

FORO DE ESTABILIDAD FINANCIERA



Guía para el Desarrollo de Sistemas Efectivos de Seguro de Depósitos

7 de septiembre de 2001

Traducción al español proporcionada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. México.

FORO DE ESTABILIDAD FINANCIERA



Guía para el Desarrollo de Sistemas Efectivos de Seguro de Depósitos

7 de septiembre de 2001

© Foro de Estabilidad Financiera 2001. Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción o la traducción parciales con la condición de citar la fuente.

La presente traducción del documento original en el idioma inglés no es responsabilidad del Financial Stability Forum (Foro de Estabilidad Financiera).



Prefacio

*F*oro de Estabilidad Financiera

En su reunión de marzo de 2000 en Singapur, el Foro de Estabilidad Financiera (FSF por sus siglas en inglés) aprobó el reporte de un grupo de estudio y convino que en virtud de que muchos países estaban considerando instaurar alguna forma de seguro de depósitos, sería deseable preparar una guía internacional. Los miembros del FSF subrayaron que el desarrollo de tal guía debería efectuarse a través de un proceso consultivo que incluyera a todos los interesados en el tema del seguro de depósitos para cerciorarse de que la guía reflejara y se adaptara al más amplio conjunto de circunstancias, escenarios y estructuras.

El Foro le pidió a Jean Pierre Sabourin, Presidente y Director General de la Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá, que presidiera un grupo de trabajo que elaborara una guía para construir sistemas eficaces de seguro de depósitos. El reporte final del grupo de trabajo sobre seguro de depósitos fue discutido y aprobado por el FSF, en Londres, el 7 de septiembre de 2001.

El reporte del FSF se erige sobre tres conclusiones generales. Primero, que un seguro de depósitos explícito y limitado es preferible a una protección implícita, en virtud de que el primero define claramente las obligaciones para con los depositantes y acreedores y limita la posibilidad de que se tomen decisiones discrecionales que pueden dar lugar a actos arbitrarios. Segundo, los sistemas de seguro de depósitos deben ser diseñados apropiadamente, ser bien operados y bien entendidos por el público para ser creíbles y no provocar riesgo moral. Tercero, para ser efectiva, la función de seguro de depósitos debe formar parte de una red de seguridad financiera bien construída, y apoyada por un marco sólido de regulación y supervisión prudenciales, por leyes que sean efectivamente aplicadas y por regímenes sólidos de contabilidad y revelación de información.

El reporte propone una metodología de aplicación general para el beneficio de países que estén considerando la adopción o la reforma de un sistema de seguro de depósitos explícito y de cobertura limitada. Primero presenta los temas de contexto relativos a diferentes formas de protección a depositantes e identifica los temas que deben ser abordados cuando se decida adoptar o reformar un sistema de seguro de depósitos. Después traza las líneas generales de los elementos del sistema que contribuyen a asegurar su eficacia y credibilidad y, finalmente, presenta los principales temas y consideraciones que tienen que ver con las opciones de resolución de bancos con problemas, el reembolso de los depositantes y las reclamaciones y recuperaciones.

El FSF está convencido de que este reporte, con enfoque tan pragmático, servirá como una herramienta útil para los responsables de las políticas públicas que deseen diseñar un sistema de seguro de depósitos que preserve los beneficios de una profunda estabilidad financiera y protección de los depositantes pequeños, sin que al mismo tiempo aumente el riesgo moral o reduzca la disciplina de mercado.

Andrew Crockett,
Presidente



Índice

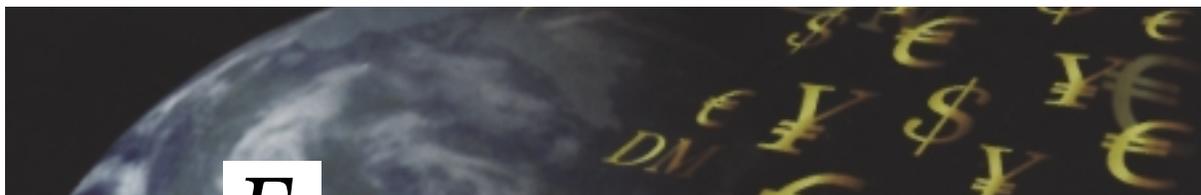
I	Resumen Ejecutivo	1
II	Introducción	5
III	Aspectos Contextuales para los Sistemas de Seguro de Depósitos	7
	1. El papel del sector bancario y la red de seguridad financiera	8
	2. Formas de protección para los depositantes	8
	3. Riesgo moral	9
IV	Instalación y Mantenimiento de un Sistema de Seguro de Depósitos	11
	1. Objetivos de política pública	12
	2. Análisis de la situación y consideraciones de aplicación	13
	(a) Los factores económicos, el estado y estructura del sistema bancario y las actitudes y expectativas del público	13
	(b) Los regímenes legal, de regulación y supervisión prudenciales, contables y de divulgación de información	14
	3. La transición de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos	14
	4. Metodología de autoevaluación (MAE)	15
V	Características de Diseño y Estructura	17
	1. Mandatos, poderes y estructura	18
	(a) Mandatos y poderes	18
	(b) Estructura básica y aspectos operativos	19
	(c) Formas de gobierno básicas	19
	(d) Los recursos humanos y la indemnización conforme a la ley	19
	2. Interrelaciones entre los integrantes de la red de seguridad financiera	20
	3. Membresía y cobertura	21
	(a) Membresía	21
	(i) Membresía obligatoria	21
	(ii) Consideraciones para otorgar la membresía a los bancos	21
	(iii) Bancos extranjeros	22
	(iv) Instituciones financieras no bancarias	22
	(v) Bancos gubernamentales	22
	(b) Cobertura	22
	(i) Alcance y nivel	22
	(ii) Coaseguro	23
	(iii) Ajustes a los límites de cobertura	24
	(iv) Depósitos en monedas extranjeras	24

4.	Financiamiento del fondo	25
	(a) Financiamiento <i>ex-ante</i> ó <i>ex-post</i>	25
	(b) Aspectos relacionados con el establecimiento y el tamaño de un fondo para seguro de depósitos	26
	(c) Primas diferenciadas ajustadas por riesgo vs. primas uniformes	26
5.	Información al público	27
VI	Resoluciones, Reembolsos, Reclamaciones y Recuperaciones	29
1.	Soluciones tipo sector privado	30
2.	La resolución de bancos en problemas	31
	(a) Alternativas	31
	(i) Liquidación del banco y reembolso de las reclamaciones de los depositantes	31
	(ii) Compra de activos y asunción de pasivos (ventas)	31
	(iii) Apoyo financiero a un banco en operación	31
	(b) Costos y otras consideraciones	32
3.	Reembolso a los depositantes	32
	(a) Condiciones para lograr reembolsos efectivos	33
	(b) Elegibilidad de cobertura	33
	(c) Procedimientos para reembolsar a los depositantes	33
	(d) Pagos a depositantes	33
4.	Reclamaciones y recuperaciones	34
	(a) Asuntos generales	34
	(b) Estrategias de manejo y enajenación de activos	34
	(c) Métodos de mercadeo	35
	(d) Reclamaciones y litigios	35
5.	Prelación de los depositantes, garantías y derechos de compensación	36
	(a) Prelación de los depositantes	36
	(b) Garantías	36
	(c) Derechos de compensación	37
VII	Puntos Clave de la Guía	39
	Anexos y Glosario de Términos	51
	Anexo I: Miembros del Grupo de Trabajo	52
	Anexo II: Método utilizado para elaborar los documentos de discusión	53
	Anexo III: Organizaciones que apoyaron al Grupo de Trabajo	56
	Glosario de Términos	58

I

Resumen Ejecutivo





El Grupo de Trabajo sobre Seguro de Depósitos del Foro de Estabilidad

Financiera ha elaborado esta guía para el beneficio de países que busquen la adopción o la reforma de un sistema explícito de seguro de depósitos de cobertura limitada (en adelante “sistema de seguro de depósitos”). La guía se desarrolló a partir de una serie de documentos para discusión que se elaboraron sobre diversos tópicos y de un proceso consultivo que involucró a más de 100 países. Para desarrollar esta guía, el Grupo de Trabajo se apoyó de manera importante en la experiencia práctica de sus miembros y en la de otros países.

Así, esta guía refleja y está diseñada para adaptarse a circunstancias, entornos y estructuras de una amplia gama de países diferentes.

Los principales objetivos de un sistema de seguro de depósitos consisten en contribuir a la estabilidad del sistema financiero de un país y, ante la quiebra de bancos, proteger de la pérdida de sus depósitos a los depositantes con menor conocimiento financiero. Existen diversas opciones disponibles para lograr estos objetivos.

Un sistema de seguro de depósitos es mejor que una protección implícita en la medida en que precise las obligaciones del asegurador para con los depositantes y limite el alcance de decisiones discretivas que puedan dar lugar a actos arbitrarios. Para ser creíble y evitar distorsiones que pudieran resultar en riesgo moral, este sistema necesita estar bien diseñado, ser correctamente aplicado y que el público lo entienda. Un seguro de depósitos debe formar parte de una red de seguridad financiera bien concebida y apoyada sobre fuertes bases de regulación y supervisión prudenciales, mecanismos efectivos de aplicación de leyes, así como sobre regímenes contables y de divulgación de información sólidos.

El primer paso al adoptar un sistema de seguro de depósitos o reformar el sistema existente consiste en definir objetivos de política pública apropiados y asegurarse de que sus implicaciones son bien entendidas. Al mismo tiempo, los responsables de

formular las políticas necesitarán evaluar una gran variedad de condiciones y factores que pueden tener una influencia sobre el diseño del sistema. En esta guía nos referiremos a ese proceso de autoevaluación como análisis de la situación. Las condiciones y factores que deberán tomarse en consideración incluyen la situación económica, las políticas monetaria y fiscal en vigor, las condiciones y la estructura del sistema bancario, las expectativas y actitudes del público, el grado de fortaleza de la regulación y supervisión prudenciales, el marco legal y la solidez de los regímenes contable y de revelación de información. En muchos casos las condiciones imperantes en el país pueden no ser las ideales por lo que es importante identificar las brechas entre esas condiciones y las situaciones deseadas y evaluar a profundidad las alternativas disponibles, pues el establecimiento de un sistema de seguro de depósitos no es un remedio para tratar grandes deficiencias.

Los países que transitan de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos deben hacer el mismo análisis de la situación que los países que parten de una protección implícita. La transición de una garantía total a la cobertura limitada debe ser tan rápida como permitan las circunstancias del país, ya que el ajuste se puede volver más difícil con el transcurso del tiempo. La conciencia pública juega

un papel particularmente importante para permitir una transición sin dificultades.

Concluido el proceso de autoevaluación, los responsables de formular las políticas deberán concentrar su atención en las características particulares del sistema de seguro de depósitos. Como punto de partida se deben considerar los mandatos, los poderes y la estructura organizacional del asegurador de depósitos. Si bien ningún grupo de mandatos, poderes y estructuras es el adecuado para todas las circunstancias, esos elementos deberán ser bien definidos, entendidos y congruentes con los objetivos de política pública. Además, deberá haber una clara supervisión y rendición de cuentas en el sistema. También es crucial abordar explícitamente los temas de interrelación entre los integrantes de la red de seguridad financiera mediante la definición clara de mandatos, el intercambio eficaz de información, la confidencialidad de dicha información y la coordinación estrecha con las actividades que atañen al asegurador de depósitos.

Los responsables de formular las políticas deberán considerar enseguida los aspectos de cobertura y de membresía. Deben existir reglas explícitas y transparentes de elegibilidad y la membresía al sistema debe ser obligatoria en la mayoría de los casos. Cuando se trate de decidir sobre el alcance y el nivel de la cobertura, los encargados de elaborar las políticas a seguir deben considerar la importancia relativa de diferentes instrumentos de depósito con relación a los objetivos de política pública, así como el efecto que dicho nivel pueda tener sobre el riesgo moral. El nivel de cobertura

puede ser entonces establecido a partir de un examen de datos relevantes de los bancos.

Los sistemas de seguro de depósitos necesitan tener acceso a fondos suficientes para reembolsar rápidamente a los depositantes. Las características del sistema, así como sus beneficios y limitaciones deben publicarse regularmente para que se pueda mantener y fortalecer su credibilidad.

Existen varios métodos que los integrantes de la red de seguridad tienen a su disposición para resolver bancos insolventes ó para ocuparse de bancos en peligro de caer en insolvencia. Estos métodos son la liquidación del banco seguida del reembolso de los depósitos asegurados, las operaciones de compra de activos y asunción de pasivos y el apoyo financiero a un banco en operación. Las estrategias de administración y enajenación de activos deben ser guiadas por consideraciones comerciales y por sus méritos económicos particulares.

Finalmente, el Grupo de Trabajo recomienda que se instituya un proceso de mejora continua para revisar hasta que punto un sistema de seguro de depósitos cumple con sus objetivos. De esta manera, un país puede asegurar que su sistema de seguro de depósitos funciona de acuerdo con las condiciones económicas y sociales y con las enseñanzas producto de la experiencia, y está mejor dotado para manejar los retos que surjan.

II

Introducción





El Foro de Estabilidad Financiera (FSF por sus siglas en inglés) se creó en 1999 para promover la estabilidad financiera internacional, mejorar el funcionamiento de los mercados y reducir el riesgo sistémico. Como reconocimiento al uso cada vez más frecuente del seguro de depósitos como componente integral de una red de seguridad financiera efectiva, el FSF estableció un Grupo de Estudio sobre Seguro de Depósitos, al que se le pidió que evaluara la necesidad y la factibilidad de establecer una guía internacional en materia de seguro de depósitos. El informe del Grupo de Estudio se entregó en una reunión del FSF en marzo de 2000. De acuerdo con las conclusiones de dicho informe, el FSF invitó al Sr. Jean Pierre Sabourin, Presidente y Director General del “Canada Deposit Insurance Corporation”, a conformar un Grupo de Trabajo sobre Seguro de Depósitos (el Grupo de Trabajo) para desarrollar dicha guía y entregar un reporte final al FSF en septiembre de 2001.¹

El mandato del Grupo de Trabajo fue elaborar una guía en materia de seguro de depósitos para ser usada por países que estuvieran considerando la adopción de un sistema de seguro de depósitos o la reforma de alguno existente. El mandato especificaba que dicha guía debería ser elaborada mediante un proceso consultivo que incluyera a los países interesados en asuntos de seguro de depósitos. Dicha guía debía responder y adaptarse al espectro más amplio de circunstancias, entornos y estructuras.

Para cumplir con su mandato, el Grupo de Trabajo se involucró en muy diversas actividades. Estas incluyeron la publicación de una serie de planes de negocio y de documentos de discusión sobre temas específicos², sesiones de promoción, seminarios, conferencias, el uso de una página Web para obtener retroalimentación y compartir conocimientos, así como la elaboración de este Reporte Final. Los documentos de discusión identificaron puntos críticos relacionados con la adopción de un sistema de seguro de depósitos explícito de cobertura limitada o con la reforma de alguno ya existente. El Grupo de Trabajo se reunió con más de 400 personas de

más de 100 países a quienes se ha mantenido completamente al tanto del desarrollo de los temas de la guía.

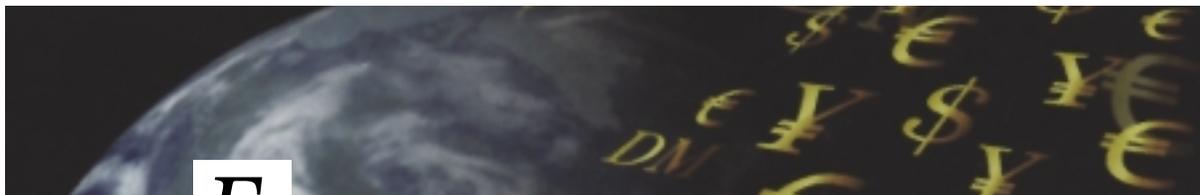
Esta guía está organizada como sigue. La sección III explora asuntos de contexto relacionados con formas de protección al depositante. La sección IV establece los aspectos y procesos que necesitan considerarse al adoptar o reformar un sistema de seguro de depósitos. La sección V describe las características específicas que aseguran la efectividad y credibilidad de un sistema. La sección VI presenta los aspectos y consideraciones clave de las opciones de resolución de bancos, reembolsos a depositantes y reclamaciones y recuperaciones. La sección final resume las directrices clave.

III

Aspectos Contextuales para los Sistemas de Seguro de Depósitos



1	El papel del sector bancario y la red de seguridad financiera	8
2	Formas de protección para los depositantes	8
3	Riesgo moral	9



Esta sección trata aspectos que los responsables de formular las políticas públicas deben considerar al adoptar o reformar un sistema de seguro de depósitos. La primera parte examina el papel que juegan el sector bancario y la red de seguridad financiera. Después se presenta un análisis de las diversas formas que puede adoptar la protección a los depositantes en distintos países. La última parte se centra en cómo los integrantes de la red de seguridad financiera pueden mitigar el riesgo moral.

1

El papel del sector bancario y la red de seguridad financiera

Las instituciones financieras que aceptan depósitos del público (a partir de ahora nos referiremos a ellas como bancos) son importantes en la economía debido a su participación en el sistema de pagos, su papel como intermediarios entre depositantes y acreditados y su función como agentes para la transmisión de la política monetaria. Los bancos están en el negocio de asumir y administrar el riesgo. Por su naturaleza, los bancos son vulnerables a problemas de liquidez y de solvencia, entre otras razones, porque transforman depósitos líquidos de corto plazo en créditos e inversiones menos líquidas a un plazo mayor. También otorgan préstamos a una gran variedad de sujetos de crédito cuyas características de riesgo no son siempre evidentes.

La importancia de los bancos en la economía, el potencial que tienen los depositantes de sufrir pérdidas cuando los bancos caen en insolvencia y la necesidad de mitigar los riesgos de contagio, llevan a los países a establecer redes de seguridad financiera. Una red de seguridad financiera normalmente incluye regulación y supervisión prudenciales, un prestamista de última instancia y un seguro de depósitos. La asignación de poderes y responsabilidades entre los integrantes de la red de seguridad financiera es un asunto que deberá decidir cada país de acuerdo con sus objetivos de política pública

y circunstancias propias. Por ejemplo, algunos países incorporan todas las funciones de la red de seguridad financiera dentro del banco central, mientras que otros asignan responsabilidades de ciertas funciones a entidades separadas.

2

Formas de protección para los depositantes

Las autoridades encargadas de elaborar las políticas a seguir cuentan con muchas alternativas para elegir la manera de proteger a los depositantes. Algunos países tienen un esquema de protección implícita que surge cuando el público, incluyendo depositantes y quizá otros acreedores, esperan algún tipo de protección en caso de que un banco caiga en insolvencia. Esta expectativa es normalmente producto del comportamiento anterior del gobierno o de las declaraciones hechas por los funcionarios. Por definición, la protección implícita nunca se especifica formalmente. En dicho sistema no existen reglas establecidas por ley en lo concerniente a qué pasivos se cubren, el nivel de protección que se otorga o la forma como se efectuará el reembolso de las reclamaciones. Por su naturaleza, la protección implícita crea incertidumbre con relación a la manera cómo serán tratados los depositantes, los acreedores y otros interesados en caso de que el banco quiebre. El financiamiento de un esquema de protección implícita es discrecional y frecuentemente

depende de la habilidad del gobierno para disponer del presupuesto público. Si bien algún grado de incertidumbre puede conducir a algunos depositantes a ejercer un mayor esfuerzo de seguimiento a los bancos, también puede minar la estabilidad cuando los bancos quiebran³.

En cambio, los sistemas explícitos de seguro de depósitos normalmente quedan estipulados en estatutos u otros instrumentos legales. Tales estatutos o instrumentos legales típicamente incluyen reglas que rigen los límites de cobertura de los seguros, los tipos de instrumentos que cubren, los métodos para calcular las reclamaciones de los depositantes, mecanismos de financiamiento del fondo, así como otros asuntos relacionados. Es preferible tener un sistema de seguro de depósitos que contar con una protección implícita, siempre y cuando el primero especifique claramente las obligaciones de las autoridades ante los depositantes y limite el alcance de decisiones discrecionales que puedan resultar en actos arbitrarios. Un sistema de seguro de depósitos también puede proporcionar a los países un mecanismo para tratar de forma ordenada los asuntos relacionados con bancos que hayan caído en insolvencia.

La introducción de un sistema de seguro de depósitos puede ser más exitosa cuando el sistema bancario está sano. Un sistema de seguro de depósitos puede contribuir eficazmente a la estabilidad del sistema financiero del país si forma parte de una red de seguridad bien diseñada. Para tener credibilidad un sistema de seguro de depósitos necesita estar diseñado adecuadamente, ser bien implementado y comprendido por el público. También necesita estar apoyado en bases de regulación y supervisión prudenciales, regímenes sólidos de contabilidad y divulgación de información, así como en la aplicación de leyes efectivas. Un sistema de seguro de depósitos puede manejar un número limitado de quiebras bancarias simultáneas, pero no se debe esperar que por sí sólo sea capaz de manejar una crisis de naturaleza sistémica.

3

Riesgo moral

Una red de seguridad financiera bien diseñada contribuye a la estabilidad de un sistema financiero. Sin embargo, si está mal diseñada, puede aumentar los riesgos, y en particular, el riesgo moral. El riesgo moral se refiere al incentivo que tienen los bancos o quienes reciben el beneficio de la protección, a incurrir en demasiado riesgo. Este comportamiento puede surgir, por ejemplo, en aquellas situaciones en las que los depositantes y otros acreedores están protegidos o creen estar protegidos contra pérdidas, o cuando creen que no se dejará que un banco quiebre. En estos casos, los depositantes tienen menos incentivos para conseguir la información necesaria para dar seguimiento a los bancos. Como resultado, en la ausencia de regulaciones y otro tipo de disuasivos, los bancos débiles pueden atraer depósitos para financiar empresas de alto riesgo a un costo menor que en otras circunstancias.

El riesgo moral puede ser mitigado mediante la creación y promoción de incentivos adecuados por medio de un buen gobierno corporativo y una cuidadosa administración del riesgo en cada banco, la disciplina de mercado eficaz y la existencia de un marco sólido de regulación y supervisión prudenciales. Estos elementos implican ventajas y desventajas (o pros y contras) y son más efectivos cuando operan en concierto.

La práctica de buen gobierno corporativo y la administración correcta del riesgo en los bancos contribuyen a asegurar que las estrategias de negocio sean sólidas y seguras y por lo tanto, pueden actuar como la primera línea de defensa en contra de la toma de riesgo excesivo. El buen gobierno corporativo y el manejo correcto del riesgo incluyen la existencia de normas, procedimientos y sistemas que garanticen que los consejeros y la alta dirección del banco lleven a cabo una dirección y supervisión adecuadas, que cuenten con controles internos y

que realicen auditorías. Los consejeros y la alta dirección también deben administrar correctamente el riesgo, evaluar el desempeño financiero del banco, alinear las remuneraciones con los objetivos de negocio, y administrar las posiciones de capital y liquidez.

Se puede mitigar el riesgo moral por medio de la disciplina de mercado ejercida por los accionistas y por los acreedores y depositantes con mayor exposición a pérdida en caso de que el banco falle. Sin embargo, para que la disciplina de mercado sea efectiva, estos grupos deben contar con los conocimientos necesarios para evaluar los riesgos que enfrentan. La información deberá estar disponible y ser comprensible para el público en general. Se requiere contar con reglas contables y de divulgación de información confiables, así como con una vigilancia constante de la solvencia del banco por parte de agencias calificadoras, analistas del mercado, comentaristas financieros y otros profesionales.

Muchos países tienen gran confianza en la disciplina que pueden ejercer la regulación y supervisión prudenciales para mitigar el riesgo moral y para controlar la toma de riesgo excesivo. Se puede ejercer la disciplina de regulación a través de reglas firmes y eficaces que normen el establecimiento de los bancos nuevos, la aplicación de requisitos mínimos de capitalización, la experiencia y habilidad de los consejeros y administradores, la participación en negocios sanos, la aplicación de pruebas de aptitud e idoneidad a los accionistas de control, estándares para la administración del riesgo, así como por medio de estrictos controles internos y auditorías externas. El ejercicio de la disciplina de supervisión se puede lograr al cerciorarse de que se hace un seguimiento a los bancos en los aspectos de seguridad y solvencia, así como en cumplimiento de normas, y que cuando surgen problemas, se aplican medidas correctivas rápidamente, incluyendo el cierre de bancos cuando sea necesario.

Las características específicas de diseño del sistema de seguro de depósitos también pueden atenuar el riesgo moral. Estas características pueden incluir: la imposición de límites a las cantidades aseguradas, excluir de la cobertura a ciertas categorías de depositantes, usar alguna forma de coaseguro, aplicar sistemas de primas diferenciadas o ajustadas al riesgo, minimizar el riesgo de pérdida mediante el cierre anticipado de bancos con problemas y demostrar la voluntad de ejercer, cuando se ameriten, acciones legales por hechos indebidos en contra de directivos y de otros individuos.

Muchos métodos que se utilizan para mitigar el riesgo moral no se pueden aplicar a menos de que prevalezcan ciertas condiciones. Por ejemplo, los sistemas de evaluación y aplicación de primas diferenciadas ajustadas por riesgo pueden ser difíciles de diseñar y de aplicar en sistemas nuevos y en economías emergentes o en transición. La intervención temprana, las acciones correctivas prontas y cuando así lo amerite, el cierre del banco, requieren que los supervisores y los aseguradores de depósitos tengan la autoridad legal necesaria, la información a profundidad sobre el grado de riesgo del banco, los recursos financieros y los incentivos para tomar acción efectiva. La presencia de disposiciones legales y sanciones personales pueden reforzar los incentivos de los dueños, consejeros y funcionarios de los bancos para controlar el riesgo excesivo, pero dependen de la existencia de un sistema legal eficaz que provea las bases necesarias para actuar contra el comportamiento indebido.

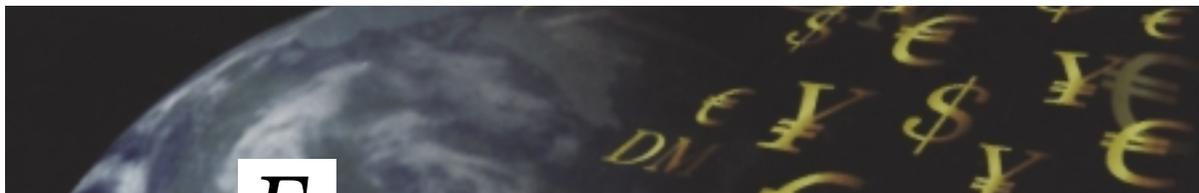
Los responsables de formular las políticas deberán considerar las condiciones del país y los factores que determinan la efectividad de medidas específicas para moderar el riesgo moral, el compromiso y la capacidad de aplicarlas y la puesta en marcha de un programa de reforma para eliminar las lagunas que puedan limitar su efectividad.

IV

Instalación y Mantenimiento de un Sistema de Seguro de Depósitos



1	Objetivos de política pública	12
2	Análisis de la situación y consideraciones de aplicación	13
	(a) Los factores económicos, el estado y estructura del sistema bancario y las actitudes y expectativas del público	13
	(b) Los regímenes legal, de regulación y supervisión prudenciales, contables y de divulgación de información	14
3	La transición de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos	14
4	Metodología de autoevaluación (MAE)	15



Esta sección presenta los aspectos de política general y los procesos que deben abordarse al adoptar o modificar un sistema de seguro de depósitos. El análisis empieza enfocándose en los objetivos de política pública de un sistema de seguro de depósitos. Luego se sugiere a los responsables de elaborar las políticas que lleven a cabo un análisis de la situación que guíe sus deliberaciones. En la penúltima parte de esta sección se presentan algunos aspectos especiales relacionados con la transición de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos. En la última parte se presenta una metodología iterativa de autoevaluación de seis pasos.

1 **Objetivos de política pública**

El primer paso en el diseño de un sistema de seguro de depósitos es identificar los objetivos de política pública que se espera lograr y estos objetivos deben ser bien entendidos. Los principales objetivos de los sistemas de seguro de depósitos consisten en contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes con menor conocimiento en materia financiera. Aunque la determinación de dichos objetivos es responsabilidad de los gobiernos, el sector privado puede participar en su cumplimiento. La decisión de cómo debe funcionar un sistema de seguro de depósitos depende de muchos factores que son únicos para cada país y sus respectivos sistemas financiero y gubernamental.

Un sistema de seguro de depósitos bien diseñado y bien entendido contribuye a la estabilidad del sistema financiero de un país al reducir los incentivos de los depositantes para retirar sus depósitos asegurados de los bancos debido a una pérdida de confianza. Los responsables de formular las políticas deben cerciorarse de que las autoridades y el público consideren a todos los componentes del sistema de seguro de depósitos como creíbles. El nivel y alcance de la cobertura, la velocidad de reembolso de los depósitos asegurados y la credibilidad en la

cobertura subyacente, afectarán la habilidad del sistema de seguro de depósitos para mejorar la estabilidad del sistema financiero. Las actitudes y expectativas del público desempeñan un papel de particular importancia en el fortalecimiento de la credibilidad y efectividad de un sistema de seguro de depósitos.

El seguro de depósitos protege a los depositantes asegurados contra las consecuencias asociadas con la quiebra de un banco, pero no está diseñado para evitar que los bancos quiebren. La existencia del seguro de depósitos releva a los depositantes asegurados de las difíciles tareas de seguimiento y valoración de la situación de los bancos y de la calidad de sus activos. Al mismo tiempo, el seguro de depósitos contribuye a preservar la confianza para que los depositantes con menos conocimientos financieros o aquellos que encuentran difícil evaluar la condición financiera de un banco, sean menos proclives a participar en una corrida o pánico bancario.

Debe existir un proceso de mejora continua para verificar hasta qué punto el sistema de seguro de depósitos está cumpliendo con sus objetivos de política y con su mandato. También se debe revisar periódicamente si el mandato, los poderes y los demás elementos que conforman el sistema de seguro de depósitos, son los adecuados. De esta manera, los países podrán cerciorarse de que sus esquemas de seguro de depósitos continúen siendo

consistentes con las condiciones económicas y sociales y con la experiencia aprendida, y de que los integrantes de la red de seguridad financiera estén mejor habilitados para enfrentar los retos que pudieran encontrar.

2

Análisis de la situación y consideraciones de aplicación

Junto con la identificación de los objetivos de política pública, los encargados de elaborar las políticas deberán llevar a cabo un análisis de la situación para guiar su toma de decisiones. Entre las condiciones y factores que deben tomarse en cuenta se encuentran el nivel de actividad económica, las políticas monetaria y fiscal en vigor, el estado y la estructura del sistema bancario, las actitudes y expectativas del público, el marco legal, así como los regímenes de regulación y supervisión prudenciales, contables y de divulgación de información. En los casos en que las condiciones y factores no son los ideales, es importante identificar omisiones y evaluar minuciosamente las opciones disponibles, ya que el establecimiento de un sistema de seguro de depósitos no es un remedio para resolver deficiencias importantes. Si se requiere hacer algo al respecto, puede hacerse antes o junto con la adopción o la reforma de un sistema de seguro de depósitos.

a) Los factores económicos, el estado y la estructura del sistema bancario y las actitudes y expectativas del público

El establecimiento de un sistema de seguro de depósitos es más difícil si los aspectos fundamentales relativos a la estabilidad del sistema financiero no han sido abordados. Los responsables de formular las políticas públicas deberán llevar a cabo un análisis de las condiciones y factores tales como el nivel de actividad económica, las políticas monetaria y fiscal en vigor, la inflación y la condición de los mercados financieros. Estas condiciones y

factores afectan al sistema bancario e influyen sobre la efectividad del sistema de seguro de depósitos. Un análisis de la situación también requiere de una valoración de la solidez del sistema bancario, incluyendo una evaluación detallada de la condición del capital de los bancos, la liquidez, la calidad del crédito, las políticas y prácticas en materia de administración del riesgo, así como la magnitud de cualquier problema existente. Ante la presencia de problemas específicos, se deberá hacer una evaluación para determinar si estos se limitan a ciertos bancos o si son de naturaleza sistémica.

El número, tipo y características de los bancos tienen implicaciones en el diseño de un sistema de seguro de depósitos y por ello se debe analizar la estructura del sistema bancario. Los encargados de elaborar las políticas quizá también deban examinar los niveles de competencia y de concentración, así como el grado de propiedad y rectoría gubernamentales. El tema de la concentración reviste una creciente importancia para los sistemas de seguro de depósitos debido a la globalización de los mercados de capitales y a la consolidación de la industria financiera. Por ejemplo, en un sistema concentrado, la capacidad de un sistema de seguro de depósitos para financiar y enfrentar la quiebra de un banco grande y complejo puede ser problemática.

Cuando la distribución de recursos y las decisiones de asignación de crédito son dirigidas principalmente por el estado, a éste se le considera como responsable de los resultados de dichas operaciones. Los depósitos en estos sistemas son generalmente percibidos por el público como provistos de una cobertura total por parte del gobierno.

Es aconsejable llevar a cabo un análisis de las actitudes y expectativas del público antes de adoptar o reformar un sistema de seguro de depósitos. Si hay discrepancias importantes entre las expectativas y el sistema planeado ó sus reformas, tales discrepancias deben ser superadas por medio de una mayor labor de información al público. La labor de informar al público desempeña un papel particularmente importante para mejorar la credibilidad y la efectividad de un sistema de seguro de depósitos.

b) Los regímenes legal, de regulación y supervisión prudenciales, contable y de divulgación de información

Es importante que los responsables de formular las políticas evalúen el estado de los regímenes legal, de regulación y supervisión prudenciales, contable y de divulgación de información. Si estos regímenes son robustos, los encargados de elaborar las políticas a seguir tendrán un rango más amplio de opciones para diseñar un sistema de seguro de depósitos.

Un elemento crítico de un régimen legal sólido es su habilidad para hacer cumplir las leyes. Los sistemas de seguro de depósitos no pueden ser efectivos si no existen leyes sobre la materia o si el régimen legal se caracteriza por inconsistencias. El análisis de la situación debe centrarse en el grado de cumplimiento de las leyes, la eficiencia del sistema judicial y la efectividad de los mecanismos para resarcir a los acreedores. Algunos factores adicionales que también deben considerarse incluyen: la habilidad del régimen legal para respaldar la intervención temprana y la acción correctiva inmediata, la capacidad para cerrar rápidamente los bancos con problemas, así como disposiciones legales para la liquidación transparente y ordenada de activos y la resolución de reclamos de los acreedores.

La solidez de la regulación y supervisión prudenciales tiene implicaciones sobre la eficacia de los sistemas de seguro de depósitos. Un esquema sólido de regulación y supervisión prudenciales debe dejar que operen sólo los bancos viables. Los bancos deben estar bien capitalizados y seguir una administración sana y prudente de gestión de riesgos, de prácticas de gobierno y demás prácticas de negocios. Otras características incluyen regímenes eficaces para el otorgamiento de licencias a bancos nuevos, revisiones habituales y profundas, así como la evaluación del perfil de riesgo de bancos individuales.

Los regímenes sólidos de información contable y financiera son necesarios para tener un sistema de seguro de depósitos eficaz. La información precisa, confiable y oportuna reportada bajo estos regímenes puede ser utilizada por la dirección del banco, los

depositantes, el mercado y las autoridades para tomar decisiones con respecto al perfil de riesgo de un banco y de esta manera aumentar la disciplina de regulación, de supervisión y de mercado. Un régimen (o sistema) contable sólido reúne las siguientes características fundamentales: evaluaciones precisas y significativas de la información en áreas tales como avalúo de activos, la medición de la exposición al riesgo crediticio, el aprovisionamiento de reservas crediticias, la medición de la cartera improductiva, el registro contable de pérdidas no realizadas, riesgos no incluidos en el balance contable, la suficiencia del capital, así como la utilidad y rentabilidad bancaria. En muchos países, el aumento de la disciplina de mercado se ha impulsado con la adopción de principios y prácticas contables sólidas y prudentes y con métodos para cerciorarse de cumplir con convenciones contables previamente acordadas.

Los regímenes integrales de divulgación de información también aumentan la eficacia de un sistema de seguro de depósitos. Esto se puede lograr al exigir a los bancos la publicación de información financiera oportuna, detallada y útil para que el mercado pueda evaluar su desempeño.

3

La transición de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos

Algunos países han introducido una garantía total explícita durante una crisis financiera para proteger íntegramente a todos los depositantes y acreedores bancarios. Proporcionar dicha garantía puede ser inevitable en periodos de extremo peligro financiero para preservar la confianza nacional e internacional en el sistema bancario. Sin embargo, los esquemas de garantía total pueden tener varios efectos adversos si se mantienen durante mucho tiempo, en particular, un aumento en el riesgo moral. Si un país decide transitar de una garantía total a un sistema de seguro

de depósitos, la transición deberá ser tan rápida como lo permitan las circunstancias del país.

Un país que esté considerando transitar de un sistema de garantía total a uno de seguro de depósitos debe llevar a cabo el mismo tipo de análisis de la situación que un país que lo hace a partir de una protección implícita. Además, los países que salen de una garantía total deben tener en cuenta tres cuestiones específicas.

La primera emana del hecho de que la protección para los depositantes y otros acreedores se está reduciendo. Esto puede ocasionar preocupación entre el público, y por lo tanto, los responsables de formular las políticas deben prestar particular atención a las actitudes y expectativas del público. Además, los países con un nivel alto de movilidad de capitales y/o una política de integración regional, deben tener en cuenta la influencia de los niveles de cobertura y otras características vigentes en los otros países.

Segunda cuestión, los encargados de elaborar las políticas a seguir deben considerar la capacidad del sistema bancario para financiar un nuevo sistema de seguro de depósitos. La última cuestión está relacionada con la rapidez con la que se deberá efectuar la transición. Algunos países han efectuado de manera exitosa las llamadas transiciones “fast track” recién concluida una crisis. Estos son países que reestablecieron rápidamente la salud de su sistema bancario y en los que ya había sistemas de regulación y de supervisión prudenciales fuertes, marcos legales eficaces, y regímenes contables y de divulgación de información sólidos. Cuando se adopta este enfoque de “fast track”, los responsables de formular las políticas deben tener en cuenta consideraciones como la de conservar la cobertura de los depósitos con fecha de vencimiento posterior a la fecha límite de expiración del esquema de garantía total.

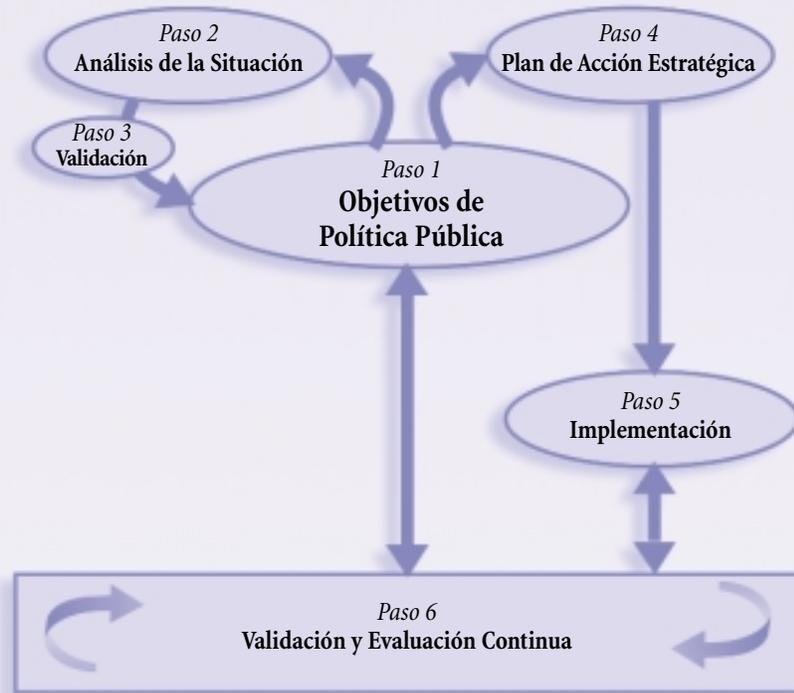
En otros países, la puesta en marcha de una garantía total se ha acompañado de estrategias de reestructura bancaria integral post-crisis y de medidas para mejorar la regulación y supervisión prudenciales, el marco legal y los regímenes contable y de divulgación de información. Esto tiene implicaciones tanto sobre el periodo de vigencia de una garantía total como sobre la velocidad de la transición. La remoción gradual de una garantía total permite que los bancos se ajusten a los nuevos estándares prudenciales. Además, una transición gradual permite que los funcionarios de los bancos se capaciten en la cultura de gestión de riesgo y da tiempo a los depositantes para acostumbrarse a las nuevas modalidades. Sin embargo, una gran desventaja es que el periodo de transición se puede percibir como demasiado largo, lo que genera dudas entre depositantes y acreedores en torno al compromiso del gobierno para retirar la garantía total. Además, entre más tiempo permanezca una garantía total, será más factible que se genere riesgo moral adicional.

4

Metodología de autoevaluación (MAE)

Durante las sesiones de promoción, el Grupo de Trabajo sugirió que los encargados de elaborar las políticas a seguir usen una “metodología de autoevaluación” iterativa como herramienta para diseñar, aplicar, modificar y evaluar continuamente un sistema de seguro de depósitos. La metodología de seis pasos, presentada a continuación, permite a los responsables de formular las políticas empezar con los principios generales y después modificar, según sea necesario, las características específicas de diseño para adaptar el sistema a las necesidades propias de cada país.

Figura 1: (MAE)



- 1. Establecimiento de los objetivos de política pública.** El proceso se inicia con la articulación de los objetivos pertinentes de política pública que se desean alcanzar. Este análisis debe tomar en cuenta las condiciones y factores presentes en un país determinado. Se debe elaborar un documento de política pública que contenga el mandato y el papel que se espera que cumpla el asegurador de depósitos en la red de seguridad financiera y que establezca los atributos clave y elementos importantes del sistema.
- 2. Análisis de la situación de condiciones y factores.** El análisis debe considerar los factores económicos, las políticas fiscal y monetaria en vigor, el estado y estructura del sistema bancario, actitudes y expectativas del público, la situación de los regímenes legales, de regulación y supervisión prudenciales, contable y de divulgación de información. El análisis debe exponer las fortalezas, debilidades, oportunidades y retos del sistema e identificar los cambios requeridos para construir un sistema de seguro de depósitos.
- 3. Validación.** Se debe efectuar un proceso de validación y revisión de los objetivos de política pública propuestos, así como de los atributos clave y elementos importantes del sistema, y se deben hacer ajustes de ser necesario.
- 4. Plan de acción estratégica.** Este plan debe desarrollarse una vez concluida la etapa de validación. El plan debe establecer objetivos, prioridades, tiempos, rutas críticas, estrategias de comunicación y procesos consultivos. Debe definir el modo de operar el sistema de seguro de depósitos y cómo se tratarán los asuntos de transición.

Cuando se transite a partir de una garantía total, se debe tener mucho cuidado en asegurar que el sistema bancario no sea perturbado. Los que elaboran las políticas deben contar con planes de contingencia para solventar cualquier evento adverso. Es muy importante que el público entienda los cambios planeados y el calendario programado para su ejecución.

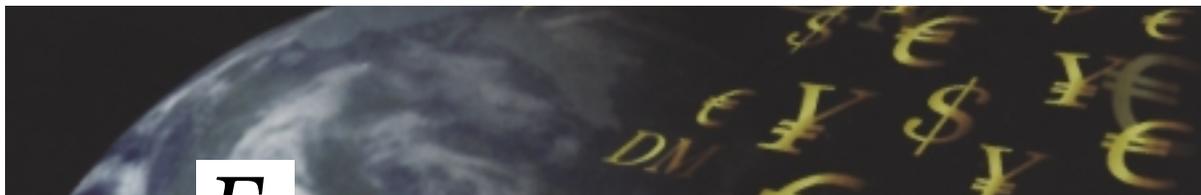
- 5. Fase de aplicación y aceptación.** La puesta en marcha del sistema ó sus reformas debe estar apoyada en mecanismos que permitan seguir el avance e identificar los ajustes necesarios. El propósito de esta fase es hacer al sistema funcional y resolver asuntos propios de la transición. Por ejemplo, será necesario establecer esquemas adecuados de gobierno corporativo (órgano de gobierno, alta dirección, controles internos, así como un régimen de rendición de cuentas). Además, desde un principio se debe contar con presupuesto, financiamiento y acceso a información relevante, incluyendo acuerdos de intercambio de información.
- 6. Evaluación y validación constante.** Una constante evaluación y validación es necesaria para asegurar la efectividad de un sistema de seguro de depósitos y para hacer los cambios que sean requeridos. Este proceso de mejora continua debe incorporar los cambios generados por el desarrollo del sistema financiero, así como las lecciones aprendidas tanto en casa como en el extranjero. Los sistemas de seguro de depósitos deben ser revisados periódicamente. Las comparaciones con los principios medulares, directrices y las mejores prácticas, ayudan en el proceso de mejora continua.

V

Características de Diseño y Estructura



1	Mandatos, poderes y estructura	18
	(a) Mandatos y poderes	18
	(b) Estructura básica y aspectos operativos	19
	(c) Formas de gobierno básicas	19
	(d) Los recursos humanos y la indemnización conforme a la ley	19
2	Interrelaciones entre los integrantes de la red de seguridad financiera	20
3	Membresía y cobertura	21
	(a) Membresía	21
	(b) Cobertura	22
4	Financiamiento del fondo	25
	(a) Financiamiento ex-ante ó ex-post	25
	(b) Aspectos relacionados con el establecimiento y el tamaño de un fondo para seguro de depósitos	26
	(c) Primas diferenciadas ajustadas por riesgo vs. primas uniformes	26
5	Información al público	27



Esta sección se concentra en la estructura y las características de diseño de un sistema de seguro de depósitos. Una vez que los encargados de elaborar las políticas han finalizado el análisis de la situación, como parte de un proceso de autoevaluación, deben dirigir su atención a elementos como el mandato, poderes y estructura del sistema de seguro de depósitos. Reconociendo que la función de seguro de depósitos está interconectada con otras funciones de la red de seguridad financiera, es crucial abordar los aspectos asociados con dicha interrelación. Una vez considerados estos aspectos, se pasa a las características de diseño como membresía, cobertura, financiamiento del fondo e información al público.

Al final de esta sección se tratan los asuntos fronterizos y regionales.

1

Mandatos, poderes y estructura

a) Mandatos y poderes

Un mandato es un conjunto de instrucciones oficiales o una exposición de objetivos. No existe ningún mandato único o conjunto de mandatos adaptable a todos los aseguradores de depósitos. Los aseguradores de depósitos tienen mandatos que van desde restringidos, los llamados sistemas de “caja de pagos”, hasta aquellos con responsabilidades y poderes más amplios, como el mandato de minimización de riesgo, con una gran variedad de combinaciones intermedias. Cualquiera que sea el mandato elegido, es muy importante que exista congruencia entre los objetivos estipulados y los poderes y responsabilidades asignados al asegurador de depósitos.

Los sistemas de “caja de pagos” prácticamente se limitan a pagar los reclamos de los depositantes después del cierre de un banco. En consecuencia, normalmente no tienen responsabilidades de regulación o de supervisión prudenciales, ni poderes para intervenir bancos. No obstante, para llevar a cabo el reembolso oportuno y eficiente a los depositantes

cuando un banco quiebre, un sistema de “caja de pagos” debe poseer la autoridad apropiada, tener acceso a información sobre los depósitos y contar con recursos financieros suficientes.

Un asegurador de depósitos “minimizador de riesgo” tiene un mandato relativamente amplio y, por consiguiente, más poderes. Estos poderes pueden incluir: el control de la entrada y la salida de bancos del sistema de seguro de depósitos, la habilidad para evaluar y administrar sus propios riesgos y la capacidad de efectuar o encargar que se efectúen exámenes a los bancos. En tales sistemas también se puede otorgar apoyo financiero para sanear a bancos con problemas de tal forma que se minimicen las pérdidas del asegurador de depósitos. Algunos sistemas de minimización de riesgo tienen poder para establecer regulaciones, así como para llevar a cabo actividades coercitivas y de resolución de bancos insolventes.

La definición formal del mandato del asegurador de depósitos (ya sea en una ley, en una declaración formal de política, en un convenio o por medio de un contrato privado) aclara el papel del seguro de depósitos dentro de la red de seguridad financiera. La claridad del mandato refuerza la estabilidad del sistema financiero y contribuye tanto al buen gobierno como a una mejor rendición de cuentas del asegurador de depósitos.

Como principio general, un asegurador de depósitos debe contar con todos los poderes necesarios para cumplir con su mandato. Todos los aseguradores de depósitos requieren habilidades para suscribir contratos, establecer requisitos apropiados y tener acceso a información oportuna y precisa para cerciorarse de que podrán cumplir puntualmente con sus obligaciones frente a los depositantes.

b) Estructura básica y aspectos operativos

Independientemente del alcance del mandato del asegurador de depósitos, existen ciertos aspectos estructurales y operativos que deben atenderse. Uno de los primeros consiste en determinar si la función de seguro de depósitos debe asignarse a una organización existente o si se debe establecer una entidad separada.

Asignar la función de seguro de depósitos a una entidad existente (por ejemplo agregando un departamento al Banco Central) tiene la ventaja de permitir que la función de seguro de depósitos aproveche los recursos humanos y habilidades de la organización de mayor tamaño. Sin embargo, este enfoque también tiene desventajas. La más importante es que la organización de mayor tamaño puede enfrentar dificultades para separar la función de seguro de depósitos de sus otras responsabilidades e intereses. Ya sea o no el asegurador de depósitos una organización separada, es de gran importancia establecer claramente el alcance tanto de la responsabilidad como de la rendición de cuentas de cada una de las funciones de la red de seguridad financiera.

c) Formas de gobierno básicas

Hay varias formas en las que se puede gobernar un sistema de seguro de depósitos. La forma de gobierno que se utilice debe ser consistente con el mandato y con el grado en que el seguro de depósitos esté legalmente separado de los otros integrantes de la red de seguridad financiera.

El órgano de gobierno del sistema de seguro de depósitos debe componerse de personas con el conocimiento requerido, que entiendan las actividades de la organización, el entorno en el cual opera y

que cuenten con la autoridad para tomar decisiones. El asegurador de depósitos debe tener acceso a la información y puntos de vista de los otros integrantes de la red de seguridad, así como de otras partes interesadas y relevantes. Los miembros del órgano de gobierno y los ejecutivos de la agencia de seguro de depósitos deben sujetarse a pruebas de aptitud e idoneidad para el puesto y estar libres de conflictos de interés.

Los sistemas y las prácticas de gobierno deben desarrollarse con base en una planeación estratégica sólida, procedimientos eficaces de administración de riesgos y buenos sistemas de control interno y de auditoría. La estructura de gobierno debe ser transparente y estar sujeta a una clara vigilancia y rendición de cuentas. Se deben elaborar reglas que especifiquen las prácticas de gobierno corporativo.

d) Los recursos humanos y la indemnización conforme a la ley

La habilidad para atraer y retener empleados calificados es un reto clave para la mayoría de los aseguradores de depósitos. De hecho, la falta de personal calificado capaz de manejar temas complejos y rápidamente cambiantes, en especial durante los periodos de estrés financiero, ha hecho que aumenten los costos para muchos gobiernos y seguros de depósitos.

Se han utilizado distintos mecanismos para asegurar la disponibilidad de personal calificado para cumplir los objetivos operativos de los sistemas de seguro de depósitos. Estos incluyen el uso de personal específicamente dedicado a esa actividad, el acceso a los recursos humanos de otros integrantes de la red de seguridad financiera y/o la contratación de proveedores de servicios externos.

Debe reconocerse la importancia de la indemnización de los empleados conforme a la ley y de que cuenten con protección legal en caso de demandas por los actos que hubieran realizado de buena fe en el ejercicio de sus funciones. La falta de protección legal para los empleados puede reducir los incentivos para que sean cuidadosos en el cumplimiento de sus responsabilidades, especialmente en casos

en donde los mandatos hacen hincapié en la detección temprana, la intervención y el cierre de los bancos con problemas.

2

Interrelaciones entre los integrantes de la red de seguridad financiera

Los responsables de formular las políticas deben considerar las relaciones y coordinación del asegurador de depósitos con los otros integrantes de la red de seguridad. En cualquier agrupación de instituciones existe la necesidad de coordinación estrecha y entre los integrantes de la red de seguridad es esencial que se comparta la información.

Cuando una sola institución lleva a cabo todas las funciones de la red de seguridad, la resolución sin contratiempos de sus tensiones potenciales depende de la claridad de los mandatos asignados a los departamentos involucrados y del régimen de rendición de cuentas al que estén sujetos. Sin embargo, cuando las funciones se asignan a instituciones distintas, compartir la información, asignar los poderes y responsabilidades, así como coordinar las acciones entre los encargados de las diferentes funciones es más complejo y debe ser establecido de manera clara y explícita.

La autoridad encargada de la supervisión es normalmente la principal fuente de información sobre los bancos. Para poder cerciorarse de que el asegurador de depósitos obtenga la información que requiere, a la vez que se minimiza la carga de generar informes a los bancos, es importante coordinar estrechamente todo lo relacionado con la recopilación y la participación en el uso común de la información. Dependiendo del alcance de los mandatos individuales, los aseguradores de depósitos pueden requerir recopilar directamente de los bancos información adicional para complementar la provista por los supervisores.

Las necesidades de información de un asegurador de depósitos varían considerablemente de acuerdo con sus mandatos y poderes. Todos los aseguradores de depósitos requieren información para poder reembolsar las reclamaciones de los depositantes cuando así se requiera, incluyendo información sobre la cantidad de depósitos asegurados de cada depositante. Un asegurador de depósitos debe tener acceso inmediato a la información específica sobre los depósitos en cada banco, incluyendo la cantidad de depósitos asegurados totales, de modo que se puedan desarrollar los planes para recolectar los recursos y el financiamiento que sean necesarios. Por consiguiente, puede ser que se requiera emitir directrices para cerciorarse de que los bancos mantengan y protejan los registros adecuados.

Un asegurador de depósitos con mandato de minimización de riesgo debe tener acceso a información oportuna y precisa para que pueda evaluar la condición financiera de los bancos individuales y de la industria bancaria en su conjunto. Asimismo, debe anticipar los problemas financieros de bancos específicos y manejarlos de manera eficaz cuando surjan. El asegurador de depósitos también necesita información sobre el valor de los activos del banco y el calendario esperado para el proceso de liquidación, ya que el valor de los activos del banco depende en parte del tiempo necesario para liquidarlos.

Si bien los convenios informales para coordinar esfuerzos y compartir información funcionan bien, la sensibilidad de la información bancaria y su confidencialidad hacen altamente aconsejable contar con acuerdos claramente definidos. El reto de mantener canales de comunicación abiertos sugiere que puede ser útil formalizar estos convenios a través de legislación, memoranda de entendimiento, acuerdos legales o una combinación de estas técnicas. Estos convenios también pueden ser útiles como marco general para que los integrantes de la red de seguridad se coordinen en las actividades que realizan entre ellos. Las reglas relativas a la confidencialidad de la información deben aplicarse a todos los participantes de la red de seguridad.

3

Membresía y cobertura

Esta subsección trata las características específicas de diseño como cuáles instituciones deben ser aceptadas como miembros, qué instrumentos financieros deben ser cubiertos y el nivel de cobertura. Para determinar cuáles instituciones financieras deben ser miembros de un sistema de seguro de depósitos se deben tomar en cuenta diversos factores. En este sentido, es de particular importancia considerar si están sujetas a regulación y supervisión prudenciales sólidas. Deben existir reglas específicas relacionadas con los requisitos para ser miembros y la membresía debe ser obligatoria en la mayoría de las circunstancias. Además, es importante definir claramente en la ley o en contratos privados lo que es un depósito asegurable.

a) *Membresía*

(i) *Membresía obligatoria*

En general, la membresía en el sistema de seguro de depósitos debe ser obligatoria para evitar la selección adversa. Sin embargo hay casos en que se ha observado un gran sentido de compromiso de los bancos para participar en un sistema de seguro de depósitos, de modo que se puede lograr una gran participación de ellos sin que exista la obligación legal. Esto es algo que puede suceder si los depositantes tienen conciencia de que existe un seguro de depósitos y responden a él, de modo que los bancos encuentran fuertes incentivos para integrarse al sistema. En otros casos, si los depositantes se preocupan menos del seguro de depósitos o no están conscientes de que la cobertura está limitada a ciertos bancos, los bancos más fuertes pueden optar por salirse del sistema. Aún más, en un sistema voluntario los bancos fuertes pueden decidir salirse si el costo de las quiebras es alto y en ese caso su salida puede afectar la solvencia financiera y la efectividad de un sistema de seguro de depósitos.

(ii) *Consideraciones para otorgar la membresía a los bancos*

Hay dos circunstancias que pueden implicar a su vez diferentes enfoques para otorgar la membresía a los bancos. La primera es cuando se establece un sistema nuevo de seguro de depósitos y la segunda, cuando la membresía se otorga a bancos nuevos en un sistema ya existente.

Cuando se crea un sistema nuevo de seguro de depósitos, los encargados de elaborar las políticas se enfrentan con el reto de minimizar los riesgos del asegurador de depósitos, a la vez que buscan otorgar membresías extensivamente. Generalmente existen dos alternativas: otorgar la membresía automática o exigir que los bancos soliciten ser miembros.

La opción más sencilla a corto plazo es la membresía automática para todos los bancos. Sin embargo, el asegurador de depósitos puede llegar a toparse con la difícil tarea de tener que aceptar bancos que crean un riesgo financiero inmediato o que ocasionan otras consecuencias adversas para el sistema de seguro de depósitos.

Alternativamente, se puede pedir a los bancos que soliciten la membresía. Esta opción le proporciona al asegurador de depósitos la flexibilidad para controlar el riesgo que asume mediante el establecimiento de criterios de admisión. También puede servir para elevar el cumplimiento con los requisitos y normas prudenciales. En tales casos, se deberá contar con un plan de transición adecuado que detalle los criterios, procesos y tiempos requeridos para obtener la membresía. Este criterio deberá ser transparente.

En los sistemas de seguro de depósitos existentes, son varias las maneras en que los responsables de formular las políticas otorgan la membresía. En algunos países, dar licencias para constituir nuevos bancos y otorgar membresía al sistema de seguro de depósitos son funciones separadas efectuadas por distintos integrantes de la red de seguridad. En

otros países los integrantes relevantes de la red de seguridad aprueban conjuntamente la entrada de nuevos miembros y en otros, la membresía es automática al otorgarse la licencia de operación como banco. Cualquiera que sea la opción que se elija, se requiere contar con los mecanismos adecuados para verificar que las solicitudes de admisión se manejen de forma eficaz y rápida, y que los bancos elegibles cumplan con los estándares prudenciales mínimos y con los requisitos de admisión.

(iii) Bancos extranjeros

Si bien los bancos constituidos en el país son los principales miembros en la mayoría de los sistemas de seguro de depósitos, algunos países exigen que las subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros que operen dentro de sus fronteras también participen en su sistema. Hay varias razones para su inclusión: la estabilidad del sistema financiero nacional; el objetivo de otorgar un nivel mínimo de seguro de depósitos a todos los depositantes; la noción de que los bancos extranjeros se benefician de un sistema financiero nacional estable y deben participar en el sistema de seguro de depósitos para corresponder a la oportunidad de efectuar negocios en un país; la conveniencia de situar a los bancos extranjeros en el mismo nivel que los bancos nacionales para minimizar las desventajas que pudieran surgir en materia de competitividad; y la diversificación que surge de contar con una membresía más numerosa y con una base más amplia de financiamiento.

(iv) Instituciones financieras no bancarias

Los que diseñan las políticas adoptan diferentes posturas con respecto a las instituciones financieras no bancarias que reciben depósitos y productos tipo depósitos. Los razonamientos para extender la membresía a dichas instituciones incluyen: la conveniencia de no crear distorsiones competitivas entre las distintas instituciones que ofrecen productos similares; el objetivo de aumentar la estabilidad del sistema financiero al incluir a todas las instituciones que aceptan depósitos o productos tipo depósitos;

y el deseo de sujetar a todas esas instituciones a reglas de supervisión y regulación prudenciales.

Sin embargo, existen muchos casos en que las instituciones financieras no bancarias son excluidas del sistema. Las razones más comunes son que tales instituciones no son tan relevantes como los bancos para la estabilidad financiera del país, que puedan estar sujetas a diferentes estándares de regulación y de supervisión o que puedan estar sujetas a la supervisión de autoridades diferentes. En tales circunstancias, los responsables de formular las políticas pueden establecer esquemas separados de seguro de depósitos para cubrir a las instituciones financieras no bancarias.

(v) Bancos gubernamentales

El caso de los bancos que son propiedad del gobierno encierra aspectos singulares para los sistemas de seguro de depósitos. Estos bancos normalmente son beneficiarios de una cobertura implícita o garantía completa del gobierno que pudiera ocasionar que su inclusión en un sistema de seguro de depósitos pareciera innecesaria. Sin embargo algunos países han decidido incluirlos en sus sistemas y las razones que esgrimen para ello son: facilitar su privatización; asegurar la equidad competitiva con los bancos del sector privado en cuestión de nivel de cobertura y pago de primas; proveer un mecanismo que ubique a esos bancos bajo las mismas reglas de regulación y supervisión prudenciales que se aplican a otros bancos; y diversificar los riesgos de los aseguradores de depósitos, así como aumentar la base de participantes en el financiamiento del fondo de seguro.

b) Cobertura

(i) Alcance y nivel

Los responsables de formular las políticas deben definir claramente en la ley o en contratos privados los depósitos que pueden ser sujetos de seguro. Al hacer esto, deberán considerar la importancia de diferentes tipos de depósitos, incluyendo los denominados en moneda extranjera y los de no

residentes, con relación a los objetivos de política pública que se hayan establecido para el sistema. Una vez que se hayan seleccionado los depósitos relevantes, se podrá determinar cuáles depósitos ó depositantes específicos se excluyen de cobertura.

Muchos sistemas de seguro de depósitos excluyen aquellos que provienen de personas que supuestamente son capaces de comprobar la situación financiera de un banco y de ejercer disciplina de mercado. Los ejemplos incluyen depósitos interbancarios, los provenientes de entidades gubernamentales, los de inversionistas profesionales como las sociedades de inversión y los depósitos de los consejeros y funcionarios del banco. En algunos casos los depósitos de personas que son responsables del bienestar financiero del banco también se excluyen del reembolso. Asimismo, los depósitos con rendimientos extremadamente elevados algunas veces son excluidos de la cobertura o se limita el reembolso al monto del principal más rendimientos calculados con tasa de interés más baja. Muchos países excluyen los depósitos al portador porque es difícil establecer la propiedad de la cuenta y asegurar que se respetan los límites de cobertura.

Una vez que se ha determinado el alcance, se podrá establecer el nivel de cobertura. Esto se puede hacer mediante un análisis de los datos relevantes, como la información estadística que describa la distribución por montos de los depósitos en bancos. Lo anterior proporciona a quienes diseñan las políticas medidas objetivas, como la porción de depositantes cubiertos, para evaluar si el nivel de cobertura es el adecuado. Cualquiera que sea el nivel de cobertura que se seleccione, éste deberá ser creíble y consistente con otras características de diseño y cumplir con los objetivos de política pública del sistema. Los que estén construyendo el sistema deberán tener en cuenta la relación entre el nivel de cobertura y el riesgo moral.

Existen diversas maneras de aplicar límites a la cobertura. Normalmente los límites se aplican por depósito o por depositante. Hacerlo por depósito puede ser incompatible con la intención de asegurar una cobertura limitada ya que un depositante

fácilmente puede eludir el límite al abrir múltiples cuentas en un solo banco por cantidades equivalentes o inferiores al límite asegurado. Por otro lado, si se decide fijar el límite por depositante se evita ese riesgo pero los requisitos de información aumentan ya que el asegurador de depósitos necesitará identificar y agregar todas las cuentas de depósitos a nombre de un mismo depositante.

Los límites de cobertura también se pueden aplicar por banco o para todos los bancos. Aunque es más factible que una cobertura para todos los bancos induzca mayor disciplina de mercado, los depositantes podrán verse afectados por quiebras bancarias múltiples a pesar de haber diversificado sus riesgos entre los bancos miembros. Como resultado este enfoque puede aumentar el potencial de corridas bancarias. Además, proporcionar seguro de depósitos para todos los bancos requiere contar con datos detallados de todas las cuentas en todos los bancos. Es altamente difícil y costoso administrar este tipo de cobertura, ya que se requiere no sólo una gran cantidad de información para conocer a quien pertenecen los depósitos, sino además sumar las cuentas que tengan los depositantes en diferentes bancos que hubieran quebrado. También se requiere añadir una dimensión de tiempo al límite de cobertura, por ejemplo, por año calendario. Asimismo se necesitaría un mecanismo para hacer un seguimiento de los reembolsos hechos a los depositantes y determinar cuando un depositante ha alcanzado el límite de cobertura. Esta opción se usa muy poco debido a su complejidad y su potencial para socavar la confianza del depositante.

Dada la importancia de limitar efectivamente la cobertura y de contribuir a la estabilidad del sistema financiero, así como de mantener los requerimientos de información en un nivel razonable, es preferible aplicar un seguro de depósitos por depositante y por banco.

(ii) Coaseguro

Una manera de promover la disciplina de mercado y reducir hasta cierto punto los costos del seguro de depósitos, es utilizar el coaseguro, mediante el cual se asegura sólo una parte predeterminada de

los depósitos. En un sistema de seguro de cobertura limitada los depositantes deben estar conscientes de que pueden tener pérdidas en caso de quiebras si sus depósitos exceden el límite cubierto. Esta percepción se agudiza bajo el esquema de coaseguro, ya que los depositantes pueden tener pérdidas aún si sus depósitos están por debajo del límite del seguro. Sin embargo, incluso bajo un sistema de coaseguro, las personas que mantienen saldos bajos no aplican la disciplina de mercado porque carecen de los incentivos o conocimientos financieros requeridos o porque el costo de hacerlo excede a los beneficios. En este caso, las personas asumen el costo de la quiebra del banco sin incrementar la disciplina del mercado. A la vez, para que el coaseguro sea efectivo, se debe proporcionar al público amplia información relativa a la condición financiera de los bancos.

Una consecuencia negativa del coaseguro es que los depositantes puedan decidir salirse del sistema bancario. Una manera de protegerse contra de estos efectos potencialmente adversos consiste en aplicar el coaseguro a partir de que el monto depositado rebase cierto límite, para que de esta forma los clientes que tengan saldos bajos en sus cuentas estén protegidos en su totalidad en contra del riesgo de pérdida y, a la vez, que los depositantes que tengan saldos por encima del límite continúen teniendo el incentivo de seguir el comportamiento de los bancos.

(iii) Ajustes a los límites de cobertura

La inflación, el crecimiento del ingreso real, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la manera como estos factores influyen la composición y el tamaño de los depósitos pueden hacer necesario efectuar ajustes en los límites de cobertura. Sin embargo existe un conflicto entre la intención de mantener constante el nivel de la cobertura durante un tiempo suficientemente largo para que los depositantes lo conozcan con certeza y el propósito de establecer el nivel de cobertura adecuado para cumplir con los objetivos del sistema. Este problema es especialmente grave para los países con elevada inflación.

Los ajustes al nivel de la cobertura del seguro de depósitos se pueden llevar a cabo en forma discrecional o de manera sistemática mediante una indexación automática o periódica. Los ajustes indexados se pueden aplicar automáticamente, lo cual requiere que se elijan de forma minuciosa la frecuencia y magnitud de los ajustes. Se puede generar confusión entre los clientes si los ajustes se efectúan con demasiada frecuencia o en magnitudes poco habituales. A la vez, si la frecuencia de los ajustes es insuficiente, puede suceder que el sistema de seguro de depósitos no sea capaz de cumplir con los objetivos de política pública establecidos.

(iv) Depósitos en moneda extranjeras

La decisión de cubrir los depósitos denominados en moneda extranjera depende de manera importante del uso que se dé en el país a esa divisa. Cuando el uso sea elevado, no valdrá la pena contar con un sistema de seguro de depósitos que excluya a estos depósitos.

Si los seguros de depósitos cubren los depósitos en moneda extranjera, será importante determinar si en caso de quiebra, el reembolso se hará en moneda local o extranjera. Esta decisión es importante, ya que implica determinar quién absorbe el riesgo cambiario. Si los reembolsos se efectúan en moneda extranjera, el asegurador de depósitos asume el riesgo. Si los depósitos en moneda extranjera se cambian a la moneda local antes de efectuar el reembolso en caso de quiebra, el riesgo se le transfiere al depositante. Si se efectúan los reembolsos en moneda local, se debe establecer con anticipación una regla transparente con relación a la fecha elegida para establecer el tipo de cambio que se aplicará para calcular la cantidad del reembolso. Como mínimo, un sistema que se compromete a pagar a los depositantes en divisas extranjeras debe tener acceso a suficientes activos o a otras formas de financiamiento en moneda extranjera que permitan cumplir con este compromiso.

Para disminuir el riesgo cambiario, los que elaboran las políticas deben cerciorarse de que los bancos cuenten con buenos sistemas de administración y

de control de dicho riesgo. Además, el asegurador de depósitos debe establecer políticas y procedimientos sólidos para administrar con prudencia cualquier riesgo cambiario que enfrente. Al diseñar tales políticas y procedimientos, el asegurador de depósitos puede confiar en el conocimiento y la habilidad que ya tienen los bancos en esta materia.

4

Financiamiento del fondo

La certidumbre de que cuenta con financiamiento es crucial para la efectividad de un sistema de seguro de depósitos y para resguardar la confianza del público. Un sistema de seguro de depósitos debe contar con todos los mecanismos de financiamiento necesarios para asegurar el pronto reembolso de las reclamaciones de los depositantes tras la quiebra de un banco. El financiamiento inadecuado puede generar retrasos en la resolución de un banco insolvente, incrementos significativos de costos y la pérdida de credibilidad en el sistema de seguro de depósitos. Se puede asegurar el financiamiento de varias maneras, como aportaciones gubernamentales, cobro de gravámenes o primas a los bancos asegurados, préstamos del mercado, o mediante una combinación de éstas.

Las primas o gravámenes se pueden calcular de manera *ex-ante* o *ex-post*. Después de decidir la forma de financiar un sistema de seguro de depósitos, los encargados de la política deben considerar algunos aspectos adicionales, entre ellos determinar cómo asignar, verificar y cobrar las primas de seguro de depósitos y si es apropiado establecer fondos de seguro separados para los distintos tipos de instituciones que acepten depósitos del público.

Los bancos miembros deben cubrir el costo del seguro de depósitos ya que éstos y sus clientes se benefician directamente de contar con un sistema eficaz que les da ese servicio. Los encargados de las políticas deben considerar el efecto del nivel de la prima sobre la salud financiera del sector bancario

y seleccionar una base sobre la cual aplicar la tasa de la prima. Una alternativa es aplicar la prima sobre los depósitos asegurados. Alternativamente se puede considerar como base la totalidad de los depósitos del banco. Aunque el uso de los depósitos totales puede ser más sencillo en términos administrativos, pueden surgir consideraciones de equidad, ya que a los bancos cuya captación es principalmente de depósitos no asegurados, se les estaría cobrando una fracción desproporcionada del total de las primas.

a) *Financiamiento ex-ante o ex-post*

El financiamiento *ex-ante*, que se refiere a la acumulación anticipada de un fondo o reserva, ofrece la oportunidad de sincronizar el pago de las primas por los bancos con el ciclo económico. Dado que bajo este sistema todos los bancos contribuyen a constituir y mantener una reserva o fondo, los bancos que en lo sucesivo caigan en insolvencia habrán contribuido a pagar por el costo de su quiebra. Las fuentes de financiamiento *ex-ante* pueden complementarse con gravámenes o primas cobradas *ex-post* a los bancos miembros, líneas de crédito y/o garantías de pago gubernamentales. El financiamiento *ex-ante* tiene el potencial de retirar capital del sistema bancario ya que los recursos destinados al pago de primas al asegurador no se podrán utilizar para otros fines. Si los encargados de las políticas deciden usar el financiamiento *ex-ante*, el asegurador de depósitos debe cerciorarse de que los fondos sean bien administrados y estén disponibles para cubrir pérdidas de inmediato según se presenten. Lo anterior se puede lograr aplicando políticas y procedimientos de inversión apropiados e instituyendo controles internos y sistemas de divulgación de información y de generación de reportes robustos.

El financiamiento *ex-post* requiere que los bancos miembros paguen primas o gravámenes después de que han sucedido las quiebras y es probable que se decida instaurar dicho sistema en una etapa de recesión económica. El financiamiento *ex-post* puede incentivar el seguimiento entre los mismos bancos, ya que cada uno de ellos tiene el incentivo

de evitar el costo asociado con la quiebra de cualquiera de ellos. Dicho incentivo puede ser especialmente fuerte en los sistemas bancarios caracterizados por contar con un pequeño número de bancos grandes. Debido a que el cobro de cuotas y la liquidación de activos se llevan a cabo después de la quiebra del banco, el pronto reembolso a los depositantes asegurados puede ser problemático si no se cuenta en esos momentos con mecanismos de financiamiento alternativos. Además, los bancos que caen en insolvencia no habrán contribuido al financiamiento de los costos relacionados con su quiebra.

Las quiebras de los bancos suelen ocurrir durante una etapa de recesión económica y en algunas circunstancias, esto puede generar presión sobre las autoridades para conceder mayor tolerancia respecto al cumplimiento de la normatividad vigente, ya que la capacidad de pago del sistema bancario se encuentra debilitada. En algunos casos esto se puede sobrellevar si el asegurador de depósitos tiene acceso a otras fuentes de recursos tales como la asistencia gubernamental a través de mecanismos temporales de financiamiento, otorgamiento de garantías u otras formas de participación. El costo asociado al otorgamiento de dicha asistencia deberá recuperarse con gravámenes futuros a los bancos. En la práctica, los sistemas de seguro de depósitos frecuentemente se financian por medio de una mezcla de fuentes *ex-ante* y *ex-post*. Las ventajas y desventajas relacionadas con los financiamientos *ex-ante* y *ex-post* son generalmente aplicables a los arreglos de financiamiento híbridos.

b) Aspectos relacionados con el establecimiento y el tamaño de un fondo para seguro de depósitos

En principio, existen dos enfoques para establecer un fondo de seguro de depósitos. Primero, asignar a los bancos una tasa ó prima uniforme durante un periodo largo. Este enfoque permite que un fondo de seguro de depósitos fluctúe en respuesta a las pérdidas por pagos de reclamaciones y dichos movimientos no genera cambios automáticos en las tarifas de las primas. Al utilizar este enfoque el

asegurador podrá depender del gobierno o de otra forma de apoyo financiero en épocas en que el fondo sea insuficiente para cumplir con sus obligaciones con los depositantes.

Segundo, un sistema de primas diseñado para mantener el fondo en un *ratio* o dentro de un rango meta. Al utilizar este enfoque las primas podrán establecerse y ajustarse conforme pase el tiempo tomando en cuenta alguna variante del *ratio* entre el monto del fondo de seguro de depósitos y el monto de depósitos asegurados. Este enfoque ayuda a mitigar la exposición al riesgo que asume el asegurador de depósitos. En principio, el *ratio* meta del fondo debe ser suficiente como para reducir la probabilidad de insolvencia del fondo a un mínimo aceptable aunque en la práctica el cálculo de las probabilidades de pérdida es muy complicado. Los encargados de las políticas en países cuyo sistema financiero esté expuesto a una mayor volatilidad deben tomar esto en consideración cuando determinen sus necesidades de financiamiento.

El uso del método de *ratio* meta del fondo podría llevar de facto a un sistema *ex-post*, una vez que el fondo de seguro de depósitos alcanza cierto nivel, de modo que también este método puede provocar que los bancos paguen primas menores en buenas épocas económicas y más onerosas durante periodos de recesión.

Se tendrá que decidir si se debe establecer y mantener un solo fondo de seguros o fondos separados para diferentes tipos de instituciones financieras que aceptan depósitos del público. Si se establecen fondos separados, los encargados de formular las políticas deben cerciorarse de que no haya diferencias entre los correspondientes esquemas de seguro que puedan contribuir a generar distorsiones competitivas.

c) Primas diferenciadas ajustadas por riesgo vs. primas uniformes

Los que elaboran las políticas pueden elegir entre adoptar un sistema de prima uniforme o un sistema de primas diferenciadas de acuerdo a los perfiles de riesgo individuales de cada banco. La ventaja

principal de un sistema de prima uniforme es la facilidad relativa con la que se pueden calcular y administrar los gravámenes. Sin embargo, en un sistema de prima uniforme los bancos con riesgo bajo terminan pagando una parte del beneficio de seguro de depósito recibido por los bancos con riesgo alto.

La mayor parte de los sistemas establecidos recientemente adopta al inicio un sistema de prima uniforme debido a las dificultades relacionadas con el diseño e implementación de un sistema de prima diferenciada ajustada por riesgo. Sin embargo, debido a que las primas uniformes no reflejan el nivel de riesgo que un banco le impone a un sistema de seguro, los bancos pueden aumentar el perfil de riesgo de su cartera sin incurrir en costos de seguro adicionales. Como resultado, algunos bancos pueden percibir que las primas uniformes fomentan la toma de riesgo excesivo por algunos bancos, a menos que exista un mecanismo para imponer castigos o sanciones financieras.

Los sistemas de primas diferenciadas ajustadas por riesgo pueden mitigar dicha crítica y alentar prácticas más prudentes de gestión de riesgo en los bancos miembros. Cuando se cuenta con la información requerida para aplicar un sistema de prima diferenciada ajustada por riesgo, lo preferible es relacionar las primas al riesgo que cada banco representa para el asegurador de depósitos.

Sin embargo, la naturaleza del proceso de intermediación, al ser intensivo en información, hace que la medición de riesgo se convierta en una labor complicada. Las dificultades particulares relacionadas con los sistemas de prima diferenciada ajustada por riesgo incluyen: encontrar los métodos adecuados y aceptables para diferenciar el riesgo bancario, obtener datos oportunos y confiables, cerciorarse de que los criterios de calificación de riesgo para diferenciar la prima sean transparentes y examinar los efectos potencialmente desestabilizadores de imponer primas elevadas a bancos con problemas. Así mismo, los sistemas de prima diferenciada ajustada al riesgo requieren los recursos necesarios para administrar el sistema adecuadamente.

Un aspecto importante y delicado que los encargados de las políticas deben considerar, es si deben permitir que se publique información relacionada con el perfil de riesgo de cada banco, o si deben optar por restringir esta información por razones de confidencialidad o por otros motivos.

5

Información al público

Para que un sistema de seguro de depósitos sea eficaz, es esencial que el público este informado de sus beneficios y limitaciones. La experiencia ha mostrado que se necesitan publicar regularmente las características de un seguro de depósitos para que su credibilidad se pueda mantener y fortalecer.

Un programa de información al público bien diseñado puede lograr varias metas, incluyendo la diseminación de información que promueva y facilite un entendimiento del sistema de seguro de depósitos y de sus principales características. Además, un programa de información al público puede generar o ayudar a reestablecer la confianza en el sector bancario. Dicho programa también puede ayudar a diseminar información crucial cuando ocurran quiebras, como por ejemplo directrices para presentar las reclamaciones y recibir reembolsos.

Al estar diseñando un programa de información al público, es importante identificar la audiencia objetivo. Los empleados bancarios, especialmente aquellos involucrados directamente en la operación, así como aquellos que trabajan con el público, representan conductos importantes para transmitir información sobre el seguro de depósitos

Se deberá tener cuidado de seleccionar estrategias que cumplan con los objetivos establecidos en el programa de información al público. Un plan de este tipo que se refiera a aspectos relacionados con quiebras bancarias se deberá desarrollar antes de que se presente una quiebra. Un programa bien diseñado de información al público ayuda a contrarrestar los efectos potencialmente negativos

de las quiebras bancarias y ayuda a mantener la confianza en la estabilidad del sistema financiero.

En países donde la confianza del público en el sistema bancario es elevada y la percepción sobre un sistema

de seguro de depósitos es muy baja, se requerirá del desarrollo de estrategias especiales de comunicación para cerciorarse de que los objetivos del sistema se cumplan sin mermar la confianza pública.

Asuntos fronterizos y regionales

La captación de depósitos es normalmente un asunto interno, pero los asuntos entre países, en materia de seguro de depósitos, están en aumento en muchas jurisdicciones. En algunos países, los asuntos de bancos fuera de sus fronteras ya representan un tema importante en la creación y en el diseño de un sistema de seguro de depósitos. Éste es el caso, por ejemplo, de países en donde los sistemas bancarios están caracterizados por la presencia importante de sucursales de bancos extranjeros. En sistemas bancarios débiles (especialmente después de una crisis), la salida de depósitos a otros países deberá tomarse en cuenta al establecer o reformar un sistema de seguro de depósitos. En regiones donde las economías están estrechamente relacionadas o se encuentran muy integradas, como por ejemplo en la Unión Europea (UE), se deberán valorar consideraciones especiales. En la Unión Europea, los requisitos mínimos de un seguro de depósitos están armonizados y la responsabilidad de otorgar el seguro de depósito recae principalmente en el país de origen.

Las leyes pertinentes, regulaciones y otras disposiciones que se aplican a los bancos, sus clientes y a los aseguradores de depósitos, son generalmente las que rigen en el país donde se constituye legalmente el banco como entidad de negocios. Sin embargo, si un banco opera sucursales en otras jurisdicciones o presta servicios a clientes en el extranjero, podrán regir las leyes y regulaciones del otro país. Dependiendo del volumen de estas actividades, la aplicación de políticas del país de origen y del país anfitrión, en asuntos como la cobertura y la venta de activos, pueden ser cruciales para la operación eficaz de los sistemas de seguro de depósitos y para el cumplimiento de los objetivos de política pública.

Los depósitos captados de individuos que se encuentran en países donde un banco no tiene presencia física (o sea, una sucursal o subsidiaria) normalmente están cubiertos por el sistema de seguro de depósitos al que está inscrito el banco en su país de origen. Los depósitos en sucursales extranjeras pueden estar protegidos por el sistema de seguro de depósitos del país de origen del banco,

por el país anfitrión donde se localiza la sucursal, por una combinación de ambos sistemas o no tener ningún tipo de protección. Donde los depósitos están cubiertos por una combinación de ambos sistemas, el sistema del país de origen puede proporcionar un nivel de cobertura básica que a la vez se complementa con la del país anfitrión.

Los bancos extranjeros pueden exponer al asegurador de depósitos a riesgos que no tiene la capacidad de afrontar. Además la presencia de bancos extranjeros puede complicar el proceso de recuperación de activos en caso de quiebra debido a que los activos localizados en el extranjero pueden estar sujetos a leyes de bancarrota e insolvencia del extranjero.

Las sucursales extranjeras que participan en el sistema de seguro de depósitos de determinado país deben cumplir con los criterios de membresía del sistema de dicho país, que posiblemente incluyen la aplicación de requisitos de supervisión del banco como ente separado de su matriz en el país de origen. Si el sistema anfitrión otorga una cobertura adicional a la del país de origen, se debe evitar hacer reembolsos múltiples a los depositantes asegurados. La cobertura proporcionada por el esquema de seguro de depósitos en el país de origen debe tomarse en cuenta para la determinación de gravámenes y primas.

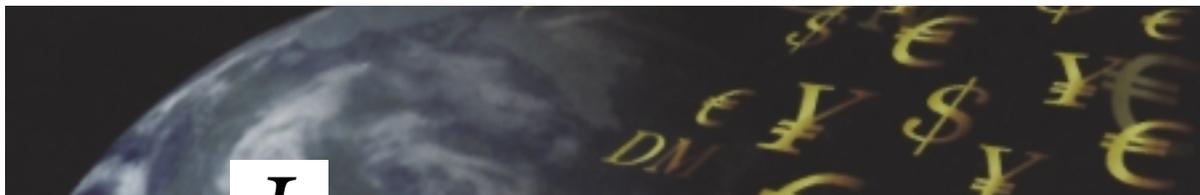
En general todos los integrantes de la red de seguridad financiera, tanto del país de origen como del extranjero, deben estar sujetos a las mismas reglas estrictas de confidencialidad en el intercambio de información. Una vez cubierto el aspecto de confidencialidad, los aseguradores de depósitos de diferentes jurisdicciones se deben intercambiar toda la información relevante y posiblemente también hacerlo con otros integrantes de la red de seguridad financiera extranjeros, cuando así convenga. En cualquier caso, los aseguradores de depósitos deben recibir toda la información necesaria para permitir un reembolso inmediato de las reclamaciones de los depositantes y así permitirles cumplir con su mandato.

VI

Resoluciones, Reembolsos, Reclamaciones y Recuperaciones



1	Soluciones tipo sector privado	30
2	La resolución de bancos en problemas	31
	(a) Alternativas	31
	(b) Costos y otras consideraciones	32
3	Reembolso a los depositantes	32
	(a) Condiciones para lograr reembolsos efectivos	33
	(b) Elegibilidad de cobertura	33
	(c) Procedimientos para reembolsar a los depositantes	33
	(d) Pagos a depositantes	33
4	Reclamaciones y recuperaciones	34
	(a) Asuntos generales	34
	(b) Estrategias de manejo y enajenación de activos	34
	(c) Métodos de mercadeo	35
	(d) Reclamaciones y litigios	35
5	Prelación de los depositantes, garantías y derechos de compensación	36
	(a) Prelación de los depositantes	36
	(b) Garantías	36
	(c) Derechos de compensación	37



Las estrategias de salida oportuna y efectiva para manejar a los bancos en problema, mejoran la confianza en el sistema de seguro de depósitos, contribuyen a controlar los costos y evitan efectos adversos sobre los otros integrantes de la red de seguridad financiera, el gobierno, el público, el sector bancario y la economía. La cooperación entre los distintos integrantes de la red de seguridad financiera, tanto antes como después de una quiebra, es esencial si se quiere alcanzar estos resultados.

Es crucial determinar cuándo un banco se encuentra en dificultades financieras serias. Esta constatación debe basarse en criterios explícitos y transparentes y debe ser efectuada por un integrante de la red de seguridad financiera investido de autoridad para ello. Las acciones rápidas y decisivas son cruciales para reducir el costo de una quiebra aunque se debe tener mucho cuidado con aspectos de confidencialidad para proteger el intercambio de información entre los integrantes de la red. La liquidación de los negocios y el finiquito de otros asuntos de un banco involucra todo un proceso que comprende la resolución o disposición de un banco en quiebra, el reembolso de los depósitos asegurados, la liquidación de los activos del banco, la solución de reclamos conforme a la ley y la terminación de los litigios pendientes y en proceso.

Desde la perspectiva del seguro de depósitos, un proceso eficaz de resolución de quiebras incluye los objetivos de cumplir con las obligaciones del asegurador, el reembolso rápido y exacto a los depositantes, minimizar los costos de resolución y el trastorno de los mercados, optimizar la recuperación de activos, liquidar las reclamaciones *bona fide* de manera equitativa y oportuna, y reforzar la disciplina ejerciendo acciones legales en casos de negligencia y otras conductas indebidas. Los responsables de elaborar las políticas deben atender las posibles tensiones y conflictos que puedan surgir entre estos objetivos.

1

Soluciones tipo sector privado

Antes de que un banco con problemas llegue al punto de quiebra, normalmente ya ha estado sujeto a diferentes acciones para fortalecer sus operaciones. Tales acciones pudieron haber incluido operaciones de reestructura similares, en términos generales, a las que se llevan a cabo en procesos de resolución, al haber incluido una fusión con, o una adquisición por, un banco sano. Estas acciones, frecuentemente descritas como soluciones del sector privado, no imponen costo alguno al asegurador.

Las soluciones tipo sector privado deben darse lo más pronto posible, cuando los compradores aún están dispuestos a tomar el control de un banco con problemas. También requieren la participación de bancos sanos que cuenten con recursos económicos suficientes y con la capacidad administrativa adecuada para fusionarse con bancos débiles y poder cumplir con las normas de regulación y de supervisión. Finalmente, las autoridades competentes deberán estar listas para cerrar los bancos en problemas si las soluciones tipo sector privado no tiene éxito, de otra manera, los accionistas y los tenedores de bonos tendrán pocos incentivos para hacer las concesiones financieras necesarias para lograr el éxito de la operación.

2

La resolución de bancos en problemas

Una resolución puede ser definida como el método a través del cual se dispone de un banco en quiebra. Dicho método debe ser dirigido por el integrante de la red de seguridad que sea el responsable de esas tareas y generalmente está diseñado para reembolsar los depósitos asegurados, minimizando los costos que asume el asegurador de depósitos.

a) Alternativas

Existen tres métodos básicos de resolución: la liquidación del banco y reembolso de las reclamaciones de los depositantes, las transacciones de compra de activos y asunción de pasivos (ventas), y la asistencia financiera al banco en operación. Las leyes de insolvencia o quiebra y otras leyes, pueden influir fuertemente en la elección de los métodos de resolución, ya que dichas leyes varían de manera considerable entre países y en algunos casos pueden hacer difícil la aplicación de un método de resolución. Dada la importancia particular que tienen los bancos y las quiebras bancarias, los responsables de formular las políticas pueden considerar conveniente revisar las leyes sobre insolvencia o quiebra para facilitar la salida ordenada de los bancos con problemas del sistema bancario.

(i) Liquidación del banco y reembolso de las reclamaciones de los depositantes

El reembolso de los reclamos de los depositantes ocurre cuando la adquisición o la fusión resulta poco atractiva para los potenciales compradores o socios en una fusión. El banco en quiebra se cierra y los activos y reclamaciones no aseguradas se transfieren al síndico / liquidador para que lleve a cabo la liquidación o el finiquito. El reembolso de las reclamaciones puede llevarse a cabo pagando directamente a los depositantes o transfiriendo sus depósitos asegurados a otro banco.

(ii) Compra de activos y asunción de pasivos (ventas)

En una transacción de compra de activos y asunción de pasivos, un banco sano o grupo de inversionistas asume algunas o la totalidad de las obligaciones y compra una parte o el total de los activos del banco en quiebra. Generalmente el comprador adquiere activos que incluyen préstamos productivos y otros títulos de inversión de buena calidad. Los activos que no se vendieron al comprador en el momento de la resolución son transferidos a los liquidadores para su disposición. Obviamente, los compradores deberán tener recursos suficientes para la compra, capital suficiente para manejar los costos del nuevo banco y un personal altamente calificado.

Algunas variantes del método de compra de activos y asunción de pasivos incluyen el método de “*banco transitorio*” y otros esquemas temporales utilizados principalmente para administrar las quiebras de bancos grandes y complejos. En dichos esquemas el integrante de la red de seguridad financiera responsable, toma posesión o control sobre el banco en quiebra y lo opera por un período de tiempo. Los objetivos son, evitar un mayor deterioro del banco, otorgar a las autoridades más tiempo para encontrar una solución permanente y proporcionar a los compradores potenciales más tiempo para revisar la calidad de los activos del banco. Sin embargo si el banco continúa demasiado tiempo bajo control oficial, puede perder valor y captar depósitos que deberían haber ido a parar a otros bancos. Además, las autoridades pueden verse tentadas a posponer indebidamente una solución permanente. Por todo lo anterior, se sugiere limitar la duración de estos esquemas.

(iii) Apoyo financiero a un banco en operación

La asistencia financiera podrá ser otorgada a un banco que esté operando (o banco abierto) pero que se encuentre en riesgo de quiebra. El seguro de depósitos puede retener a cambio derechos de propiedad sobre el banco y requerir capital adicional de inversionistas externos, así como la sustitución de la administración y los consejeros. Bajo este

esquema de apoyo financiero, los depositantes no asegurados y ciertos acreedores generalmente tienen garantía total sobre sus reclamos, aunque los tenedores de bonos y accionistas pueden llegar a enfrentar pérdidas considerables⁴. El apoyo financiero a un banco en operación, normalmente se otorga a los bancos cuando se cree que cerrarlos podría comprometer seriamente la estabilidad del sistema financiero.

Algunos países consideran que la asistencia a bancos en operación tiene aspectos indeseables. Por ejemplo, los accionistas y tenedores de bonos, a pesar de sufrir pérdidas, podrán recibir compensaciones o beneficios a los que no tendrían derecho en otras circunstancias. En contraste, dependiendo del sistema legal, las transacciones llamadas de “banco cerrado” también pueden tener ciertas ventajas, por ejemplo, las autoridades competentes podrán tener el derecho de abrogar ciertos contratos sin incurrir en sanciones. Finalmente, en aquellos países en donde los bancos pequeños generalmente no son susceptibles de ser elegidos para apoyo financiero como bancos en operación, dichos bancos pueden pensar que están siendo tratados injustamente.

b) Costos y otras consideraciones

La elección del método de resolución implica varias consideraciones entre las que se incluyen los requisitos y mandatos legales. Cuando el seguro de depósitos tiene el mandato de adoptar la resolución menos costosa, debe comprobar que el método que ha elegido es el más económico de todos los métodos disponibles. Alternativamente, un criterio menos estricto en materia de costos puede requerir que el método elegido sea menos costoso que el que involucra la liquidación del banco y el reembolso y finiquito de las reclamaciones de los depositantes. El supuesto implícito en el cálculo de los costos es que la resolución de un banco en quiebra no repercutirá en el costo de resolución de otros bancos en el futuro. Esto es más factible en países en donde las quiebras bancarias son ocasionales y vistas como eventos normales, y donde el banco en

quiebra no representa la parte más importante del sector bancario.

Se pueden prever disposiciones especiales para los bancos grandes y complejos que son percibidos como importantes desde el punto de vista de la estabilidad financiera o para bancos cuyo cierre puede afectar a los servicios bancarios en ciertas regiones o mercados. Tales bancos frecuentemente son resueltos de tal manera que no se minimizan los costos de resolución. En estas circunstancias, se deberá considerar la manera de sufragar los costos incurridos.

3

Reembolso a los depositantes

Determinar quien debe ser reembolsado y asegurar que los límites del seguro de depósitos se respeten, es crucial en el proceso de reembolso e importante para la efectividad de varios métodos de resolución. Esto es más evidente en un proceso de liquidación en donde las reclamaciones de los depositantes tienen que ser reembolsadas hasta cubrir los límites asegurados. En otros métodos de resolución, es necesario determinar el estatus de las cuentas individuales (si están aseguradas o no lo están), en el caso de que la resolución deba cumplir con la regla de menor costo o cuando los compradores del banco en quiebra sólo asumen los depósitos asegurados. También es necesario determinar el estatus de las cuentas individuales cuando las leyes aplicables establecen alguna prioridad a las reclamaciones de los depositantes asegurados.

Se deben desarrollar sistemas y procesos para llevar a cabo revisiones preparatorias de los depósitos asegurados en los bancos con problemas. Esto requiere del desarrollo de prácticas y procedimientos administrativos y del control permanente de la calidad y seguridad de los registros bancarios.

a) Condiciones para lograr reembolsos efectivos

El asegurador de depósitos debe informar a los depositantes la fecha en que iniciará el proceso de reembolso, bajo que condiciones y los límites de cobertura aplicables. Si el reembolso no se lleva a cabo inmediatamente después del cierre del banco, se debe avisar a los depositantes en cuánto tiempo inicia dicho proceso. El asegurador de depósitos debe saber, lo antes posible, la fecha en que será cerrado un banco. Tener acceso a los datos necesarios sobre los depósitos antes de que el banco cierre, disminuye el riesgo de manipulación de cuentas, acorta el proceso de reembolso y ayuda a preservar la confianza del público. El asegurador de depósitos debe decidir si mantiene internamente los recursos humanos y materiales necesarios o si sub-contrata a una organización externa para que lleve a cabo los procesos de reembolso conforme vayan surgiendo.

b) Elegibilidad de cobertura

El asegurador de depósitos debe evaluar el monto existente en cada cuenta al momento de cerrar un banco y precisar si dicho monto no excede los límites y alcances de cobertura establecidos. Al tomar esta decisión, el asegurador de depósitos debe aplicar las leyes que rigen los derechos de propiedad y la capacidad de cobertura para cuentas únicas, mancomunadas, corporativas, de jubilación (o retiro laboral) y fiduciarias. En algunos países, el monto asegurado se aplica al saldo conjunto de cuentas a nombre de un mismo depositante, mientras que en otros, cada cuenta se asegura de manera individual. El procedimiento de reembolso incluye otros pasos importantes como la necesidad de conciliar “cuentas en suspenso”, procesar depósitos y otras partidas en tránsito y encargarse de las operaciones de liquidación y compensación.

Como se comenta posteriormente en esta sección, para determinar el monto asegurado también se deben aplicar las reglas de compensación y de garantías. Si las funciones de reembolso de los depósitos, de administración de las reclamaciones y de liquidación se llevan a cabo de manera separada,

los organismos responsables deberán aplicar las reglas de compensación y de garantías, a través de una colaboración estrecha.

c) Procedimientos para reembolsar a los depositantes

Las prácticas y los procedimientos administrativos del asegurador de depósitos deberán especificar los pasos a seguir para garantizar un proceso de reembolso preciso. Una consideración importante es que se puedan verificar y conciliar las cuentas de acuerdo a los registros del banco, o si es necesario pedirle al depositante que complete una solicitud de reembolso que compruebe que es legítimo propietario de esa(s) cuenta(s). En algunos casos, tener que presentar una forma de reclamación puede resultar poco práctico y retrasar el proceso, pero este procedimiento puede ser necesario si la calidad de los registros del banco es dudosa o insuficiente, o si las leyes de secreto bancario impiden identificar de manera precisa a los depositantes y sus cuentas.

Otra consideración importante es decidir si pagar a los depositantes de inmediato o después de haber llevado a cabo una verificación exhaustiva de los datos de la(s) cuenta(s). Una postura razonable sería la de efectuar los pagos después de haber hecho el mejor esfuerzo para asegurar la precisión de los datos y que estén completos. En algunos casos una solución podría ser la de efectuar pagos parciales a los depositantes asegurados antes de haber completado todos los pasos necesarios para un proceso de reembolso exacto. La acción final antes del reembolso consiste en elaborar los balances conciliados especificando el monto a ser pagado a los depositantes y reclamado al síndico o liquidador. El proceso de reembolso deberá evaluarse *ex-post* para aprovechar las lecciones aprendidas.

d) Pagos a los depositantes

El reembolso como tal puede efectuarse una vez que los registros de las cuentas, reclamaciones y derechos han sido conciliados. Los reembolsos se pueden simplificar si otro banco accede a efectuar los pagos. Si esto no es posible, el asegurador debe

seleccionar un modo de pago, por ejemplo, pago en efectivo o emitir alguna otra forma de pago, enviar cheques por correo, transferir fondos a algún banco designado por el depositante, emitir una tarjeta de débito o enviar un giro postal.

Los medios de comunicación abierta como comunicados de prensa, noticias, anuncios, pósters, Internet y otros medios, son muy importantes para mantener la confianza del público en el seguro de depósitos. El público debe recibir información útil y precisa respecto a cuándo y en dónde recibirá el reembolso de sus reclamaciones. La comunicación directa a través de cartas y llamadas telefónicas es necesaria para atender las quejas y las preguntas de los depositantes.

4

Reclamaciones y recuperaciones

a) *Asuntos generales*

Una vez que un banco quiebra, la entidad responsable asume de hecho los activos y los pasivos de éste. Las tareas pendientes para resolver el banco son la gestión y liquidación de sus activos y la conciliación definitiva de las reclamaciones *bona-fide*. La capacidad de ejecutar estas operaciones eficazmente es una facultad esencial de la red de seguridad financiera de un país. Los poderes conferidos a la entidad responsable de la función de atender las reclamaciones y recuperaciones deben guiarse por las leyes aplicables e incluir el control de los activos del banco en quiebra, derechos y privilegios contractuales, la habilidad para aceptar o rechazar reclamaciones, así como la capacidad para ejecutar o repudiar ciertas obligaciones contractuales y el poder para impugnar transacciones y transferencias fraudulentas. Al mismo tiempo, las responsabilidades fiduciarias impuestas a la entidad pueden limitar su habilidad para cumplir con otras obligaciones⁵.

b) *Estrategias de manejo y enajenación de activos*

Las estrategias de administración y enajenación de activos deben guiarse por consideraciones comerciales y sus méritos económicos, considerando la calidad de los activos, la profundidad y condición de los mercados, el grado de experiencia en administración y enajenación de activos, los requerimientos legales relativos a dicha enajenación, así como los objetivos de política pública. Maximizar el valor de recuperación puede generar conflictos de interés con otros objetivos, como por ejemplo, con consideraciones ambientales o con la búsqueda de acciones para mejorar los estándares de buena conducta empresarial.

Los activos productivos se deben vender como parte del proceso de resolución de un banco, o bien lo más pronto posible una vez concluido dicho proceso, debido a que son comerciales y tienen poco ó ningún potencial de generar valor adicional como parte del banco. Esto también tiene la ventaja de devolver los activos al mercado rápidamente y por lo tanto allegar el producto de la venta más temprano al asegurador, minimizando los costos en que se incurre mientras los activos se encuentran en las manos del liquidador o síndico, así como también disminuir la participación del gobierno en estos procesos. Se pueden vender o liquidar otros activos a través de un administrador profesional con el objetivo de optimizar las recuperaciones y reducir los costos. Negociar con los deudores, también puede ayudar a enajenar los activos difíciles de vender. En cuanto a los activos que no se vendan inmediatamente, es muy importante conservar su valor mediante procedimientos efectivos de administración de activos para minimizar los costos al sistema financiero.

La gestión de activos eficaz debe incluir herramientas para validar los supuestos utilizados en la valuación de los activos y en el desarrollo de los planes de enajenación. Los riesgos relacionados con las fluctuaciones del mercado, las estrategias

específicas de enajenación de activos, así como los temas relativos a los activos y otros temas legales, deben ser identificados, cuantificados, administrados o cubiertos. El análisis de flujos descontados y otras técnicas de valuación adecuadas, es necesario para tomar en cuenta las diferencias de tiempo en que se efectúan las recuperaciones y los gastos, y las diferencias de riesgo entre los distintos tipos de activos. También se deben considerar las diferencias entre las valuaciones elaboradas por los compradores potenciales, que surgen a partir de diferencias en planes y costos de financiamiento.

c) Métodos de mercadeo

La transparencia y el acceso a la información son factores clave en el mercadeo de los activos del banco en quiebra. La calidad de la información puede tener un impacto importante en el precio. Por lo tanto, la información deberá estar disponible, completa y ordenada de la mejor manera posible.

En principio existe una gran variedad de métodos para la enajenación de activos de los bancos en quiebra. Dichos métodos incluyen: venta activo por activo, subastas o licitaciones con sobre cerrado, paquetes de activos, bursatilización, empresas de administración de activos y sociedades de capital.

En algunos casos las recuperaciones pueden incrementarse mediante financiamiento por parte del vendedor de los activos, convenios de devolución que dan al comprador la opción de que pueda devolver ciertos activos a cambio de un reembolso durante un período de tiempo, o garantía de pérdidas limitada. Las garantías generalmente resultan en mayores precios de mercado debido a la reducción de riesgo para el comprador, pero tienen la desventaja de crear pasivos contingentes. No obstante, estas contingencias se pueden mitigar al limitar la duración y el valor total de los convenios de garantía.

d) Reclamaciones y litigios

Las reclamaciones y litigios presentados por el banco en quiebra, o por el síndico o liquidador, en contra de los consejeros, funcionarios, auditores y otras partes relacionadas con la quiebra bancaria, representan activos potencialmente importantes. Estas reclamaciones pueden resultar en recuperaciones significativas y pueden servir como herramienta para fomentar la disciplina en el sector bancario. Por estas razones, las reclamaciones potenciales deben ser identificadas y analizadas cuidadosamente para determinar su conveniencia y potencial de recuperación, antes de proceder a hacerlo.

Es importante identificar las reclamaciones y distribuir los ingresos obtenidos por la liquidación de los activos de manera justa y rentable de acuerdo con las leyes aplicables. Esto implica notificar a las personas que puedan tener reclamos que se va a efectuar el proceso de reembolso, revisar y resolver las reclamaciones formuladas, distribuir los dividendos o ventas a los reclamantes acreditados y transferir los dividendos o ventas no reclamados a la autoridad correspondiente. Las reclamaciones incluyen tanto las del asegurador, como las de los depositantes no asegurados y de otros acreedores sin garantía. También incluyen acciones legales en contra del banco en quiebra y el costo de cualquier asistencia financiera otorgada por integrantes de la red de seguridad financiera. El litigio emprendido por acreedores, accionistas u otros reclamantes y demandantes en contra del banco en quiebra, o del liquidador o síndico, pueden resultar en costos y retrasos importantes. A este respecto, sería recomendable evaluar en forma regular las reclamaciones para poder valorar el grado de exposición al riesgo y considerar medios alternativos de resolución.

5

Prelación de los depositantes, garantías y derechos de compensación

La manera en que los fondos se deben distribuir entre los demandantes está fuertemente influenciada por disposiciones legales relativas a la prelación de los depositantes y de otros acreedores, por las garantías otorgadas sobre las obligaciones bancarias y por la medida en que los reclamos del acreedor frente al banco se compensan con sus deudas frente al mismo. Las reglas aplicables varían de un país a otro, ya que reflejan las diferencias en leyes, tradiciones y objetivos de política pública, y generalmente no pueden ser modificadas por el sistema de seguro de depósitos. Estas reglas pueden tener efectos importantes en los costos del asegurador y en el comportamiento de los integrantes de la red de seguridad financiera, los depositantes y otros acreedores.

a) Prelación de los depositantes

En virtud de la existencia de disposiciones legales relativas a la prelación de los depositantes los responsables de elaborar las políticas deben estar conscientes de los efectos que pueden tener esas disposiciones sobre los costos de resolución de un banco en quiebra y sobre el incentivo de los depositantes y otros acreedores a ejercer disciplina de mercado. Si los depositantes tienen la misma prelación que los acreedores sin garantías, recibirán una parte prorrateada de la recuperación de los activos liquidados. Si los depositantes y el asegurador tienen un derecho de prelación superior sobre las sumas recuperadas, se les debe pagar la totalidad de sus reclamaciones antes de saldar las cuentas de los demandantes sin garantías. Sin embargo el orden de prelación conferido a los depositantes no disminuye necesariamente las pérdidas de los depositantes no asegurados o del asegurador de depósitos. Los acreedores con grado de prelación inferior tienen incentivos para protegerse aplicando

ciertas medidas como garantizar sus demandas, acortar los plazos de vencimiento, ejercer el derecho de retiro anticipado o imponiendo castigos o cargos adicionales. Estas medidas pueden contrarrestar los efectos de la prelación preferencial.

Si los depositantes no asegurados estiman, conforme al derecho de prelación que les fue asignado, que no van a tener pérdidas, pueden tener menos incentivos para ejercer disciplina de mercado. Por su parte, los integrantes de la red de seguridad financiera pueden estar menos motivados para actuar rápidamente frente a bancos con problemas. Los efectos finales dependen de las características de los acreedores que no son depositantes, de su habilidad para utilizar medios a su alcance que limiten su exposición a pérdidas y de su proclividad para ejercer disciplina de mercado. Estos efectos también dependerán de las leyes aplicables a estos asuntos, y de la existencia de regímenes y estándares estrictos de gobierno y de rendición de cuentas en el integrante de la red de seguridad correspondiente.

b) Garantías

Los responsables de elaborar las políticas también deben estar conscientes de los efectos del otorgamiento de garantías. En algunos países, los depositantes, el asegurador de depósitos y otros demandantes sin garantías comparten únicamente los activos libres de gravamen de los bancos en quiebra y sus recuperaciones se ven disminuidas en la medida en que los activos de los bancos en quiebra se encuentren dados en garantía en reclamaciones de terceros. Sin embargo, el otorgamiento de garantías puede tener ciertas ventajas compensatorias en lo referente al sistema de pagos y a los objetivos de la política pública. El excesivo otorgamiento de garantías sobre las obligaciones de un banco puede incrementar el costo del asegurador de depósitos y limitar su capacidad para otorgar apoyo financiero a un banco en problemas, debido a la posibilidad de que ciertos activos no estén disponibles. Al igual que en el caso del orden de prelación asignado a los depositantes, el otorgamiento de garantías puede dar mayores incentivos a los acreedores sin garantías para efectuar retiros

anticipados, acortar vencimientos o imponer cargos adicionales para mitigar las pérdidas esperadas.

c) Derechos de compensación.

El término “compensación” se refiere a situaciones en donde la reclamación (por ejemplo, un depósito) de un acreedor frente a un banco insolvente, se deduce de una reclamación del banco (por ejemplo, un préstamo) frente al acreedor. En donde existe o rige la compensación, los acreedores que son también deudores del banco en quiebra, pueden incrementar su recuperación mientras que la recuperación de otros acreedores se ve disminuida.

La compensación puede reducir los gastos administrativos al disminuir el número de acreedores y deudores individuales. El neteo de obligaciones cruzadas entre miembros del sistema de pagos, disminuye el riesgo crediticio del resto de los integrantes en caso de quiebra de uno o de varios miembros, reduciendo así el riesgo de contagio. Dependiendo de la jurisdicción, los bancos que operan en el mercado de derivados pueden llevar a cabo transacciones (por ejemplo: una transacción de swap) que no estarían disponibles (o disponibles sólo en condiciones menos favorables) si el neteo no estuviera permitido.

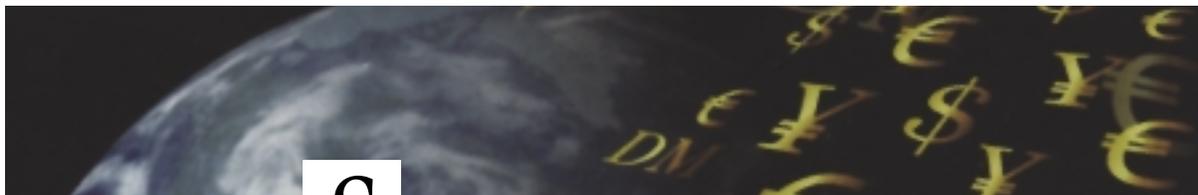
Algunos países enfatizan la importancia de la compensación mientras que otros consideran que puede dar lugar a un trato desigual. Si la compensación es permitida, se recomienda tener en cuenta ciertos aspectos, por ejemplo, si la compensación debe aplicarse a todos los créditos o solamente a los que están pendientes de pago o en incumplimiento. La compensación de un crédito vigente puede resultar en una solicitud de prepago de un crédito a un negocio viable. Por esta razón, muchos países limitan la compensación a aquellos casos en que existe incumplimiento en el crédito. Incluso donde la compensación se permite el límite hasta el cual se puede aplicar puede generar problemas. La compensación de obligaciones en contra de créditos sanos, puede reducir el valor de venta de una cartera de créditos. La coordinación de las reglas de compensación con las de reembolso a los depositantes asegurados, también plantea problemas, como por ejemplo, si el seguro de depósitos se paga partiendo de la cantidad bruta del depósito o del monto neto después de la compensación. Finalmente, el orden de prelación de las demandas que enfrenta un banco en quiebra puede influir sobre la compensación. Estos problemas, generalmente involucran el sacrificio de algún objetivo de política pública a cambio de otro y requieren soluciones específicas a la medida para cada país.

VII

Puntos Clave de la Guía



1	Aspectos contextuales para los sistemas de seguro de depósitos	40
2	Riesgo moral	40
3	Objetivos de política pública	41
4	Análisis de la situación y consideraciones de aplicación	41
5	La transición de un sistema de garantía total a un sistema de seguro de depósitos	42
6	Metodología de autoevaluación (MAE)	42
7	Mandatos y poderes	42
8	Estructura	43
9	Gobierno	43
10	Recursos humanos y la indemnización conforme a la ley	43
11	Interrelaciones entre los integrantes de la red de seguridad financiera	44
12	Membresía	44
13	Cobertura	45
14	Financiamiento del fondo	46
15	Información al público	47
16	Asuntos fronterizos y regionales	47
17	Resolución de bancos en quiebra	47
18	Reembolsos a los depositantes	48
19	Reclamaciones y recuperaciones	48
20	Prelación de los depositantes, otorgamiento de garantías y derechos de compensación	49



Se le pidió al Grupo de Trabajo que desarrollara una guía para beneficio de los países que estuvieran considerando la adopción o la reforma de un sistema de seguro de depósitos explícito de cobertura limitada. Los siguientes puntos de la guía resumen las principales conclusiones y sugerencias hechas por el Grupo de Trabajo, para ayudar a los que hacen las políticas en el diseño, aplicación y evaluación continua de un sistema de seguro de depósitos. Estos puntos reflejan y se adaptan a un amplio grupo de circunstancias, entornos y estructuras.

1 Aspectos contextuales para los sistemas de seguro de depósitos

- a)** Existen varios métodos que los encargados de las políticas tienen a su disposición para proteger a los depositantes. Un sistema de seguro de depósitos explícito y con cobertura limitada (un “sistema de seguro de depósitos”) es mejor que una protección implícita en la medida en que precise las obligaciones del asegurador para con los depositantes y limite el alcance de decisiones discrecionales que puedan dar lugar a actos arbitrarios. Para ser creíble y evitar distorsiones que pudieran resultar en riesgo moral, este sistema necesita estar bien diseñado, ser correctamente aplicado y que el público lo entienda. Un seguro de depósitos debe formar parte de una red de seguridad financiera bien concebida y apoyada sobre fuertes bases de regulación y supervisión prudenciales, mecanismos efectivos de aplicación de leyes, así como sobre regímenes contables y de divulgación de información sólidos. (páginas 8 y 9)
- b)** Un sistema de seguro de depósitos puede manejar un número limitado de quiebras bancarias simultáneas, pero no se debe esperar que por sí sólo sea capaz de manejar una crisis de naturaleza sistémica. (página 9)

2 Riesgo moral

- a)** Una red de seguridad financiera bien diseñada contribuye a la estabilidad de un sistema financiero. Sin embargo, si está mal diseñada, pueden aumentar los riesgos, y en particular, el riesgo moral. El riesgo moral puede ser mitigado mediante la creación y promoción de incentivos adecuados por medio de un buen gobierno corporativo y una cuidadosa administración del riesgo en cada banco, la disciplina de mercado eficaz y la existencia de un marco sólido de regulación y supervisión prudenciales. Estos elementos implican ventajas y desventajas (o pros y contras) y son más efectivos cuando operan en concierto. (página 9)
- b)** La práctica de buen gobierno corporativo y la administración correcta del riesgo en los bancos contribuyen a asegurar que las estrategias de negocio sean sólidas y seguras y por lo tanto, pueden actuar como la primera línea de defensa en contra de la toma de riesgo excesivo. El buen gobierno corporativo y el manejo correcto del riesgo incluyen la existencia de normas, procedimientos y sistemas que garanticen que los consejeros y la alta dirección del banco lleven a cabo una dirección y supervisión adecuadas, que cuenten con controles internos y que realicen auditorías. Los consejeros y la alta dirección también

deben administrar correctamente el riesgo, evaluar el desempeño financiero del banco, alinear las remuneraciones con los objetivos de negocio y administrar las posiciones de capital y liquidez. Para que la disciplina de mercado sea efectiva, se requiere contar con reglas contables y de divulgación de información confiables, así como con una vigilancia constante de la solvencia del banco por parte de agencias calificadoras, analistas del mercado, comentaristas financieros y otros profesionales. Se puede ejercer la disciplina de regulación a través de reglas firmes y eficaces que normen el establecimiento de nuevos bancos, la aplicación de requisitos mínimos de capitalización, la experiencia y habilidad de los consejeros y administradores, la participación en negocios sanos, la aplicación de pruebas de aptitud e idoneidad a los accionistas de control, estándares para la administración del riesgo, así como por medio de estrictos controles internos y auditorías externas. El ejercicio de la disciplina de supervisión se puede lograr al cerciorarse que existe un seguimiento de los bancos en los aspectos de seguridad y solvencia, así como en cumplimiento de normas y que cuando surgen problemas, se aplican medidas correctivas rápidamente, incluyendo el cierre de bancos cuando sea necesario. (páginas 9 y 10)

- c)** Las características específicas de diseño del sistema de seguro de depósitos también pueden atenuar el riesgo moral. Estas características pueden incluir: la imposición de límites a las cantidades aseguradas, excluir de la cobertura a ciertas categorías de depositantes, usar alguna forma de coaseguro, aplicar sistemas de primas diferenciadas o ajustadas al riesgo, minimizar el riesgo de pérdida mediante el cierre anticipado de bancos con problemas y demostrar la voluntad de ejercer, cuando se ameriten, acciones legales por hechos indebidos en contra de directivos y de otros individuos. (página 10)

3

Objetivos de política pública

- a)** El primer paso en el diseño de un sistema de seguro de depósitos es identificar los objetivos de política pública que se espera lograr y estos objetivos deben ser bien entendidos. Los principales objetivos de los sistemas de seguro de depósitos consisten en contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes con menor conocimiento en materia financiera. Aunque la determinación de dichos objetivos es responsabilidad de los gobiernos, el sector privado puede participar en su cumplimiento. La decisión de cómo debe funcionar un sistema de seguro de depósitos depende de muchos factores que son únicos para cada país y sus respectivos sistemas financiero y gubernamental. (página 12)
- b)** Debe existir un proceso de mejora continua para verificar hasta que punto el sistema de seguro de depósitos está cumpliendo con sus objetivos de política y con su mandato. (página 12)

4

Análisis de la situación y consideraciones de aplicación

- a)** Junto con la identificación de los objetivos de política pública, los encargados de elaborar las políticas deberán llevar a cabo un análisis de la situación para guiar su toma de decisiones. Entre las condiciones y factores que deben tomarse en cuenta se encuentran el nivel de actividad económica, las políticas monetaria y fiscal en vigor, el estado y la estructura del sistema bancario, las actitudes y expectativas

del público, el marco legal, así como los regímenes de regulación y supervisión prudenciales, contables y de divulgación de información. (página 13)

b) En los casos en que las condiciones y factores no son los ideales, es importante identificar omisiones y evaluar minuciosamente las opciones disponibles, ya que el establecimiento de un sistema de seguro de depósitos no es un remedio para resolver deficiencias importantes. Si se requiere hacer algo al respecto, puede hacerse antes o junto con la adopción o la reforma de un sistema de seguro de depósitos. (página 13)

c) Los sistemas de seguro de depósitos no pueden ser efectivos si no existen leyes sobre la materia o si el régimen legal se caracteriza por inconsistencias. (página 14)

d) La fortaleza de la regulación y supervisión prudenciales tiene implicaciones sobre la eficacia de los sistemas de seguro de depósitos. Un esquema sólido de regulación y supervisión prudenciales debe dejar que operen sólo los bancos viables. Los bancos deben estar bien capitalizados y seguir una administración sana y prudente de gestión de riesgos, de prácticas de gobierno y demás prácticas de negocios. (página 14)

5

La transición de un sistema de garantía total a un sistema de seguro de depósitos

a) Durante una transición, los encargados de las políticas deben prestar particular atención a las actitudes y expectativas del público. Los países con un nivel alto de movilidad de capitales y/o una política de integración regional, deben tener en cuenta la influencia de los niveles de cobertura y otras características vigentes en los otros países. (página 15)

b) Si un país decide transitar de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos, la transición deberá ser tan rápida como lo permitan las circunstancias del país. Un país que considere el tránsito de un sistema de garantía total a uno de seguro de depósitos debe llevar a cabo el mismo tipo de análisis de la situación que un país que lo hace a partir de una protección implícita. Además, los países que salen de una garantía total deben tener en cuenta tres cuestiones específicas. La primera cuestión es como calmar la preocupación que emana del hecho de que la protección para los depositantes y otros acreedores se está reduciendo. Segunda cuestión, los encargados de elaborar las políticas a seguir deben considerar la capacidad del sistema bancario para financiar un nuevo sistema de seguro de depósitos. La última cuestión está relacionada con la rapidez con la que se deberá efectuar la transición. (páginas 14 y 15)

6

Metodología de autoevaluación (MAE)

Los encargados de elaborar las políticas a seguir deben considerar el uso de una “metodología de autoevaluación” iterativa como herramienta para diseñar, aplicar, modificar y evaluar continuamente un sistema de seguro de depósitos. (página 15)

7

Mandatos y poderes

a) No existe ningún mandato único o conjunto de mandatos adaptable a todos los aseguradores de depósitos. Los aseguradores de depósitos tienen mandatos que van desde restringidos, los llamados sistemas de “caja de pagos”, hasta aquellos con responsabilidades

y poderes más amplios, como el mandato de minimización de riesgo, con una gran variedad de combinaciones intermedias. Cualquiera que sea el mandato elegido, es muy importante que exista congruencia entre los objetivos estipulados y los poderes y responsabilidades asignados al asegurador de depósitos. (página 18)

b) La definición formal del mandato del asegurador de depósitos (ya sea en una ley, en una declaración formal de política, en un convenio o por medio de un contrato privado) aclara el papel del seguro de depósitos dentro de la red de seguridad financiera. La claridad del mandato refuerza la estabilidad del sistema financiero y contribuye tanto al buen gobierno como a una mejor rendición de cuentas por parte del asegurador de depósitos. (página 18)

c) Como principio general, un asegurador de depósitos debe contar con todos los poderes necesarios para cumplir con su mandato. Todos los aseguradores de depósitos requieren habilidades para suscribir contratos, establecer requisitos pertinentes y tener acceso a información oportuna y precisa para cerciorarse de que podrán cumplir puntualmente con sus obligaciones frente a los depositantes. (página 19)

8

Estructura

Los encargados de las políticas a seguir tienen que determinar si la función de seguro de depósitos debe asignarse a una organización existente o si se debe establecer una entidad separada. Ya sea o no el asegurador de depósitos una entidad separada, es de gran importancia establecer el alcance tanto de la responsabilidad como de la rendición de cuentas de cada una de las funciones de la red de seguridad financiera. (página 19)

9

Gobierno

a) La forma de gobierno que se utilice debe ser consistente con el mandato y con el grado en que el seguro de depósitos esté legalmente separado de los otros integrantes de la red de seguridad financiera. El órgano de gobierno del sistema de seguro de depósitos debe componerse de personas con el conocimiento requerido, que entiendan las actividades de la organización, el entorno en el cual opera y que cuenten con la autoridad para tomar decisiones. El asegurador de depósitos debe tener acceso a la información y puntos de vista de los otros integrantes de la red de seguridad, así como de otras partes interesadas y relevantes. Los miembros del órgano de gobierno y los ejecutivos de la agencia de seguro de depósitos deben sujetarse a pruebas de aptitud e idoneidad para el puesto y estar libres de conflictos de interés. (página 19)

b) Los sistemas y las prácticas de gobierno deben desarrollarse con base en una planeación estratégica sólida, procedimientos eficaces de administración de riesgos y buenos sistemas de control interno y de auditoría. La estructura de gobierno debe ser transparente y estar sujeta a una clara vigilancia y rendición de cuentas. Se deben desarrollar reglas que especifiquen las prácticas de gobierno corporativo. (página 19)

10

Recursos humanos y la indemnización conforme a la ley

a) La habilidad para atraer y retener empleados calificados es un reto clave para la mayoría de los aseguradores de depósitos. De hecho,

la falta de personal calificado capaz de manejar temas complejos y rápidamente cambiantes, en especial durante los periodos de estrés financiero, ha hecho que aumenten los costos para muchos gobiernos y seguros de depósitos. Se han utilizado distintos mecanismos para asegurar la disponibilidad de personal calificado para cumplir los objetivos operativos de los sistemas de seguro de depósitos. Estos incluyen el uso de personal específicamente dedicado a esa actividad, el acceso a los recursos de otros integrantes de la red de seguridad financiera y/o la contratación de proveedores de servicios externos. (página 19)

b) Debe reconocerse la importancia de la indemnización de los empleados conforme a la ley y de que cuenten con protección legal en caso de demandas por los actos que hubieran realizado de buena fe en el ejercicio de sus funciones. La falta de protección legal para los empleados puede reducir los incentivos para que sean cuidadosos en el cumplimiento de sus responsabilidades, especialmente en casos en donde los mandatos hacen hincapié en la detección temprana, la intervención y el cierre de los bancos con problemas. (páginas 19 y 20)

11

Interrelaciones entre los integrantes de la red de seguridad financiera

a) Cuando una sola institución lleva a cabo todas las funciones de la red de seguridad, la resolución sin contratiempos de sus tensiones potenciales depende de la claridad de los mandatos asignados a los departamentos involucrados y del régimen de rendición de cuentas al que estén sujetos. Sin embargo, cuando las funciones se asignan a instituciones distintas, compartir la información, asignar

los poderes y responsabilidades, así como coordinar las acciones entre los encargados de las diferentes funciones es más complejo y debe ser establecido de manera clara y explícita. (página 20)

b) Las necesidades de información de un asegurador de depósitos varían considerablemente de acuerdo con sus mandatos y poderes, pero en todos los casos, es esencial la coordinación entre los integrantes de la red de seguridad para compartir información de interés común. (página 20)

c) Es aconsejable formalizar dicha coordinación a través de legislación, memoranda de entendimiento, acuerdos legales o una combinación de estas técnicas. Estos convenios también pueden ser útiles como marco general de referencia para que los integrantes de la red de seguridad se coordinen en las actividades que realizan entre ellos. (página 20)

12

Membresía

a) Los bancos miembros de un sistema de seguro de depósitos deben estar sujetos a un régimen fuerte de regulación y supervisión prudenciales. (página 21)

b) En general, la membresía en el sistema de seguro de depósitos debe ser obligatoria para evitar la selección adversa. (página 21)

c) Los encargados de elaborar las políticas deben decidir si otorgar la membresía automática o exigir que los bancos elegibles soliciten ser miembros de un sistema de seguro de depósitos. Alternativamente, se puede pedir a los bancos que soliciten la membresía. La segunda opción le proporciona al asegurador de depósitos la flexibilidad para controlar el riesgo que asume mediante el establecimiento de criterios de admisión y para elevar el

cumplimiento con los requisitos y normas prudenciales. En tales casos, se deberá contar con un plan de transición adecuado que detalle los criterios, procesos y tiempos requeridos para obtener la membresía. Este criterio deberá ser transparente. (página 21)

d) Se requiere contar con los mecanismos adecuados para verificar que las solicitudes de admisión se manejen de forma eficaz y rápida, y de que los bancos elegibles cumplan con los estándares prudenciales mínimos y con los requisitos de admisión. (página 22)

e) Los responsables de formular las políticas adoptan diferentes posturas para decidir que instituciones debe cubrir el seguro de depósitos. Si bien los bancos constituidos en el país son los principales miembros en la mayoría de los sistemas de seguro de depósitos, algunos países exigen que las subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros que operen dentro de sus fronteras, así como las instituciones financieras no bancarias y los bancos gubernamentales, también participen en el sistema. Las razones para incluir a dichas entidades son las de promover la estabilidad del sistema financiero, garantizar la competencia, diversificar los riesgos del asegurador, así como la conveniencia de aplicar las mismas reglas de regulación y supervisión prudenciales a las instituciones financieras no bancarias que captan depósitos o productos tipo depósito. (página 22)

13

Cobertura

a) Los responsables de formular las políticas deben definir claramente en la ley o en contratos privados los depósitos que pueden ser sujetos de seguro. Al hacer esto, deberán considerar la importancia de diferentes tipos

de depósitos, incluyendo los denominados en moneda extranjera y los de no residentes, con relación a los objetivos de política pública que se hayan establecido para el sistema. (páginas 22 y 23)

b) Una vez que se ha determinado el alcance, se podrá establecer el nivel de cobertura. Esto se puede hacer mediante un análisis de los datos relevantes, como la información estadística que describa la distribución por montos de los depósitos en bancos. Cualquiera que sea el nivel de cobertura que se seleccione, éste deberá ser creíble y consistente con otras características de diseño y cumplir con los objetivos de política pública del sistema. (página 23)

c) Dada la importancia de limitar efectivamente la cobertura y de contribuir a la estabilidad del sistema financiero, así como de mantener los requerimientos de información en un nivel razonable, es preferible aplicar un seguro de depósitos por depositante y por banco. (página 23)

d) Una manera de promover la disciplina de mercado y reducir hasta cierto punto los costos del seguro de depósitos, es utilizar el coaseguro. Si se implanta el coaseguro, éste se debe hacer efectivo a partir de que el monto depositado rebase cierto límite. De esta forma, los clientes con saldos bajos en sus cuentas estarán protegidos en su totalidad en contra del riesgo de pérdida, mientras que los depositantes que tengan saldos por encima del límite tendrán el incentivo de seguir el comportamiento de los bancos. Para que el coaseguro sea efectivo, se debe proporcionar amplia información al público relacionada con la condición financiera de los bancos. (páginas 23 y 24)

e) La inflación, el crecimiento de los ingresos reales, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la manera como estos factores influyen la composición y el tamaño de los

depósitos pueden hacer necesario efectuar ajustes en los límites de cobertura. (página 24)

f) La decisión de cubrir los depósitos denominados en moneda extranjera depende de manera importante del uso que se dé en el país a esa divisa. Cuando el uso sea elevado, no valdrá la pena contar con un sistema de seguro de depósitos que excluya a estos depósitos. Es importante determinar si en caso de quiebra, el reembolso se hará en moneda local o extranjera. Para disminuir el riesgo cambiario, los que elaboran las políticas deben cerciorarse de que los bancos cuenten con buenos sistemas de administración y de control de dicho riesgo. Además, el asegurador de depósitos debe establecer políticas y procedimientos sólidos para administrar con prudencia cualquier riesgo cambiario que enfrente. Al diseñar tales políticas y procedimientos, el asegurador de depósitos puede confiar en el conocimiento y la habilidad que ya tienen los bancos en esta materia. (páginas 24 y 25)

14

Financiamiento del fondo

a) La certidumbre de que cuenta con financiamiento es crucial para la efectividad de un sistema de seguro de depósitos y para resguardar la confianza del público. Un sistema de seguro de depósitos debe contar con todos los mecanismos de financiamiento necesarios para asegurar el pronto reembolso de las reclamaciones de los depositantes tras la quiebra de un banco. El financiamiento inadecuado puede generar retrasos en la resolución de un banco insolvente, incrementos significativos de costos y la pérdida de credibilidad en el sistema de seguro de depósitos. (página 25)

b) Los bancos miembros deben cubrir el costo del seguro de depósitos ya que éstos y sus clientes se benefician directamente de contar

con un sistema eficaz que les da ese servicio. Los encargados de las políticas deberán considerar el efecto del nivel de la prima sobre la salud financiera del sector bancario. (página 25)

c) Los encargados de las políticas deben seleccionar una base sobre la cual aplicar la tasa de la prima. (página 25)

d) El asegurador de depósitos debe cerciorarse de que los fondos sean bien administrados y estén disponibles para cubrir pérdidas de inmediato según se presenten. Lo anterior se puede lograr aplicando políticas y procedimientos de inversión apropiados e instituyendo controles internos y sistemas de divulgación de información y de generación de reportes robustos. (página 25)

e) En la práctica, los sistemas de seguro de depósitos frecuentemente se financian por medio de una mezcla de fuentes *ex-ante* y *ex-post*. Las ventajas y desventajas relacionadas con los financiamientos *ex-ante* y *ex-post* son generalmente aplicables a los arreglos de financiamiento híbridos. (página 26)

f) En principio, existen dos enfoques para establecer un fondo de seguro de depósitos. El primero consiste en asignar a los bancos una tasa ó prima uniforme durante un periodo largo. El segundo consiste en desarrollar un sistema de primas diseñado para mantener el fondo en un *ratio* o dentro de un rango meta. Si se escoge el segundo método, el *ratio* meta del fondo debe ser suficiente como para reducir la probabilidad de insolvencia del fondo a un mínimo aceptable, aunque en la práctica, el cálculo de las probabilidades de pérdida es muy complicado. (página 26)

g) Se tendrá que decidir si se debe establecer y mantener un solo fondo de seguros o fondos separados para diferentes tipos de instituciones financieras que aceptan depósitos del público. Si se establecen fondos separados, los encargados de formular las políticas

deben cerciorarse de que no haya diferencias entre los correspondientes esquemas de seguro que puedan contribuir a generar distorsiones competitivas. (página 26)

h) Los que elaboran las políticas pueden elegir entre adoptar un sistema de prima uniforme o un sistema de primas diferenciadas de acuerdo a los perfiles de riesgo individuales de cada banco. Las bases y criterios de aplicación de los sistemas de prima diferenciada ajustada por riesgo deben ser transparentes para todos los participantes. Así mismo, los sistemas de prima diferenciada ajustada al riesgo requieren los recursos necesarios para administrar el sistema adecuadamente. Un aspecto importante y delicado que los encargados de las políticas deben considerar, es si deben permitir que se publique información relacionada con el perfil de riesgo de cada banco, o si deben optar por restringir esta información por razones de confidencialidad o por otros motivos. (páginas 26 y 27)

15

Información al público

Para que un sistema de seguro de depósitos sea eficaz, es esencial que el público este informado de sus beneficios y limitaciones. La experiencia ha mostrado que se necesitan publicar regularmente las características de un seguro de depósitos para que su credibilidad se pueda mantener y fortalecer. (página 27)

16

Asuntos fronterizos y regionales

a) Si el sistema anfitrión otorga una cobertura adicional a la del país de origen, se deberá evitar hacer reembolsos múltiples a los

depositantes asegurados. La cobertura proporcionada por el esquema de seguro de depósitos en el país de origen deberá reconocerse para la determinación de gravámenes y primas. (página 28)

b) Una vez cubierto el aspecto de confidencialidad, los aseguradores de depósitos de diferentes jurisdicciones se deben intercambiar toda la información relevante y posiblemente también hacerlo con otros integrantes de la red de seguridad financiera extranjeros, cuando así convenga. En cualquier caso, los aseguradores de depósitos deben recibir toda la información necesaria para permitir un reembolso inmediato de las reclamaciones de los depositantes y así permitirles cumplir con su mandato. (página 28)

17

Resolución de bancos en quiebra

a) La cooperación entre los distintos integrantes de la red de seguridad financiera, tanto antes como después de una quiebra, es esencial para el manejo eficaz y oportuno de los bancos en problemas. (página 30)

b) Es crucial determinar cuándo un banco se encuentra en dificultades financieras serias. Esta constatación debe basarse en criterios explícitos y transparentes y debe ser efectuada por un integrante de la red de seguridad financiera investido de autoridad para ello. Las acciones rápidas y decisivas son cruciales para reducir el costo de una quiebra aunque se debe tener mucho cuidado con aspectos de confidencialidad para proteger el intercambio de información entre los integrantes de la red. (página 30)

c) Un proceso eficaz de resolución de quiebras incluye los objetivos de cumplir con las obligaciones del asegurador, el reembolso

rápido y exacto a los depositantes, minimizar los costos de resolución y el trastorno de los mercados, optimizar la recuperación de activos, liquidar las reclamaciones *bona fide* de manera equitativa y oportuna, y reforzar la disciplina ejerciendo acciones legales en casos de negligencia y otras conductas indebidas. (página 30)

- d)** Existen tres métodos básicos de resolución: la liquidación del banco y reembolso de las reclamaciones de los depositantes, las transacciones de compra de activos y asunción de pasivos (ventas), y la asistencia financiera al banco en operación. Las leyes de insolvencia o quiebra y otras leyes, pueden influir fuertemente en la elección de los métodos de resolución, ya que dichas leyes varían de manera considerable entre países y en algunos casos pueden hacer difícil la aplicación de un método de resolución. Dada la importancia particular que tienen los bancos y las quiebras bancarias, los responsables de formular las políticas pueden considerar conveniente revisar las leyes sobre insolvencia o quiebra para facilitar la salida ordenada de los bancos con problemas del sistema bancario. (página 31)

18

Reembolsos a los depositantes

- a)** Se deben desarrollar sistemas y procesos para llevar a cabo revisiones preparatorias de los depósitos asegurados en los bancos con problemas. Esto requiere del desarrollo de prácticas y procedimientos administrativos y del control permanente de la calidad y seguridad de los registros bancarios. (página 32)
- b)** El asegurador de depósitos debe saber, lo antes posible, la fecha en que será cerrado un banco. Tener acceso a los datos necesarios

sobre los depósitos antes de que el banco cierre, disminuye el riesgo de manipulación de cuentas, acorta el proceso de reembolso y ayuda a preservar la confianza del público. (página 33)

- c)** El proceso de reembolso deberá evaluarse *ex post* para aprovechar las lecciones aprendidas. (página 33)

19

Reclamaciones y recuperaciones

- a)** Los poderes conferidos a la entidad responsable de la función de atender las reclamaciones y recuperaciones deben guiarse por las leyes aplicables e incluir el control de los activos del banco en quiebra, derechos y privilegios contractuales, la habilidad para aceptar o rechazar reclamaciones, así como la capacidad para ejecutar o repudiar ciertas obligaciones contractuales y el poder para impugnar transacciones y transferencias fraudulentas. (página 34)
- b)** Las estrategias de administración y enajenación de activos deben guiarse por consideraciones comerciales y sus méritos económicos, considerando la calidad de los activos, la profundidad y condición de los mercados, el grado de experiencia en administración y enajenación de activos, los requerimientos legales relativos a dicha enajenación, así como los objetivos de política pública. (página 34)
- c)** La transparencia y el acceso a la información son factores clave en el mercadeo de los activos del banco en quiebra. En principio existe una gran variedad de métodos para la enajenación de activos de los bancos en quiebra. Dichos métodos incluyen: venta activo por activo, subastas o licitaciones con sobre cerrado, paquetes de activos,

bursatilización, empresas de administración de activos y sociedades de capital. (página 35)

d) Las reclamaciones y litigios presentados por el banco en quiebra, o por el síndico o liquidador, en contra de los consejeros, funcionarios, auditores y otras partes relacionadas con la quiebra bancaria, representan activos potencialmente importantes. Estas reclamaciones pueden resultar en recuperaciones significativas y pueden servir como herramienta para fomentar la disciplina en el sector bancario. Por estas razones, las reclamaciones potenciales deben ser identificadas y analizadas cuidadosamente para determinar su conveniencia y potencial de recuperación, antes de proceder a hacerlo. (página 35)

20

Prelación de los depositantes, otorgamiento de garantías y derechos de compensación

a) En virtud de la existencia de disposiciones legales relativas a la prelación de los depositantes los responsables de elaborar las políticas deben estar conscientes de los efectos que pueden tener esas disposiciones sobre los costos de resolución de un banco en quiebra y sobre el incentivo de los depositantes y otros acreedores a ejercer disciplina de mercado. (página 36)

b) Los responsables de elaborar las políticas también deben estar conscientes de los efectos del otorgamiento de garantías. El excesivo otorgamiento de garantías sobre las obligaciones de un banco puede incrementar el costo del asegurador de depósitos y limitar su capacidad para otorgar apoyo financiero a un banco en problemas. (página 36)

c) Algunos países enfatizan la importancia de la compensación mientras que otros consideran que puede dar lugar a un trato desigual. Si la compensación es permitida, se recomienda tener en cuenta ciertos aspectos, por ejemplo, si la compensación debe aplicarse a todos los créditos o solamente a los que están pendientes de pago o en incumplimiento. El orden de prelación de las demandas que enfrenta un banco en quiebra puede influir sobre la compensación. Estos problemas, generalmente involucran el sacrificio de algún objetivo de política pública a cambio de otro y requieren soluciones específicas a la medida para cada país. (página 37)

Anexos y Glosario de Términos



I	Miembros del Grupo de Trabajo	52
II	Método utilizado para elaborar los documentos de discusión ..	53
III	Organizaciones que apoyaron al Grupo de Trabajo	56
	Glosario de Términos	58

Anexo I

Miembros del Grupo de Trabajo

Presidente

Sr. Jean Pierre Sabourin, Presidente y Director General
Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá

Alemania: Ministerio Federal de Finanzas

Sr. Udo Franke, Asesor del Ministerio
Sr. Dietrich Jahn, Asesor del Ministerio (*hasta junio de 2000*)

Canadá: Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá (CDIC)

Sr. Roland N. Robertson, Presidente
Sr. Guy L. Saint Pierre, Vice-Presidente Senior, Evaluación de Protección y de Riesgo.
Sr. Wayne Acton, Vice-Presidente en Jefe, Operaciones de Campo
Sr. David Walker, Consejero, Políticas y Economía

Estados Unidos de América: Corporación Federal de Seguro de Depósitos (FDIC)

Sra. Donna A. Tanoue, Presidente (*hasta junio de 2001*)
Sr. George Hanc, Director Asociado
Sr. Christie Sciacca, Director Asociado

Francia: Secretaría General de la Comisión Bancaria

Sra. Sylvie Matherat, Jefa del Departamento de Estudios Bancarios
Sr. Olivier Jaudoin, Adjunto al Jefe del Departamento de Estudios Bancarios

Italia: Banca d'Italia

Sr. Giovanni Carosio, jefe del Departamento de Supervisión de las Instituciones de Crédito.
Sr. Alessio De Vincenzo, Economista, Departamento de Supervisión Bancaria y Financiera.

México: Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

Sr. Carlos Isoard, Vocal de la Junta de Gobierno
Sr. Julio César Méndez, Secretario Ejecutivo
Sr. Vicente Corta, Secretario Ejecutivo (*hasta septiembre de 2000*).
Sra. Ingrid Cerwinka, Directora General Adjunta (*hasta noviembre de 2000*)

Banco Mundial

Sr. Gerard Caprio, Director, Departamento de Política Financiera y Jefe de Investigación del Sector Financiero.
Sr. Giovanni Majnoni, Asesor, Departamento de Estrategias y Políticas del Sector Financiero.

Miembros del Secretariado: Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá

Sra. M. Claudia Morrow, Secretaria Corporativa
Secretaria del Grupo de Trabajo
Sr. John Raymond LaBrosse, Director, Asuntos Internacionales
Director Ejecutivo del Grupo de Trabajo
Sra. Jacqueline (Jackie) Chartrand, Soporte Técnico y Administrativo del Grupo de Trabajo

Argentina: Seguro de Depósitos Sociedad Anónima

Dr. José Carlos Jaime, Presidente
Dr. Adolfo César Diz, Vocal
Lic. Martín Lagos, Asesor

Chile: Banco Central de Chile

Sr. Rodrigo Cifuentes, Economista Senior
Sr. Carlos Budnevich Le-Fort, Director de Análisis Financiero (*hasta febrero de 2001*)

Filipinas: Corporación de Seguro de Depósitos de Filipinas

Sr. Norberto C. Nazareno, Presidente y Director General Ejecutivo.
Sr. Ricardo M. Tan, Vice-Presidente Ejecutivo
Sra. Rosalinda U. Casigurann, Vice-Presidente Senior para Asuntos Legales y Asesor Legal Senior.
Sra. Virginia P. Castillo, Vice-Presidente Senior
Sra. Rescina S. Bhagwani, Vice-Presidente

Hungría: Fondo Nacional para el Seguro de Depósitos de Hungría

Sr. Dániel Jánosy, Director Administrativo
Sr. Andras Fekete-Gyor, Director Administrativo Suplente

Jamaica: Corporación de Seguro de Depósitos de Jamaica

Sr. Winston K. Carr, Director General Ejecutivo

Japón: Agencia de Servicios Financieros, Corporación de Seguro de Depósitos de Japón, Ministerio de Finanzas

Sr. Masaru Honma, Director Ejecutivo del Departamento de Asuntos Generales, DIC.
Sr. Masamichi Kono, Director, División de Asuntos Internacionales, Oficina de Planeación y Coordinación, FSA
Sr. Yasushi Kanzaki, Oficina Internacional, MOF, (*hasta junio de 2000*).
Sr. Noriaki Oka, Consejero Senior - Departamento de Asuntos Generales, DIC.

Fondo Monetario Internacional

Sr. David S. Hoelscher, Jefe de División
Sr. Charles A. Enoch, Director Asistente (*hasta abril de 2000*)
Sr. Michael Taylor, Economista Senior de la División de Asuntos Bancarios Sistémicos.

Foro de Estabilidad Financiera

Sr. Pierre Cailleteau

Comité de Investigación

Sr. George Hanc, Jefe (FDIC)
Sr. David Walker (CDIC)
Sra. Detta Voesar (FDIC)

Sra. Chistine Blair (FDIC)
Sra. Rose Kushmeider (FDIC)
Sr. Greg Cowper (CDIC)

Anexo II

Método utilizado para elaborar los documentos de discusión

1. Plan de Investigación.

El Grupo de Trabajo desarrolló un plan de investigación sobre temas relacionados con las directrices sobre seguro de depósitos, disponible en Internet en la dirección de dominio: http://www.cdic.ca/international/issue_papers.cfm. Se formaron subgrupos para los 16 temas guía, con un miembro del Grupo de Trabajo fungiendo como coordinador. Un miembro del comité de investigación apoyó a cada grupo.

2. Conferencias y Sesiones de Promoción

El Grupo de Trabajo celebró sesiones en Suiza, Estados Unidos de América, México, Hungría, Malasia, Argentina, Italia y Chile. El Grupo de Trabajo también proporcionó diferentes foros de intercambio de ideas y experiencias para el beneficio mutuo de personas interesadas en temas de seguros de depósitos. El Grupo se reunió con más de 400 personas de más de 100 países. Además de las presentaciones hechas por miembros del Grupo de Trabajo, se entregaron más de 90 presentaciones en las conferencias y seminarios, realizadas por personas que no estaban directamente relacionadas con el Grupo de Trabajo.

El formato consistió en una junta de dos días del Grupo de Trabajo, seguida por una sesión de promoción organizada por uno de los miembros y una conferencia de dos días sobre temas-guía específicos sobre sistemas de seguro de depósitos. Las sesiones de promoción y las conferencias recibieron apoyo financiero y de otros tipos por parte de los miembros del Grupo de Trabajo, otras organizaciones y en algunos casos, por el Instituto de Estabilidad Financiera (FSI, por sus siglas en inglés). El Grupo de trabajo también cooperó con diferentes bancos regionales de desarrollo.

El sitio en Internet del Grupo de Trabajo cuenta con copias de las presentaciones, comentarios de varios expositores y videos de cada conferencia. El sitio en Internet también incluye copias de los planes de negocios y documentos de discusión del Grupo de Trabajo. Se mandaron mensajes vía correo electrónico a más de 600 individuos de forma regular y se han registrado más de 40,000 visitas al sitio de Internet antes mencionado.

Sesiones de Promoción, Conferencias y Seminarios

Lugar	Anfitrión	Fecha
Basilea, Suiza	Instituto de Estabilidad Financiera (FSI) y la Corporación Federal de Seguro de Depósitos	Mayo de 2000
Washington D.C., Estados Unidos	Banco Mundial Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Junio y octubre de 2000 Julio de 2000
Cancún, México	Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)	Octubre de 2000
Budapest, Hungría	Fondo Nacional para el Seguro de Depósitos de Hungría (NDIF), Banco Europeo para la Reconstrucción y Desarrollo y FSI	Noviembre de 2000
Chicago, EEUU	Banco de la Reserva Federal de Chicago	Diciembre de 2000
Kuala-Lumpur, Malasia	Corporación de Seguro de Depósitos de Filipinas, (FSI) Bancos Centrales del Sudeste Asiático (SEACEN)	Enero de 2001
Berlín, Alemania	Ministerio Federal de Finanzas, Alemania	Marzo de 2001
París, Francia	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	Marzo de 2001
Buenos Aires, Argentina	Seguros de Depósitos Sociedad Anónima (SEDESA)	Marzo de 2001
Roma, Italia	Banca d'Italia	Abril de 2001
Lusaka, Zambia	Mercado Común para el Sureste de África (COMESA)	Abril de 2001

3. Planes de Negocio

El enfoque de cada subgrupo se articuló en un plan de negocios en el cual se presentaban los objetivos, la metodología general y los métodos específicos para generar retroalimentación. El sitio Web, las conferencias y las sesiones de promoción, representaron los principales vehículos que se utilizaron para implementar este enfoque.

4. Documentos de Discusión

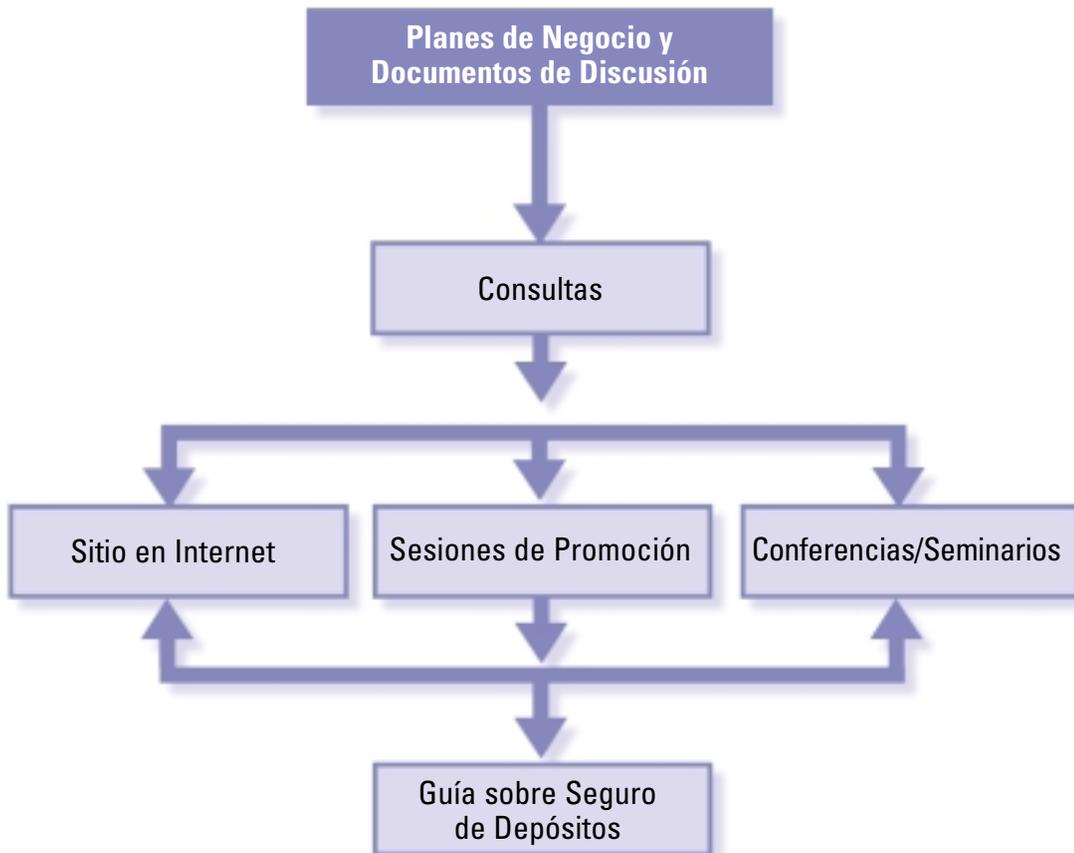
El Grupo de Trabajo se impuso el objetivo de no dictar recetas al desarrollar los documentos de discusión. Los documentos de discusión versaron sobre la investigación académica actual, examinaron los elementos clave de un sistema de seguro de depósitos eficaz y exploraron las ventajas y desventajas, así como las implicaciones vinculadas con enfoques específicos en materia de seguro de depósitos.

Copia de los documentos de discusión así como un ejemplo de un plan de negocios y demás información relacionada con las actividades de promoción también fueron publicadas para su consulta y están incluidas como Volumen II en esta guía. Esta información se puede descargar de la siguiente dirección de Internet: <http://www.cdci.ca/international>.

5. Reporte Final — Guía sobre Seguro de Depósitos

Las actividades del Grupo de Trabajo culminaron con este Reporte Final para el Foro de Estabilidad Financiera. Esta guía recopila los temas que se expusieron en los documentos de discusión y los diferentes puntos de vista expuestos durante las sesiones de promoción y en la página Web del Internet.

El procedimiento utilizado se muestra a continuación:



Anexo III

Organizaciones que apoyaron al Grupo de Trabajo

Sesiones de Promoción, Seminarios y Conferencias

Alta Comisión Canadiense. Malasia

Banco de Desarrollo Asiático

Banco de Italia

Banco de la Reserva Federal de Chicago

Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo

Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Internacional de Pagos

Banco Mundial

Bancos Centrales del Sureste de Asia

Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá

Corporación de Seguro de Depósitos de Filipinas

Corporación Federal de Seguro de Depósitos

Embajada de Canadá. Roma, Italia

Fondo Nacional de Seguro de Depósitos de Hungría

Instituto para la Estabilidad Financiera

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, México

Mercado Común del Este y Sur de África

Ministerio Federal de Finanzas, Alemania

Oficina Canadiense para la Educación Internacional

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Seguro de Depósitos Sociedad Anónima, Argentina

Participación en Sesiones de Promoción y Conferencias/Seminarios

Desde Basilea, Suiza (mayo de 2000) a Luzaka, Zambia (abril de 2001)

África del Sur	Etiopía	Moldavia
Albania	Federación Rusa	Mongolia
Alemania	Filipinas	Mozambique
Antillas de los Países Bajos	Finlandia	Namibia
Arabia Saudita	Francia	Noruega
Argelia	Gibraltar	Nueva Zelanda
Argentina	Grecia	Omán
Armenia	Guernesey, Isla de	Panamá
Austria	Haití	Paraguay
Azerbaiyán	Hong Kong	Perú
Bahamas	Hungría	Polonia
Bahrain	India	Portugal
Barbados	Indonesia	Reino Unido
Bélgica	Irán	Ruanda
Bolivia	Irlanda	Rumania
Bosnia y Hercegovina	Isla de Man	Salvador, El
Botswana	Isla Mauricio	Singapur
Brasil	Islandia	Sri Lanka
Bulgaria	Israel	Suazilandia
Burundi	Italia	Sudán
Camboya	Jamaica	Suecia
Canadá	Japón	Suiza
Checa, República	Jersey	Tailandia
Chile	Jordania	Taiwán
China	Kazajistán	Tajikistán
Chipre	Kenia	Tanzania
Colombia	Kirguizistán	Trinidad y Tobago
Comisión Europea	Kuwait	Túnez
Congo	Letonia	Turkmenistán
Corea	Líbano	Turquía
Costa de Marfil	Lituania	Ucrania
Croacia	Luxemburgo	Uganda
Dinamarca	Macao	Uruguay
Egipto	Macedonia, República de	Uzbekistán
Eritrea	Madagascar	Venezuela
Eslovaquia	Malasia	Vietnam
Eslovenia	Malawi	Yugoslavia
España	Malta	Zambia
Estados Unidos de América	Marruecos	Zimbabue
Estonia	México	

Glosario de Términos

análisis de la situación — Análisis que llevan a cabo los que elaboran las políticas para evaluar los factores tales como el estado de la economía, políticas monetaria y fiscal en vigor, el estado y la estructura del sistema bancario, actitudes y expectativas del público, la situación legal, los regímenes de regulación y supervisión prudenciales, contable y de divulgación de información.

apoyo a un banco en operación — Método de resolución en el cual un banco asegurado que está en riesgo de quebrar recibe ayuda en forma de un préstamo directo, una fusión asistida o una compra de activos.

arreglos de neteo / neteo — Se refiere a la reducción de los depósitos asegurados de un depositante por monto de préstamos sin amortizar en una institución en quiebra o a la reducción de los préstamos sin amortizar de un depositante por la cantidad de depósitos que sobrepase el límite de cobertura.

banco extranjero — Subsidiaria de un banco extranjero que está constituida como una entidad independiente de la matriz en el país anfitrión. Por su parte, una sucursal de un banco extranjero es una extensión del banco matriz en un país anfitrión. Las sucursales y subsidiarias de un banco extranjero pueden estar sujetas a diferentes reglas y pueden ser supervisadas de manera diferente por el país anfitrión.

banco transitorio — Banco con operatividad de carácter temporal, establecido y administrado para adquirir los activos y asumir las obligaciones de la institución en quiebra mientras se logra una resolución final para esta última.

caja de pagos — Un asegurador de depósitos con facultades que se limitan al pago de las reclamaciones de los depositantes.

coaseguro — Convenio mediante el cual el monto asegurado de los depositantes es una porción inferior al 100 por ciento.

comparación contra principios — Comparación de asuntos y procesos contra un estándar o norma.

compensación — Se refiere a las situaciones en donde el monto de las reclamaciones de un acreedor ante un banco insolvente (por ejemplo, un depósito) se deduce de la reclamación del banco ante el acreedor (por ejemplo, un préstamo).

contagio — Se refiere a la propagación del pánico en un banco individual a una o varias instituciones financieras.

cuenta en suspensión — Una cuenta en suspensión se utiliza cuando no se tiene suficiente información para dar de alta una operación con la correcta contrapartida. Por ejemplo, el monto de dividendos e intereses se “pagan” a una cuenta fiduciaria en la fecha de pago, aun si el dinero de los ahorradores y de los agentes pagadores no se recibe a tiempo.

disciplina de mercado — Actividad donde los depositantes o acreedores evalúan las características de riesgo de un banco y actúan de acuerdo a dichas evaluaciones para efectuar depósitos o retiros de dicho banco.

disciplina de regulación — Actividad que rige el establecimiento de bancos nuevos, la calificación de la experiencia y preparación de los consejeros y administradores, las actividades de negocio, el cambio de control y las normas para la gestión de riesgo, los controles internos y las auditorías externas.

disciplina de supervisión — Actividad que requiere del seguimiento de los bancos para vigilar aspectos de cumplimiento de normas así como su solidez y seguridad. La disciplina de supervisión también requiere de la pronta adopción de medidas correctivas por parte de las autoridades, incluyendo el cierre de un banco cuando sea necesario.

divulgación — Revelación clara y pública de un hecho, condición o descripción.

financiamiento *ex-ante* — Acumulación previa a la quiebra de alguna institución, de un fondo para cubrir las reclamaciones efectuadas por alguna institución asegurada por concepto de pago de seguro de depósitos.

financiamiento *ex-post* — Gravamen o prima impuesto tras la quiebra de algún banco miembro para cubrir las reclamaciones por concepto de seguro de depósitos.

función de prestamista de última instancia — Se refiere a la provisión de liquidez al sistema financiero por un banco central.

garantía total — Declaración hecha por un gobierno a efecto de garantizar el pago de todos los depósitos y quizá incluso de otros instrumentos financieros.

gobierno corporativo — Procesos, estructuras e información utilizados para dirigir y vigilar la gestión de una organización.

mandato — Mandato es un conjunto de instrucciones oficiales o una exposición de objetivos en una organización.

minimizador de riesgo — Asegurador de depósitos con las facultades para reducir los riesgos que enfrenta. Estas facultades pueden incluir la capacidad de controlar la entrada y la salida de bancos del sistema de seguro de depósitos, la capacidad de evaluar y administrar sus propios riesgos, así como realizar o requerir que se realicen evaluaciones a determinado banco o bancos.

operaciones de compra de activos y asunción de pasivos (ventas) — Método de resolución en el cual un banco sano o un grupo de inversionistas asumen parte o todas las obligaciones y compra algunos o todos los activos del banco en quiebra.

otorgamiento de garantías — El otorgamiento de una garantía hipotecaria, promesa de pago, cobro u otra forma de valor por un deudor a un acreedor.

pánico bancario — Pérdida rápida de los depósitos de un banco precipitada por el temor por parte del público a una posible quiebra del banco y por ende, a la pérdida de sus depósitos.

prelación de los depositantes — Otorgamiento de un trato preferencial a los depositantes. Por ejemplo, que las reclamaciones de los depositantes deban ser pagadas en su totalidad antes de que los acreedores restantes puedan cobrar sus reclamaciones.

prima diferenciada / prima diferenciada ajustada por riesgo — Gravamen o prima aplicado a un banco con base al perfil de riesgo del banco.

recuperación — Monto de cobranza o de recuperación neta sobre los activos de un banco.

red de seguridad financiera — Usualmente comprende las funciones del seguro de depósitos, de regulación y supervisión prudenciales y de prestamista de última instancia.

resolución de menor costo — Procedimiento que requiere que el asegurador de depósitos u otra entidad designada para tal efecto aplique la alternativa de resolución que ha sido determinada como la de menor costo para el sistema de seguro de depósitos en comparación con todas las otras alternativas de resolución, incluyendo la liquidación de un banco quebrado.

riesgo moral — Incentivo para incurrir en riesgo adicional que a menudo se presenta en contratos de seguro y que surge del hecho de que las partes del contrato están protegidas de las pérdidas.

riesgo sistémico — Tipo de riesgo con implicaciones para la solidez del sistema financiero en general que puede afectar adversamente la estabilidad financiera y la condición económica de un país.

seguro de depósitos de cobertura limitada — Garantía de que se pagará a los depositantes asegurados el monto del principal más los intereses acumulados, sin que la suma rebase un límite especificado.

selección adversa — Cuando la membresía en un sistema de seguro de depósitos es voluntaria, se refiere a la tendencia de los bancos de mayor riesgo a elegir formar parte del sistema; y de los bancos de menor riesgo, a elegir no formar parte del mismo.

síndico — Entidad legal que lleva a cabo el cierre de los asuntos de un banco insolvente.

tolerancia de regulación — Otorgar una prórroga de tiempo para el cumplimiento de requisitos mínimos de regulación a ciertos bancos en problemas.

- 1 El Grupo de Trabajo estuvo compuesto por los representantes de Argentina, Canadá, Chile, Francia, Alemania, Hungría, Italia, Jamaica, Japón, México, Filipinas, Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (ver cf anexo I). El enfoque que el Grupo de Trabajo utilizó para elaborar los documentos de discusión de los temas guía y las técnicas utilizadas en las actividades de promoción se describen en el anexo II. El anexo III contiene la lista de países y organizaciones involucradas en las sesiones de promoción, seminarios y conferencias. Al final de este documento se podrá encontrar un glosario de términos utilizados en este informe. Un volumen separado de este informe (volumen II) que se puede obtener del Internet en la dirección www.cdic.ca/international incluye el programa de investigación, los documentos de discusión de los 16 temas de guía, una bibliografía e información adicional sobre las actividades de promoción.
- 2 Para analizar a mayor profundidad los temas presentados en este informe, los lectores deberán consultar los documentos de discusión.
- 3 N. del T: en inglés se utiliza el término fail que se refiere a la incapacidad del banco para hacer frente a una obligación. En esta traducción se usarán indistintamente la traducción literal falle y las alternativas quiebre ó caiga en insolvencia.
- 4 En algunos países, el seguro de depósitos puede enfrentar riesgos legales considerables por parte de acreedores insatisfechos.
- 5 Existen variaciones considerables en las funciones de efectuar reembolsos y reclamaciones que desempeñan los aseguradores de depósitos y otros integrantes de la red de seguridad. Cuando el reembolso de los depósitos asegurados se efectúa en la etapa de liquidación de un banco, el asegurador suele subrogarse en los derechos de los depositantes asegurados y es muy factible que sea el que solicite y administre las reclamaciones surgidas del pago del seguro de depósitos. En algunos casos, los aseguradores de depósitos juegan un papel importante en los procesos de minimización de riesgo o de recuperación, por ejemplo como prestamista, acreedor, o posiblemente como síndico. En otros casos, estas funciones son responsabilidad de otras entidades.



FORO DE ESTABILIDAD FINANCIERA

Guía para el Desarrollo de Sistemas Efectivos de Seguro de Depósitos
7 de septiembre de 2001