Salvador</b>	Sí – El país cuenta con un proceso formal para revisar las solicitudes para bancos nuevos.  El país le confiere al Superintendente de Bancos la autoridad para aprobar las licencias para bancos nuevos.	Sí – El país cuenta con la autoridad para negar la licencia de un nuevo banco; sin embargo, esos casos son muy pocos e infrecuentes.	Sí – El país cuenta con un proceso para negar la autorización de nuevos bancos que no cumplen con sus lineamientos normativos existentes.

PAÍS MIEMBRO DE ASBA	MARCO DE LICENCIAMIENTO & AUTORIDAD PARA EVALUAR PROPUESTAS	AUTORIDAD PARA RECHAZAR PROPUESTAS	MARCO PARA RECHAZAR PROPUESTAS
<b>España</b>	Sí – El país cuenta con una estructura para otorgar las licencias a los bancos. Mientras que la autoridad para otorgar licencias la tienen el Departamento de Tesorería, el proceso requiere la colaboración de otros órganos de gobierno, como el Banco Central.	Sí – El país cuenta con la autoridad para negar la licencia a un banco nuevo. El rechazo de solicitudes es muy raro y poco frecuente.	Sí – El país cuenta con un proceso para rechazar a nuevos bancos que no cumplen con los lineamientos normativos.
<b>Estados Unidos</b>	Sí – El país cuenta con un marco para otorgar licencias a los bancos y cajas de ahorro. El marco considera la colaboración entre cuando menos dos órganos de gobierno. La autoridad para otorgar las licencias a los bancos y a las cajas de ahorro es la agencia de autorización, mientras que la autoridad para otorgar el seguro para depósitos la tiene la FDIC. El paso final para el otorgamiento de una licencia depende de que se reciba la aprobación tanto de la agencia de autorización como de la FDIC.	Sí – El país cuenta con la autoridad legal para rechazar o negar una solicitud para constituir un banco nuevo. Debido a que a los solicitantes se les da la oportunidad de retirar la solicitud, los rechazos de la FDIC y de la agencia de autorización son muy pocos.	Sí – El país cuenta con un marco legal. Las solicitudes deberán cumplir ciertos factores estatutarios para recibir el seguro para depósitos y deben cumplir con los requisitos de la agencia de autorización.
<b>Jamaica</b>	Sí – El país cuenta con un marco para otorgar licencias a nuevas instituciones financieras. La colaboración entre el Banco Central y el Ministerio de Finanzas (MF) es evidente. Por ley, el ministerio de finanzas es la autoridad final para aprobar las licencias de bancos nuevos.	Sí – El país cuenta con la autoridad legal para negar las licencias de bancos nuevos. Los rechazos no son frecuentes. En los últimos diez años no ha habido información sobre algún rechazo.	Sí – El país cuenta con un proceso para negar las licencias de bancos. Después de la revisión del Banco Central, se envían las recomendaciones de rechazos al MF.
<b>México</b>	Sí – El país cuenta con un marco legal y con normas para evaluar y autorizar a bancos nuevos. La autoridad para aprobar y otorgar licencias para bancos nuevos se comparte con el banco central del país.	Sí – El país cuenta con la autoridad para rechazar a un banco nuevo, aunque estos eventos son muy pocos e infrecuentes.	Sí – El país cuenta con un proceso para rechazar a bancos nuevos que no se adhieren a los lineamientos normativos en vigor. El país no acostumbra darle una oportunidad al solicitante para corregir las deficiencias ni para retirar su solicitud antes de recibir una determinación desfavorable formal.

PAÍS MIEMBRO DE ASBA	MARCO DE LICENCIAMIENTO & AUTORIDAD PARA EVALUAR PROPUESTAS	AUTORIDAD PARA RECHAZAR PROPUESTAS	MARCO PARA RECHAZAR PROPUESTAS
<b>Paraguay</b>	Sí – El país cuenta con un marco para el licenciamiento de bancos. Esta autoridad se comparte entre el Banco Central y la Superintendencia de Bancos.	Sí – El país cuenta con la autoridad para negar una nueva licencia bancaria. Esta autoridad está definida por ley y se le ha conferido al Banco Central.	Sí – El país cuenta con un proceso para no aceptar a los nuevos bancos que no cumplen con los lineamientos normativos del país.
<b>Perú</b>	Sí – El país cuenta con un marco para el licenciamiento de bancos. La autoridad para otorgar licencias es únicamente el Superintendente, quien solicita opinión del Banco Central y otros reguladores y supervisores locales y extranjeros, pero sin que sean de carácter vinculante.	Sí – El país cuenta con la autoridad legal para negarle la licencia a un banco nuevo. Esta autoridad la tiene el superintendente de bancos. Los rechazos de solicitudes son muy pocos e infrecuentes.	Sí – El país cuenta con un proceso para rechazar solicitudes que no cumplen con los lineamientos normativos del país.
<b>República Dominicana</b>	Sí – El país cuenta con un proceso formal para evaluar las licencias de bancos nuevos. El país cuenta con la autoridad para evaluar y aprobar las licencias de bancos nuevos.	Sí – El país cuenta con la autoridad para negarle la licencia a un banco nuevo. El país ha informado que no se han suscitado rechazos de licencias de bancos nuevos.	Sí – El país cuenta con un marco legal y con normas que deben de cumplirse antes de que la aprobación pueda ser otorgada. Por lo tanto, si el solicitante no cumple con esos requisitos, se puede recomendar que la solicitud sea negada.
<b>Surinam</b>	Sí – El país cuenta con un marco para evaluar las solicitudes para licencias de bancos nuevos. La autoridad para otorgar las licencias la tiene el Banco Central. El proceso de licenciamiento es un esfuerzo conjunto que realiza el Banco Central con otra instancia gubernamental.	Sí – El país cuenta con la autoridad para rechazar una solicitud para una licencia de un banco nuevo. Es raro que ocurran estos casos.	Sí – El país cuenta con un proceso para rechazar propuestas que no cumplen con sus criterios.

## **MISIÓN**

Desarrollar, diseminar y promover prácticas de supervisión bancaria en las Américas en línea con estándares internacionales. Apoyar el desarrollo de competencias y de recursos en supervisión bancaria en las Américas a través de la efectiva provisión de capacitación y servicios de cooperación técnica.

## **OBJETIVOS**

La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas se encuentra conformada por los organismos máximos de supervisión bancaria de los países del Continente Americano y España. Entre sus principales objetivos se encuentran:

- Promover y mantener una estrecha comunicación entre los Miembros de la Asociación, a fin de facilitar la cooperación entre ellos, y promover la mejora de sus respectivas capacidades;
- Proporcionar a sus miembros un foro de alto nivel para el tratamiento e intercambio de información, ideas, técnicas, experiencias y conocimientos sobre la materia de su competencia;
- Promover la realización de estudios, así como programas de capacitación sistemáticos y permanentes, con el propósito de establecer estándares de capacitación en la región y prestar servicios de cooperación técnica entre sus Miembros;
- Promover relaciones de intercambio y cooperación con supervisores bancarios no-miembros, con otras asociaciones similares y con entidades internacionales y multilaterales, que se vinculen con el cumplimiento de su objeto; y
- En general, realizar toda actividad relacionada con su objeto.