

Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces

Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos

(29 de febrero de 2008)

Prefacio

1. Quienes formulan las políticas públicas tienen diversas opciones para elegir cómo pueden proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad del sistema financiero. Un seguro de depósitos explícito, con cobertura limitada (“el sistema de seguro de depósitos”) se ha convertido en la opción preferida si se le compara con otras alternativas tales como confiar en la protección implícita. El sistema de seguro de depósitos define claramente las obligaciones de las autoridades con los depositantes, limita el rango de decisiones discrecionales, puede promover la confianza del público, contribuye a limitar el costo de resolver instituciones insolventes y puede proveer a los países de un proceso ordenado para gestionar las insolvencias bancarias.¹

2. La introducción o reforma de un sistema de seguro de depósitos puede ser más exitosa cuando el sistema bancario de un país es sano y el entorno institucional es sólido. Para tener credibilidad, un sistema de seguro de depósitos necesita formar parte de una red de seguridad del sistema financiero bien construida, adecuadamente diseñada, y bien instrumentada². Requiere apoyarse en una regulación y una supervisión prudenciales fuertes, reglas de contabilidad y transparencia adecuadas y la aplicación efectiva de la ley. Un sistema de seguro de depósitos eficaz también debe apoyarse en un elevado nivel de conciencia de parte del público respecto a su existencia, sus beneficios y limitaciones. Si bien un sistema de seguro de depósitos puede enfrentarse a un número limitado de insolvencias bancarias simultáneas, la resolución de una crisis bancaria sistémica requiere que todos los miembros de la red de seguridad financiera actúen conjuntamente de forma efectiva.

Los Principios Básicos

3. La Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) se estableció en 2002 con la misión de contribuir a mejorar la eficacia del seguro de depósitos al promover guías y cooperación internacional. Como parte de su trabajo, la IADI se aboca a la investigación para el desarrollo de guías de orientación sobre temas del seguro de depósitos mediante el enunciado de Principios Básicos y prácticas eficaces.

4. La IADI ha desarrollado los Principios Básicos para el beneficio de los países que consideran la adopción o reforma del sistema de seguro de depósitos. Los Principios Básicos se diseñaron para mejorar la eficacia de los sistemas de seguro de depósitos y se basan en los documentos de investigación y de orientación de la IADI, así como en el aval que la propia Asociación ha otorgado a la orientación desarrollada por algunos de sus miembros fundadores y por otras organizaciones que trabajaron bajo el liderazgo del Grupo de Trabajo sobre Seguro de Depósitos del Foro de Estabilidad Financiera (FSF por sus siglas en inglés) en 2001³, y en el Diálogo de Políticas sobre Seguro de Depósitos de la

¹ En este documento, el término “banco” se utiliza para designar a todas las instituciones financieras que reciben los depósitos del público en general.

² Una red de seguridad financiera generalmente incluye regulación y supervisión, un prestamista de última instancia y al seguro de depósitos. En muchos países una rama del gobierno (por lo general, el Ministerio de Finanzas o Tesorería) en la red de seguridad financiera es la responsable de la política del sector financiero.

³ El Grupo de Trabajo del FSF fue el precursor de la IADI, que entró en operaciones oficialmente en mayo de 2002.

Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 2005⁴. En el desarrollo de los principios básicos, la IADI retomó las experiencias prácticas de sus miembros, asociados y observadores. Por tanto, los Principios Básicos son un reflejo de un amplio rango de circunstancias, situaciones y estructuras de distintos países, y han sido diseñados para adaptarse a ellas. Con el tiempo, la IADI tiene la intención de desarrollar y mejorar aún más los Principios Básicos.

5. Los Principios Básicos han sido concebidos como un marco de referencia de adopción voluntaria para generar prácticas eficaces de seguro de depósitos; las autoridades de cada nación cuentan con la libertad de aplicar las medidas complementarias que consideren necesarias para lograr instaurar en sus países un sistema de seguro de depósitos eficaz.

6. Los 21 Principios Básicos se han clasificado en 11 grupos: Establecimiento de objetivos y análisis del entorno (principios 1 y 2); Mandatos y poderes (principios 3 y 4); Gobierno (principio 5); Relación con otros miembros de la red de seguridad financiera y asuntos transfronterizos (principios 6 y 7); Membresía y cobertura (principios 8 al 10); Financiamiento (principios 11 y 12); Concientización del público (principio 13); Asuntos legales diversos (principios 14 y 15); Resolución de bancos insolventes (principios 16 al 18); Reembolso a depositantes; Reclamaciones y recuperaciones (principios 19 y 20); y Riesgo moral (principio 21). Los principios básicos, incluyendo fuentes de referencia, son los siguientes:

Establecimiento de objetivos y análisis del entorno

- **Principio 1 – Objetivos de Política Pública:** El primer paso en la adopción o reforma de un sistema de seguro de depósitos es el establecimiento de los objetivos de política pública que se pretende alcanzar y que dichos objetivos sean bien entendidos. Los principales objetivos de los sistemas de seguro de depósitos son contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes con menor cultura financiera. Se debe implementar un proceso de mejora continua para evaluar si el sistema de seguro de depósitos cumple su mandato y sus objetivos de política pública (**FSF, páginas 11-12**).
- **Principio 2 – Análisis de la situación:** Cuando se plantea la adopción o reforma de un sistema de seguro de depósitos, quienes tienen a su cargo la elaboración de las políticas públicas deben realizar un análisis de la situación del entorno para evaluar condiciones y factores como: el nivel de actividad económica; las políticas monetaria y fiscal vigentes; el estado y estructura del sistema bancario; las posturas y expectativas del público; el marco legal; y los regímenes de regulación y supervisión prudencial, contable y de revelación. Cuando las condiciones y factores no son los ideales, es importante identificarlos. Si se requiere actuar en consecuencia, es recomendable hacerlo antes o simultáneamente a la adopción o reforma del sistema de seguro de depósitos (**FSF, página 12**).

Mandatos y poderes

- **Principio 3 – Mandato:** No existe un solo mandato o conjunto de éstos que se adapten a todos los aseguradores de depósitos. Los sistemas de seguro de depósitos típicos cuentan con mandatos que van desde el enfoque limitado, correspondiente a los sistemas conocidos como cajas de pagos, hasta aquéllos que cuentan con mayores responsabilidades y poderes, como la reducción de pérdidas o riesgos, con múltiples combinaciones entre ambos extremos. Cualquiera que sea el mandato seleccionado, es imperativo que exista congruencia entre el objetivo planteado y los poderes y responsabilidades otorgados al asegurador de depósitos.

⁴ Ver el apartado **Referencias** para los documentos fuente

Definir formalmente el mandato del asegurador de depósitos aclara el papel que desempeña el asegurador en la red de seguridad financiera (**FSF, página 17**).

- **Principio 4 – Poderes:** El asegurador de depósitos debe contar con todos los poderes necesarios para cumplir con su mandato. Todo asegurador de depósitos requiere la facultad para suscribir contratos, establecer requerimientos apropiados, y acceder a información oportuna y veraz para cerciorarse de poder cumplir puntualmente con sus compromisos ante los depositantes (**FSF, página 18**).

Gobierno

- **Principio 5 – Gobierno:** El gobierno competente de los integrantes de la red de seguridad financiera fortalece la arquitectura del sistema financiero y contribuye en forma directa a la estabilidad del sistema⁵. Una red de seguridad financiera compuesta por organizaciones que operan independientemente, capaces de rendir cuentas, con mandatos claros, y aisladas de influencias políticas y privadas indebidas, generan mayor certidumbre, credibilidad y legitimidad que aquéllas que no gozan de independencia (**APEC, página 3**).

Un sistema de seguro de depósitos debe contar con un órgano de gobierno, el cual debe estar sujeto a rendir cuentas ante la autoridad de la cual recibe su mandato. El sistema de seguro de depósitos debe estar estructurado de tal manera que se minimice el potencial de influencia política y privada indebida y de conflictos de interés de los miembros del órgano de gobierno y de la administración (**IADI, Discussion Paper on Governance of Deposit Insurance Systems, páginas 3-4**).

Relación con otros miembros de la red de seguridad financiera y asuntos transfronterizos

- **Principio 6 – Relación con otros miembros de la red de seguridad financiera:** Las relaciones interinstitucionales que requiere un asegurador de depósitos varían en función de su mandato y poderes, pero en todos los casos es esencial el intercambio de información y la coordinación estrecha entre los miembros de la red de seguridad financiera. La información debe ser oportuna, veraz y relevante, y debe mantenerse la confidencialidad cuando aplique. Es altamente recomendable formalizar acuerdos de intercambio de información, ya sea a través de leyes, memorandos de entendimiento, acuerdos legales, o una combinación de estos medios. Estos mecanismos también pueden resultar útiles como un marco general para coordinar las actividades de los integrantes de la red de seguridad financiera (**FSF, páginas 19-20**).
- **Principio 7 – Asuntos transfronterizos:** La coordinación estrecha y el intercambio de información entre los aseguradores de depósitos y otros miembros de la red de seguridad financiera también es importante desde el punto de vista de los asuntos transfronterizos. Una vez que la confidencialidad está asegurada, se debe fomentar el intercambio de toda información relevante entre aseguradores de depósitos de distintas jurisdicciones e incluso, si se considera apropiado, entre éstos e integrantes de redes de seguridad financiera extranjeras.

En circunstancias donde el país anfitrión proporciona cobertura adicional a las sucursales de bancos extranjeros, se debe evitar la duplicación de reembolsos a los

⁵ Los cuatro elementos generales que integran un gobierno competente son: independencia, rendición de cuentas, transparencia y apertura, e integridad.

depositantes asegurados⁶. La protección que brinde el seguro de depósitos del país sede de la matriz debe ser considerada cuando se trate el tema del establecimiento de cuotas y aportaciones **(FSF, página 30)**.

Membresía y cobertura

- **Principio 8 – Membresía obligatoria:** La membresía debe ser obligatoria para los bancos que cumplan con los criterios para ser miembros con el fin de evitar la selección adversa. Los bancos que pertenecen al sistema de seguro de depósitos deben estar sujetos a una fuerte supervisión y regulación prudencial **(FSF, páginas 20-21)**.
- **Principio 9 – Cobertura:** Quienes elaboran las políticas deben definir claramente en ley o en un contrato privado cuáles son los depósitos asegurables. El nivel de cobertura se puede establecer a través de la evaluación de la información relevante. Cualquiera que sea el nivel de cobertura seleccionado, debe ser creíble y consistente con otras características intrínsecas al diseño del sistema de seguro de depósitos, y cubrir adecuadamente a la gran mayoría de los depositantes a fin de cumplir con los objetivos de políticas públicas del sistema. Los límites de cobertura podrán requerir ajustes periódicos debido a la inflación y a otros factores **(FSF, páginas 23-25)**.
- **Principio 10 – Transición de una cobertura total a un sistema de seguro de depósitos:** Si un país decide cambiar de una garantía de cobertura total a un sistema de seguro de depósitos, la transición debe ser tan expedita como las circunstancias del país en cuestión lo permitan⁷. Quienes elaboran las políticas deben prestar atención a la actitud y a las expectativas del público durante el periodo de transición **(FSF, páginas 14-15)**.

Financiamiento

- **Principio 11 – Financiamiento:** Para que un sistema de seguro de depósitos sea efectivo es esencial que cuente con un financiamiento confiable. Un sistema de seguro de depósitos debe disponer de todos los mecanismos necesarios para asegurar un reembolso expedito a los depositantes. El financiamiento *ex-ante* requiere que se acumule y mantenga un fondo para cubrir las solicitudes de reembolso de depósitos y gastos relacionados antes de que un banco miembro caiga en problemas. En un sistema *ex-post* los fondos se obtienen una vez que el banco ha fallado; es entonces cuando se cobra a los bancos y contribuyen. Los bancos miembros deben pagar el costo del seguro de depósitos puesto que son ellos y sus clientes quienes se benefician directamente al contar con un sistema de seguro de depósitos eficaz. Investigaciones recientes por parte de la IADI indican que el financiamiento *ex-ante* tiene más ventajas que desventajas, particularmente al asegurar un pronto reembolso a los depositantes asegurados, mantener la confianza del público, y como un medio para evitar los efectos pro-cíclicos ocasionados por el cobro de cuotas de seguro de depósitos⁸ **(FSF, página 2, IADI, Draft Paper on Funding of Deposit Insurance Systems, páginas 3, 7)**.

⁶ Es aconsejable que los países que incluyen cobertura adicional establezcan acuerdos bilaterales y multilaterales apropiados para cada caso.

⁷ Una cobertura total se define como la declaración de un gobierno en el sentido de que adicionalmente a la protección que ya brinda el seguro de depósitos u otros arreglos similares, todos los depósitos y probablemente otros instrumentos financieros estarán protegidos.

⁸ Para los países que utilizan un *ratio* o rango objetivo *ex-ante* para el fondo, el método que se escoja debe ser suficiente para reducir la probabilidad de insolvencia del fondo a un mínimo aceptable. (FSF, página 27)

- **Principio 12 – Cuotas diferenciadas:** Para los sistemas de seguro de depósitos que emplean el financiamiento *ex-ante*, quienes elaboran las políticas pueden optar entre un sistema de cuota única o uno cuyas aportaciones se ajustan con base en el perfil individual de riesgo de cada banco. Las bases y criterios empleados en un sistema de cuotas ajustadas al riesgo deben ser claras para todos los miembros. De igual manera, si quienes elaboran las políticas adoptan un sistema de cuotas ajustadas al riesgo deben asegurarse de contar con los recursos necesarios para administrar adecuadamente el sistema (**FSF, página 28, IADI, *General Guidance for Developing Differential Premium Systems*, páginas 3-5**).

Concientización del público

- **Principio 13 – Concientización del público:** Para que un sistema de seguro de depósitos sea eficaz, es esencial que el público esté informado sobre los beneficios y las limitaciones del sistema. Las características del sistema de seguro de depósitos deben ser difundidas periódicamente para mantener y reforzar la confianza del público (**FSF, página 29**).

Todos los aseguradores de depósitos deben promover permanentemente la concientización del público sobre el sistema de seguro de depósitos. Las grandes metas de un programa de concientización del público consisten en que el asegurador de depósitos cumpla con sus objetivos de política pública y mejore la eficacia del sistema de seguro de depósitos mediante la educación al público con el fin de promover la estabilidad del sistema financiero. Los objetivos de un programa de concientización del público deben establecerse claramente y ser consistentes con los objetivos de política pública y mandatos del asegurador de depósitos

(**IADI, *Discussion Paper on Public Awareness of Deposit Insurance Systems*, página 3**).

Asuntos legales diversos

- **Principio 14 – Protección legal:** Las personas que trabajan para el asegurador de depósitos y otros integrantes de la red de seguridad financiera deben estar protegidos contra demandas motivadas por sus decisiones y acciones de “buena fe” en el desarrollo de sus funciones y mandatos. Sin embargo, la protección legal debe coexistir en un medio en el que haya una clara rendición de cuentas. Lo anterior significa que mientras los funcionarios en lo individual deben estar legalmente protegidos, se les debe exigir el cumplimiento de juramentos institucionales, así como de reglas de conflicto de interés y códigos de conducta para asegurar que siguen siendo sujetos a rendición de cuentas. La protección legal debe estar estipulada en leyes y procedimientos administrativos, y en circunstancias apropiadas, debe abarcar el pago de costos legales para sus beneficiarios (**APEC, páginas 2-3**).
- **Principio 15 – Tratamiento de los responsables de una insolvencia bancaria:** Un asegurador de depósitos u otro miembro destacado de la red de seguridad financiera debe contar con facultades para investigar y, de ser necesario, promover acciones contra los responsables de una insolvencia bancaria. La facultad de investigar a funcionarios, directivos, gerentes, auditores y otras personas responsables de la insolvencia de un banco puede contribuir a incrementar el monto de recuperaciones a favor del asegurador y a mitigar los problemas de riesgo moral al constituir un fuerte disuasivo de actos indebidos (**IADI, *General Guidance for the Resolution of Bank Failures*, página 45**).

Resolución de bancos insolventes

- **Principio 16 – Mecanismos detonadores de acciones correctivas tempranas:** Los miembros de la red de seguridad financiera deben asegurarse de que exista un marco para la detección y resolución temprana de bancos en problemas. La determinación y reconocimiento de que un banco ya se encuentra, o se espera que caiga en problemas financieros serios, debe hacerse lo más pronto posible por los miembros de la red de seguridad financiera que cuenten con la independencia y autoridad legal para actuar partiendo de detonadores claros y bien definidos. Estos mecanismos requieren el sustento de una regulación y supervisión robustas, reglas contables y de revelación firmes, así como un marco legal efectivo (**APEC, página 4**).
- **Principio 17 – Procesos eficaces de resolución:** Existen tres opciones básicas de resolución: liquidación y reembolso de las reclamaciones de los depositantes, operaciones de compra y asunción (venta) y asistencia financiera a banco abierto. Las leyes de quiebra y/o insolvencia y otras pueden influir fuertemente en la selección del método de resolución debido a que dichas leyes varían considerablemente entre países y, en algunos casos, dificultar la práctica de un método particular de resolución. Debido a la importancia especial de los bancos y las insolvencias bancarias, quienes elaboran las políticas podrían querer evaluar hasta qué punto las leyes de quiebra o insolvencia facilitan la salida ordenada de los bancos en problemas. A este respecto, debe considerarse el establecimiento de un régimen especial para los bancos (**FSF, página 31**).

Un proceso eficaz de resolución bancaria debe: cumplir con las obligaciones del asegurador de depósitos, asegurar el reembolso rápido y correcto a los depositantes, minimizar los costos de resolución y la perturbación de los mercados, maximizar la recuperación de activos, resolver puntual y equitativamente las reclamaciones hechas en buena fe, y reforzar la disciplina a través de acciones legales en casos donde se presume negligencia u otros malos manejos.

- **Principio 18 – Facultad para establecer un banco puente:** El asegurador de depósitos u otro integrante de la red de seguridad financiera debe contar con la facultad para establecer un banco puente (o un mecanismo de resolución similar) con el objeto de contribuir a preservar la operación de funciones bancarias clave mediante la adquisición de activos y la asunción de pasivos del banco insolvente por el tiempo que sea necesario hasta llegar a un mecanismo final de resolución (**FSF, página 32 y IADI, General Guidance for the Resolution of Bank Failures, página 22**).

Reembolso a depositantes; reclamaciones y recuperaciones

- **Principio 19 – Reembolso a depositantes:** El asegurador de depósitos debe ser notificado o informado con suficiente antelación del cierre de un banco para preparar el pago puntual de los depósitos asegurados. Se deben desarrollar sistemas y procesos para realizar las evaluaciones preparatorias de los depósitos asegurados a cargo de los bancos en problemas (**FSF, página 34**).

Definir a quién se debe reembolsar y cerciorarse de que los límites del seguro de depósitos se respeten son pasos cruciales del proceso de reembolso. Los depositantes necesitan saber cuándo y bajo qué condiciones el asegurador de depósitos comenzará el proceso de reembolso, así como los límites de cobertura aplicables. Los depositantes deben ser notificados del periodo en que se efectuará el reembolso, y si se harán pagos adelantados o provisionales. Contar con acceso a los registros de depósitos previamente al cierre del banco, reduce el riesgo de

manipulación de datos, acorta el tiempo para completar el proceso de reembolso y ayuda a preservar la confianza del público **(FSF, página 35)**.

- **Principio 20 – Reclamaciones y recuperaciones de activos:** Las estrategias de administración y venta de activos, y de gestión de reclamaciones deben guiarse por consideraciones comerciales y de méritos económicos, la calidad de los activos, la profundidad y condición de los mercados, la disponibilidad de expertos en el tema de administración y venta de activos, los requerimientos legales relativos a la venta de activos, y los objetivos de políticas públicas **(FSF, páginas 34 y 36)**.

Riesgo Moral

- **Principio 21 – Reducción del riesgo moral:** Una red de seguridad financiera bien diseñada contribuye a la estabilidad del sistema financiero; sin embargo, si ésta adolece de defectos de diseño, puede incrementar el riesgo, en particular, el riesgo moral. El buen gobierno corporativo y la gestión competente del riesgo por parte de cada banco, en un entorno de disciplina de mercado eficaz, y de un marco jurídico caracterizado por la fortaleza de sus leyes, regulación y supervisión prudencial, puede mitigar el riesgo moral, más aun cuando estos elementos operan coordinadamente.

Cerciorarse de que el sistema de seguro de depósitos cuente con ciertos elementos de diseño puede también contribuir a mitigar el riesgo moral. Estos elementos pueden incluir: establecer límites a los montos asegurados; excluir de la cobertura a ciertos tipos de depositantes; instaurar sistemas de cuotas ajustadas al riesgo; minimizar el riesgo de pérdidas mediante el cierre oportuno de bancos en problemas; y demostrar voluntad de emprender acciones legales, cuando se justifique, en contra de directivos y de otras personas por conductas indebidas **(FSF, páginas 8-9)**.

7. Los Principios Básicos son neutros con respecto a los diferentes tipos de seguro de depósitos, siempre y cuando se cumplan sus objetivos fundamentales. Los Principios Básicos no están diseñados para cubrir todas y cada una de las necesidades y circunstancias de cada sistema bancario. Por el contrario, será mejor considerar las circunstancias específicas de cada país en el contexto de las leyes existentes y de los poderes con los que se cuenta para hacer cumplir los objetivos de política pública y el mandato del sistema de seguro de depósitos.

8. El cabal cumplimiento de los Principios Básicos deberá contribuir a la estabilidad del sistema financiero y mejorar la protección al depositante.

9. Se recomienda que el Foro de Estabilidad Financiera y otras autoridades financieras internacionales consideren los Principios Básicos en sus labores de fortalecimiento de los marcos de regulación y de mejora de la protección al depositante y de la estabilidad del sistema financiero.

Referencias

Financial Stability Forum (FSF) Working Group on Deposit Insurance, Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance, Basel, 2001. <http://www.iadi.org/Final%20Reports/FSF%20Final%20Report.pdf>

International Association of Deposit Insurers (IADI), General Guidance for Developing Differential Premium Systems, Basel, 2005a. http://www.iadi.org/Guidance%20Papers/IADI-Diff%20prem%20paper%20final_Feb2005.pdf

Key Conclusions of the APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance and IADI Guidance Points, Basel, 2005b. <http://www.iadi.org/Guidance%20Papers/IADI%20-%20APEC%20Guidance%20June%202005.pdf>

Guidance on Interrelationship Among Safety-Net Participants, Basel, 2006a. http://www.iadi.org/Guidance%20Papers/2006-01-12_Guidance_on_Interrelationship-final.pdf

General Guidance for the Resolution of Bank Failures, Basel, 2006b. <http://www.iadi.org/Guidance%20Papers/Guidance%20Bank%20Resol%20Cons%20120505final.pdf>

IADI Draft Discussion Paper on Funding of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007a.

IADI Discussion Paper on the Governance of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007b. <http://www.iadi.org/Draft%20Guidance%20Papers/IADI%20-%20Governance%20Guidance%20Paper%2022November%202007t.pdf>

IADI Discussion Paper on Public Awareness of Deposit Insurance Systems, Basel, 2007c. http://www.iadi.org/Draft%20Guidance%20Papers/Public_Awareness_Draft_Guidance_Paper_.pdf