

I. CONCEPTOS FUNDAMENTALES DE UN SISTEMA DE SEGURO DE DEPÓSITOS

1. El rol del sector bancario y la red de seguridad financiera

Las instituciones financieras (bancos) son importantes en la economía debido a su rol en el sistema de pagos, como intermediarios entre depositantes y prestatarios y su función como agentes para la transmisión de políticas monetarias. Los bancos están en el negocio de asumir y manejar riesgos. Debido a su propia naturaleza, los bancos son vulnerables a problemas de liquidez y solvencia, entre otras cosas, porque transforman depósitos líquidos a corto plazo en préstamos o inversiones a largo plazo y menos líquidos.

La importancia de los bancos en la economía, el potencial de los depositantes a sufrir pérdidas cuando los bancos quiebran y la necesidad de mitigar riesgos de contagio, lleva a los países a establecer redes de seguridad financiera. Una red financiera usualmente incluye regularización prudencial y supervisión, un prestamista de última instancia y un seguro de depósitos. La distribución de poderes y responsabilidades entre los participantes de la red de seguridad financiera es materia de política pública y de las circunstancias de cada país.

2. Formas de protección al depositante

Algunos países tienen protección implícita, la cual surge cuando el público, incluyendo depositantes y otros acreedores, esperan alguna forma de protección en el caso de una quiebra bancaria. La protección implícita, por definición, no es formalmente especificada: no hay reglas estatutarias concernientes a la elegibilidad de los pasivos bancarios, el nivel de protección proveída o la forma en que el pago será realizado. Por su naturaleza, la protección implícita crea incertidumbre acerca de cómo los depositantes, acreedores y otros serán tratados cuando una crisis financiera ocurra.

Los estatutos y otros instrumentos legales usualmente estipulan un seguro de depósitos explícito. Típicamente, hay reglas que gobiernan los límites de cobertura, los tipos de instrumentos asegurados, los métodos para calcular los reclamos, uso de un fondo y otros temas relacionados. Un seguro de depósitos es preferible a una protección implícita, si clarifica las obligaciones de las autoridades hacia los depositantes y limita la escala de decisiones discrecionales que pueden resultar en acciones arbitrarias.

Un seguro de depósitos puede manejar un limitado número de crisis bancarias a la vez, pero jamás se puede esperar que maneje una crisis financiera sistemática por sí mismo.

3. Riesgo Moral

Una red de seguridad financiera bien diseñada contribuye a la estabilidad del sistema financiero; sin embargo, si es diseñado pobremente, puede aumentar los riesgos (sobre todo el riesgo moral). El riesgo moral se refiere al incentivo para la toma de riesgos excesivos por parte de los bancos o de aquellos que reciban el beneficio de la protección. Tal comportamiento puede darse, por ejemplo, en situaciones donde los depositantes y otros acreedores están protegidos, o creen que están protegidos, contra pérdidas o cuando ellos creen que a un banco no se le dejará quebrar.

El riesgo moral puede ser mitigado a través de la creación y la promoción de incentivos apropiados a través de un buen gobierno corporativo, eficiente disciplina de mercado y esquemas para una regulación fuerte, supervisión y leyes.

La disciplina de mercado ayuda a reducir el riesgo moral por el papel que desempeñan los accionistas como los acreedores y depositantes, quienes están expuestos al riesgo de pérdida cuando quiebra un banco. Sin embargo, para que la disciplina de mercado funcione correctamente, estos grupos deben tener el conocimiento necesario para valorar los riesgos que enfrentan. La información debe estar disponible y entendible para el público.

Algunos países confían mucho en regulaciones prudentes y una disciplina supervisora para superar el riesgo moral y controlar la toma de decisiones riesgosas.

Características específicas del diseño de un seguro de depósitos también pueden ayudar a disminuir el riesgo moral. Estas características incluyen: establecer límites a las cantidades aseguradas, excluir ciertas categorías de la cobertura, usar ciertas formas de coaseguro, implementar primas diferenciadas o ajustadas al riesgo, minimizar el riesgo de pérdida a través de un cierre temprano de bancos en problemas y demostrar el deseo de tomar las acciones legales contra los gerentes y demás responsables por actos inapropiados.

II. PROCESOS PARA ADOPTAR Y MANTENER UN SISTEMA DE SEGUROS DE DEPÓSITOS

1. Objetivos de la política pública

El primer paso en diseñar un sistema de seguro de depósitos es identificar los objetivos de una política pública que se desean conseguir y que estos objetivos sean bien entendidos. Los principales objetivos de los seguros de depósitos son contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes pequeños.

Un sistema de seguro de depósitos bien diseñado y entendido contribuye a la estabilidad del sistema financiero porque reduce los incentivos que tienen los depositantes para retirar sus depósitos asegurados, debido a una pérdida de confianza. Las actitudes públicas y expectativas juegan un rol particularmente importante en reforzar la credibilidad y la efectividad de un seguro de depósitos.

El seguro de depósitos protege a los depositantes contra las consecuencias asociadas con la quiebra bancaria pero no está diseñada para proteger a los bancos de que quiebren. La provisión de un seguro de depósitos elimina de los depositantes la difícil tarea de monitorear y valorar la condición de los bancos y la calidad de sus activos. Al mismo tiempo que contribuye a mantener la confianza, de tal manera que los depositantes pequeños, o aquellos que no pueden establecer la condición financiera de un banco, estén menos inclinados a participar en corridas bancarias.

2. Análisis Situacional y Consideraciones de Implementación

(a) Factores Económicos, el estado y estructura del sistema bancario y las actitudes públicas y expectativas.

Es necesario un análisis completo de las condiciones y factores, tales como el nivel de la actividad económica, políticas fiscales y monetarias actuales, inflación y la condición de los mercados financieros. Estas condiciones y factores afectan al sistema bancario y ejercerán influencia sobre la efectividad de un seguro de depósitos. Un análisis situacional también requiere de la evaluación de la condición en que se encuentra el capital de los bancos, niveles de liquidez, calidad del crédito, políticas y prácticas del manejo de riesgo y demás.

Existe también la necesidad de examinar el grado de competitividad, concentración y el grado de propiedad por parte de los accionistas, así como sus directrices. Por ejemplo, en un sistema concentrado, la capacidad del seguro de depósitos de fondear o manejar la quiebra de un banco grande y complejo puede ser problemática.

(b) El estado legal, regulación prudencial, supervisión, contabilidad y regímenes abiertos.

Los sistemas de seguro de depósitos no pueden ser efectivos si no existen leyes relevantes o si el régimen legal está caracterizado por inconsistencias. Factores adicionales que deben ser considerados son los siguientes: la habilidad del marco legal para apoyar una intervención temprana y establecer mecanismos de corrección oportunos, la habilidad

inmediata para cerrar bancos en problemas, las provisiones para una ordenada y clara liquidación de activos y la resolución de las obligaciones hacia los acreedores.

Una fuerte regulación prudencial y supervisión debe permitir que solo los bancos viables operen en el mercado.

La contabilidad, en este caso, se refiere a la determinación adecuada y precisa de información en áreas tales como valoración de activos, mediciones de la exposición de créditos, provisiones para cartera vencida, mediciones de préstamos, ganancias bancarias, rentabilidad y demás.

Regímenes abiertos son aquellos en donde se refuerza la efectividad de un seguro de depósitos. Lo cual se consigue por medio del requerimiento a los bancos para que emitan información financiera importante, detallada y a tiempo para que el mercado pueda valorar su rendimiento.

3. Transición de una garantía general a un sistema de seguro de depósitos

Algunos países han introducido una garantía explícita general durante las crisis financieras para proteger completamente a depositantes y acreedores. Sin embargo, las garantías generales pueden tener numerosos efectos adversos, si se mantiene por mucho tiempo; sobretodo los relacionados con el aumento de riesgo moral.

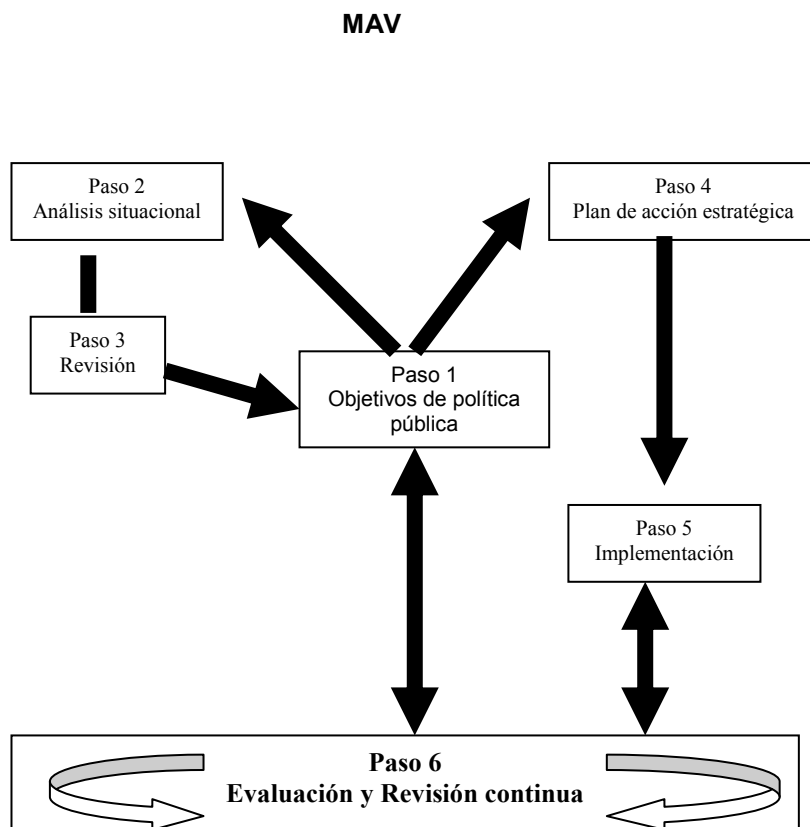
Un país que considera la transición de una garantía general a un sistema de seguro de depósitos debe llevar a cabo cierto tipo de análisis situacional, como si se tratara de un país moviéndose desde una protección implícita. Además, para los países que transitan de una garantía general a un sistema de seguro de depósitos, deben considerar tres temas importantes:

Primero, debe darse cuenta del hecho de que la protección para los depositantes y otros acreedores está siendo reducida. Por lo que, las autoridades deben prestar particular atención a las actitudes públicas y expectativas. Además, aquellos países con alta movilidad de capitales y/o con políticas de integración regional, deben considerar los efectos de los niveles de protección y otras políticas relacionadas en otros países.

Segundo, las autoridades deben considerar la capacidad del sistema financiero para fundear a un nuevo sistema de seguro de depósitos. El tercer tópico se refiere a la velocidad con que se realiza la transición misma.

4. Metodología de auto-valoración (MAV)

El MAV es una herramienta para diseñar, implementar, modificar y valorar continuamente un sistema de seguro de depósitos. Los seis pasos que comprende esta metodología, permiten a las autoridades empezar desde los principios generales y luego modificar las características del diseño para que se acoplen con las necesidades de cada país.



1. **Establecer los objetivos de política pública.** El proceso empieza con la articulación de los objetivos más relevantes de política pública. El análisis debe tomar en cuenta las condiciones y factores presentes en el país. Se debe esclarecer el rol del asegurador de depósitos y lo que espera obtener de su trabajo dentro de la red de seguridad financiera, así como también atributos fundamentales y elementos importantes del sistema.
2. **Análisis situacional de condiciones y factores.** Se consideran factores económicos, políticas monetarias y fiscales actuales, el estado y la estructura del sistema bancario, actitudes públicas y expectativas, el esquema legal, regulación prudencial, supervisión, contabilidad y regímenes abiertos. El análisis debe identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del sistema de seguro de depósitos (FODA)
3. **Revisión.** Se debe llevar a cabo una revisión de los objetivos de política pública, de los atributos fundamentales y de los elementos importantes propuestos y realizar los ajustes en caso de ser necesario.
4. **Plan de acción estratégica.** Debe ser realizado después de la revisión. Este plan debe señalar las metas a alcanzarse y sus prioridades, límites de tiempo, caminos a seguir y estrategias de comunicación. También debe definir como se hará operacional el sistema de seguro de depósitos. Las autoridades deben tener planes de contingencia en el caso

que se presenten situaciones adversas. Es muy importante que el público entienda el plan.

5. **Fase de implementación y aceptación.** El propósito de esta fase es hacer operacional el sistema y manejar asuntos que se puedan suscitar durante la transición.
6. **Evaluación y revisión continua.** Es necesaria para asegurar la efectividad del seguro de depósitos y para realizar los cambios requeridos. Se debe considerar las lecciones aprendidas tanto dentro del país como afuera. El seguro de depósitos debe ser revisado cada cierto tiempo.

III. ESTRUCTURA Y CARACTERÍSTICAS DEL DISEÑO

1. Mandatos, poderes y estructura.

(a) Mandatos y poderes

Un mandato es un grupo de instrucciones oficiales o una declaración de propósitos. Es crítico que exista consistencia entre los objetivos declarados y los poderes y responsabilidades dadas al asegurador de depósitos.

Un asegurador de depósitos que busca minimizar el riesgo tiene un mandato relativamente amplio y más poderes. Estos poderes pueden incluir: la habilidad para controlar la entrada y la salida del seguro de depósitos, la habilidad para valorar y manejar sus propios riesgos y la habilidad para conducir exámenes a los bancos o pedirlos.

Como regla general, un asegurador de depósitos debe tener todos los poderes necesarios para completar su mandato.

(b) Estructura básica y temas operacionales.

Independientemente del mandato, existen ciertos temas operacionales que deben ser tratados. Uno de ellos es determinar si la función del asegurador de depósitos es asignada a una organización existente o si una entidad completamente diferente debe ser establecida.

Designar la función de asegurador de depósitos a una entidad existente, por ejemplo añadir un departamento al banco central, tiene la ventaja de que permite al asegurador de depósitos acarrear recursos humanos así como habilidades de la organización más grande. Sin embargo, este mecanismo también tiene sus desventajas. La primera es que la organización más grande puede tener dificultades en separar sus otras responsabilidades e intereses de la función de asegurador. En todo caso, sea independiente o dependiente el asegurador de depósitos, es de vital importancia que se clarifique la responsabilidad de cada función en la red de seguridad.

(c) Gobierno

El gobierno debe incluir individuos con el conocimiento necesario para entender las actividades de la organización, así como el ambiente en que opera y deben tener la autoridad para tomar decisiones. Los miembros del gobierno y la administración deben verse libres de conflictos de intereses. Reglas especificando las prácticas del gobierno deben ser desarrolladas.

(d) Recursos humanos y protección

Algunos mecanismos han sido empleados para asegurar la permanencia de personal calificado. Entre ellos se puede mencionar el acceso a recursos de otros participantes en la red de seguridad así como contratar a terciarizadoras.

La importancia de que los empleados de buena fe reciban protección legal contra las demandas, radica en que puede ser un incentivo para permanecer vigilantes y asumir sus responsabilidades; particularmente en aquellos casos donde los mandatos enfatizan la detección e intervención temprana así como el cierre de bancos en problemas.

2. Interrelación entre los participantes de la red de seguridad financiera

Las autoridades deben especificar las relaciones y la coordinación entre el seguro de depósitos y los otros participantes de la red de seguridad. Existe la necesidad de una coordinación estrecha, así como es esencial compartir información entre los participantes.

La autoridad supervisora generalmente es la fuente primaria de información sobre los bancos. Para asegurar que el seguro de depósitos obtenga la información que necesita, es importante coordinar estrechamente la recopilación y difusión de información.

El seguro de depósitos también necesita información concerniente al valor de los activos de un banco y sobre la línea de tiempo esperada para el proceso de liquidación, dado que el valor de los activos depende, en parte, del tiempo necesario en liquidarlos. Además es importante que se establezcan reglas claras sobre la confidencialidad de la información que debe ser adoptada por los participantes de la red de seguridad financiera.

3. Membresía y cobertura

(a) Membresía

(i) Membresía obligatoria

En general, la membresía debe ser obligatoria para evitar problemas de selección adversa. Sin embargo, hay casos donde el mercado obliga a los bancos a participar en el sistema de protección de seguros, sin que exista una obligación legal para hacerlo. Este caso puede ocurrir cuando los depositantes están conscientes y son sensibles a la existencia de un seguro, por lo tanto se crean fuertes incentivos para que los bancos sean parte del mismo. Cabe señalar, que en un sistema de membresía voluntaria, los bancos fuertes pueden optar por no pertenecer al sistema, esto sucede cuando los costos de la crisis son altos y esto pueda afectar la solvencia financiera y la efectividad del sistema de seguro de depósitos.

(ii) Consideraciones cuando se concede la membresía a los bancos

Hay dos circunstancias que pueden requerir diferentes aproximaciones para conceder la membresía a los bancos. Primero, cuando un sistema de seguro de depósitos es establecido y, segundo, cuando la membresía es concedida a bancos nuevos bajo un sistema existente.

Cuando un sistema de seguro de depósitos es creado, las autoridades se enfrentan con el reto de minimizar los riesgos del asegurador de depósitos, mientras concede una membresía extensiva. Generalmente dos opciones están disponibles: membresía automática o requerir que los bancos apliquen para entrar.

La membresía automática para todos los bancos puede ser la opción más simple a corto plazo. Sin embargo, el asegurador de depósitos puede verse enfrentado con la difícil tarea de tener que aceptar bancos que representen un inmediato riesgo financiero u otras consecuencias adversas.

Alternativamente, se puede requerir que los bancos apliquen para la membresía. Esta opción provee al asegurador de depósitos la flexibilidad de controlar los riesgos que asume, estableciendo un criterio para entrar. En tales casos, un apropiado plan de transición debe llevarse a cabo, explicando los detalles del criterio, procesos y cronogramas para obtener la membresía.

La manera en que las autoridades conceden la membresía en sistemas de seguro existentes varia. En algunos países, las licencias de funcionamiento y la otorgación de membresías son funciones separadas de cada uno de los participantes de la red de seguridad. En otros países, los representantes de cada uno de los participantes en la red de seguridad aprueban a nuevos miembros de manera conjunta; mientras que en otros, la membresía es automática con el otorgamiento de la licencia.

(iii) *Banca extranjera*

Aunque los bancos domésticos son los principales miembros de la mayoría de seguros de depósitos, algunos países requieren que las subsidiarias de bancos extranjeros y sucursales participen también en el sistema. Existen algunos argumentos para su inclusión: la estabilidad del sistema financiero doméstico, el objetivo de proveer un nivel mínimo de seguro de depósitos a todos los depositantes, la noción de que los bancos extranjeros se benefician de un sistema financiero doméstico estable y deberían, por lo tanto, participar en el sistema de seguro de depósitos como parte de hacer negocios en un país y la diversificación que surge de una membresía más amplia y de la expansión del fondo base.

(iv) *Instituciones financieras no bancarias*

Existen diferentes enfoques sobre las instituciones financieras no bancarias que ofrecen depósitos y productos similares. Los fundamentos detrás de expandir la membresía a este tipo de instituciones incluye: el deseo por no introducir distorsiones competitivas entre los diferentes tipos de instituciones que ofrecen productos similares; el objetivo de aumentar la estabilidad del sistema financiero a través de incluir todas las instituciones que aceptan depósitos y productos similares y el deseo de aplicar regulación prudencial y reglas de supervisión a todas las instituciones.

Sin embargo, hay muchos casos en donde a las instituciones no bancarias se les excluye de la membresía. Las razones más comunes son que dichas instituciones no son tan relevantes para la estabilidad financiera del país, también pueden estar sujetas a diferentes reglas de supervisión y regulación y puede ser que existan diferentes autoridades controlando sus negocios. En tales circunstancias, las autoridades pueden establecer diferentes esquemas de protección para cubrir a las instituciones financieras no bancarias.

(v) *Bancos del Estado*

Estos bancos son usualmente los beneficiarios de una garantía implícita gubernamental que puede hacer que su inclusión en el sistema de seguro de depósitos parezca innecesaria. Sin embargo, algunas de las razones para incluirlos son: facilitar la privatización, asegurar una igualdad competitiva con los bancos privados en términos del nivel de cobertura y contribuciones en primas, proveer un mecanismo para atraer a tales bancos bajo las mismas reglas de supervisión y control que se aplican a otros bancos y diversificar los riesgos del depósito de seguros y aumentar su fondo base.

(b) *Cobertura*

(i) *Alcance y nivel*

Las autoridades deberían definir claramente, por ley o contrato privado, que es un depósito asegurable. Al hacerlo, se debe considerar la importancia relativa de los diferentes tipos de depósitos, incluyendo depósitos en moneda extranjera y los depósitos de personas no residentes, en relación con los objetivos públicos del sistema. Una vez que los depósitos relevantes son seleccionados, la exclusión de tipos específicos de depósitos o depositantes pueden ser determinados.

Muchos sistemas de seguro de depósitos excluyen depósitos mantenidos por depositantes que están en la capacidad de establecer o averiguar la condición financiera de un banco y ejercer la disciplina del mercado. Ejemplos incluyen depósitos mantenidos por bancos,

cuerpos gubernamentales, inversionistas profesionales tales como fondos mutuales y depósitos mantenidos por personas vinculadas. También, depósitos con alto rendimiento son algunas veces excluidos de la cobertura o su reembolso puede estar limitado al principal con una tasa de interés inferior.

Una vez que el alcance está determinado, el nivel de cobertura puede ser establecido. Se lo puede realizar a través de una examinación de datos relevantes, tales como información estadística describiendo el tamaño de la distribución de los depósitos mantenidos en los bancos. Esto da a las autoridades un objetivo mensurable, tal como la fracción de depósitos cubiertos, con lo cual se puede valorar un adecuado nivel de cobertura. Es importante que exista una relación entre los niveles de cobertura y riesgo moral.

Hay numerosas maneras de aplicar límites de cobertura. Usualmente se aplican límites por depósito o por depositante. Usar un método por depósito puede ser incompatible con el objetivo de asegurar una cobertura limitada, porque un depositante puede fácilmente evadir la restricción al abrir múltiples cuentas en un banco por cantidades iguales o menores a la asegurada. Si bien, al enfocarse la cobertura por depositante evita el riesgo mencionado, pero la información requerida es más grande en vista que todas las cuentas del depositante deben ser identificadas y agregadas para los propósitos del seguro de depósitos.

Dada la importancia de limitar la cobertura de manera efectiva y contribuir a la estabilidad del sistema financiero, así como mantener el requerimiento de información razonable, es preferible aplicar el seguro de depósitos por persona por banco.

(ii) Coaseguro

Un enfoque para aumentar la disciplina de mercado y reducir en algo los costos del seguro de depósitos es el uso de un coaseguro, donde una proporción pre-especificada de depósitos es asegurada. Los depositantes con cobertura limitada deben estar conscientes que pueden sufrir pérdidas, si sus depósitos exceden el límite.

Una consecuencia negativa del coaseguro es que los depositantes pueden optar por no utilizar al sistema bancario. Una de las maneras de protegerse contra estos efectos adversos es aplicar el coaseguro sobre una cierta cantidad, de tal manera que los individuos que mantienen pequeñas cuentas estén completamente protegidos contra el riesgo de pérdida, mientras se mantiene el incentivo de aquellos depositantes grandes para monitorear a los bancos. Para que el coaseguro sea efectivo, se necesita que una extensiva información respecto a la situación financiera de los bancos sea dada a conocer al público.

(iii) Ajustando los niveles de cobertura

La tasa de inflación, el crecimiento del PIB real, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la manera en como estos factores ejercen influencia en la composición y tamaño de los depósitos pueden requerir un ajuste en los límites de cobertura.

Los ajustes pueden ser de manera discrecional o pueden ser hechos de manera sistemática a través de indexaciones periódicas o automáticas.

Si los ajustes ocurren muy a menudo, el público puede verse confundido; mientras que, si ocurren con poca frecuencia, el sistema de seguro de depósitos podría verse incapacitado para cumplir con sus objetivos de política pública.

(iv) Depósitos en moneda extranjera

La decisión sobre cubrir o no los depósitos en moneda extranjera depende en mucho sobre el uso que tiene un país de moneda extranjera. Cuando el uso es alto, sería de poca utilidad instituir un seguro sin cubrir estos depósitos.

Si los depósitos en moneda extranjera van a estar cubiertos, es importante considerar si estos depósitos van a ser reembolsados en moneda local o extranjera. Por lo mínimo, si el sistema decide reembolsar en moneda extranjera, debe tener suficiente acceso a activos extranjeros u otras formas de fondearse con moneda extranjera.

Es de vital importancia que existan controles, supervisiones y sistemas de manejo de riesgo para los bancos en su manejo de moneda extranjera.

4. Fondo

Un sistema de seguro de depósitos deber tener todos los mecanismos disponibles para mantener un fondo suficiente, de tal manera que los reembolsos a los clientes en caso de crisis bancaria puedan recibir su dinero. El fondo puede nutrirse de algunas maneras, tales como: asignaciones gubernamentales, primas cobradas a los miembros de seguro (bancos), préstamos o una combinación de estos.

Las primas pueden ser cobradas de manera ex – ante o ex – post. Más allá de la decisión de cómo fondear el seguro de depósitos, las autoridades deben considerar algunos temas adicionales. Entre éstos se encuentran: la manera en que el gravamen del seguro será determinado, verificado y recolectado y, si es apropiado establecer diferentes fondos de seguro para diferentes tipos de instituciones financieras.

Los bancos deben pagar el costo del seguro de depósitos, en vista que ellos y sus clientes directamente se benefician de tener un sistema de seguro de depósitos eficiente.

Una opción para calcular la base del gravamen es utilizar el monto total de los pasivos del banco. Pero cabe aclarar, que si bien usar los pasivos totales puede ser administrativamente más fácil, existe el problema de que si un banco se fondea prioritariamente con depósitos no asegurables, puede terminar pagando una porción desproporcional de primas.

(a) Fondeo con base ex – ante o ex – post

Fondeo ex –ante, el cual se refiere a la acumulación de un fondo o reserva, provee una oportunidad para suavizar las primas pagadas por los bancos sobre el curso de un ciclo de negocios. Si las autoridades deciden usar un modelo ex –ante, el asegurador de depósitos debe garantizar que los fondos sean bien manejados y disponibles para cubrir las pérdidas cuando ocurren. Este último punto, puede conseguirse mediante la implementación de políticas de inversión apropiadas.

Fondeo ex – post requiere que los miembros del seguro paguen sus primas después de que ocurre la crisis y usualmente se implantan después de una recesión económica. Este tipo de fondeo puede mejorar un monitoreo interbancario, porque cada banco tiene un incentivo para evadir los costos asociados con la quiebra de un miembro. Sin embargo, se debe considerar que los bancos que quiebran no habrán contribuido a fondear los costos asociados con su crisis.

En la práctica, los sistemas de seguro de depósitos usualmente combinan los dos métodos (ex – ante y ex – post) para fondearse.

(b) Temas acerca de la creación y el tamaño de un fondo de seguro de depósitos

En principio, hay dos enfoques disponibles para establecer un fondo de seguro de depósitos. Primero, los bancos pueden ser gravados con una prima fija por un período de tiempo largo. Este enfoque permite que el fondo fluctúe en respuesta a pérdidas del seguro y que los movimientos en el fondo no disparen automáticamente ciertos cambios en la tasa de la prima. Al usar este enfoque el asegurador podría ser dependiente del gobierno o de otros apoyos financieros en épocas cuando el fondo es insuficiente para cubrir las obligaciones.

Segundo, un sistema de gravamen bajo primas puede ser diseñado para mantener al fondo dentro de una meta, sea ésta una razón matemática o financiera o un rango. Usando este enfoque, las primas podrían ser establecidas y ajustadas a lo largo del tiempo, tomando en consideración alguna razón entre el fondo del seguro y los depósitos garantizados. Este enfoque ayuda a minimizar la exposición al riesgo que el asegurador de depósitos está asumiendo. Además, este método también ayudaría a que los bancos paguen primas inferiores bajo buenas condiciones económicas e, igualmente, primas más altas bajo recesiones.

(c) Gravámenes del seguro de depósitos: Tasa fija versus primas diferenciadas por riesgo

La principal ventaja de un sistema de tasa fija es la relativa facilidad con que los gravámenes son calculados y administrados. Sin embargo, los bancos de menor riesgo efectivamente terminan pagando parte del beneficio del seguro recibido por los bancos de mayor riesgo.

La mayoría de sistemas de seguro recientemente establecidos, adoptan una tasa fija dadas las dificultades asociadas con diseñar e implementar una prima diferenciada por riesgo. Sin embargo, debido a que la tasa fija no refleja el nivel de riesgo que un banco representa para el sistema de seguro, éstos pueden incrementar el riesgo de sus portafolios sin incurrir en costos adicionales. Como resultado, las tasas fijas pueden ser percibidas como un aliciente para tomar riesgos excesivos, a menos que existan mecanismos para imponer sanciones financieras o penalidades.

Las primas diferenciadas por riesgo pueden aminorar tales críticas y fomentar prácticas de riesgo más prudentes. Las dificultades asociadas con este sistema son: encontrar métodos aceptables y apropiados para diferenciar el riesgo de los bancos, obtener información oportuna y veraz, asegurar que el criterio de calificación de riesgo es transparente y examinar los potenciales efectos desestabilizadores de primas altas en bancos ya con problemas. Un tema importante, pero delicado, para las autoridades es considerar si la información sobre el riesgo de los bancos debe ser de dominio público o reservada por razones de confidencialidad.

IV. RESOLUCIONES, REEMBOLSOS, RECLAMOS Y RECUPERACIONES

1. Soluciones del sector privado

Antes que un banco alcance el punto de cierre, es decir, el punto donde es preferible dejar de operar, usualmente ha sido sujeto de varios esfuerzos para fortalecer sus operaciones. Tales acciones pueden incluir esfuerzos de reestructuración que son muy similares a las transacciones de resolución llevadas a cabo cuando existe una fusión o una adquisición por parte de un banco saludable. Estos esfuerzos son frecuentemente descritos como soluciones del sector privado y no representan costo alguno para el asegurador de depósitos.

2. Solucionando a bancos en problemas

(a) Opciones

Existen básicamente tres opciones para solucionar a los bancos en problemas: liquidación y reembolso de las obligaciones, transacciones de compra-y-supuesto (ventas) y asistencia financiera.

(i) Liquidación y reembolso de obligaciones

El reembolso de las obligaciones de los depositantes ocurre cuando una adquisición o una fusión no es atractiva para potenciales inversionistas. El banco quiebra y es inmediatamente cerrado, sus activos y las obligaciones no garantizadas son transferidas a un liquidador para

su liquidación. El reembolso puede realizarse ya sea pagando a los depositantes directamente o transfiriendo sus depósitos garantizados a otro banco.

(ii) Transacciones de compra-y-supuesto (ventas)

En una transacción de compra-y-supuesto, un banco saludable o un grupo de inversionistas asume parte o todas las obligaciones y compra parte o todo el activo del banco quebrado. Claramente, los inversionistas deben tener recursos suficientes para absorber la adquisición, suficiente capital para manejar los nuevos costos del banco y una administración calificada.

Variantes a este método incluye lo que se conoce como “banco puente” u otros arreglos internos, los cuales han sido usados principalmente para manejar las crisis de los bancos grandes y complejos. En este sentido, un participante de la red de seguridad asume el control y la propiedad del banco en crisis y lo opera por un período de tiempo. Los objetivos son prevenir deterioraciones más avanzadas del banco, dar a las autoridades más tiempo para encontrar soluciones permanentes y proporcionar a posibles inversionistas una mayor oportunidad para revisar la calidad de los activos del banco.

(iii) Asistencia Financiera

La asistencia financiera puede ser proporcionada a un banco operativo en peligro de quiebra. El asegurador de depósitos puede retener los derechos de propiedad del banco, mientras que capital adicional de inversionistas externos y un reemplazo de la administración y directores puede ser requerido. Este tipo de asistencia se brinda usualmente cuando se cree que cerrar un banco podría significar grandes riesgos para la estabilidad del sistema financiero.

3. Reembolso a los depositantes

La determinación sobre quien debe ser reembolsado y asegurar que los límites del seguro de depósitos sean respetados, son los pasos más cruciales en un proceso de pagos. Una determinación individual del estado de cada cuenta es necesaria cuando los estatutos o mandatos dan prioridad a las acreencias garantizadas.

(a) Condiciones para un efectivo reembolso

Los depositantes deben conocer cuando y bajo que condiciones el asegurador de depósitos empezará el proceso de reembolso, así como los límites aplicables para la cobertura. Si el desembolso no ocurre inmediatamente después del cierre del banco, los depositantes deben ser informados sobre el cronograma sobre el cual se llevará a cabo sus reembolsos. El asegurador de depósitos debe saber con exactitud y lo más pronto posible cuando un banco será cerrado definitivamente.

(b) Elegibilidad para la cobertura

El asegurador de depósitos debe valorar el saldo en cada cuenta de depósito al cierre y determinar si las cuentas están dentro de los límites del seguro. En algunos países, el límite del seguro de depósitos es aplicado al combinar todas las cuentas mantenidas por un mismo depositante, mientras en otros, las cuentas mantenidas bajo diferentes derechos son aseguradas separadamente.

(c) Procedimientos para reembolsar a los depositantes

Los procedimientos y prácticas administrativas deben especificar los procedimientos necesarios para garantizar un proceso veraz. Una consideración importante es si la verificación y conciliación de cuentas puede ser realizada utilizando los registros propios del banco o si el depositante debe presentar una prueba de su depósito demostrando su calidad de acreedor. En algunos casos, la presentación de una prueba de depósito puede ser

inconveniente para los depositantes y demorar el proceso de reembolso, pero este procedimiento es necesario si los registros del banco son pobres o sospechosos.

Otra consideración importante es si debe pagar inmediatamente a los depositantes o después de una verificación de los datos de la cuenta. La acción final antes del reembolso es la preparación de estados de conciliación especificando los montos a pagar y reclamados por el liquidador. El proceso de reembolso debería ser examinado ex – post para incorporar las lecciones aprendidas.

(d) Pagos a los depositantes

Los reembolsos pueden ser simplificados si otro banco acuerda realizar los pagos. Si esta opción no está disponible, el asegurador de depósitos debe seleccionar otra alternativa de pago, tal como: pago en efectivo o emitir otra forma de pago, transferir fondos a otra cuenta designada por el depositante o emitir una tarjeta de débito.

Canales de comunicación abierta a través de comunicados de prensa, noticias, anuncios publicitarios, afiches y otros medios son maneras cruciales de mantener la confianza del público. Una comunicación directa a través de cartas o llamadas telefónicas son necesarias para responder preguntas o quejas de los depositantes.

4. Reclamos y recuperaciones

(a) Temas generales

Las tareas pendientes para finiquitar a un banco cerrado son la administración y liquidación de sus activos. Los poderes otorgados a la entidad responsable para el proceso de reclamación y liquidación deben ser guiados por leyes aplicables y deben incluir el control de los activos del banco cerrado, derechos contractuales y privilegios, la habilidad para permitir o no reclamos, la capacidad para hacer cumplir o cancelar ciertas obligaciones contractuales y la habilidad para cuestionar transferencias y transacciones fraudulentas.

(b) Administración de activos

Aquellos activos que estén funcionando y operando pueden ser vendidos como parte de una transacción de resolución o tan pronto como sea posible, puesto que son mercadeables y tienen poca o ninguna posibilidad de generar valor adicional. Además se tiene la ventaja de devolver los activos al mercado rápidamente, permitiendo: distribuir los fondos de manera inmediata al asegurador de depósitos, minimizar costos mientras los activos están en manos del liquidador y minimizar la intervención gubernamental. Otros activos pueden ser vendidos o liquidados sobre un período de tiempo bajo administración profesional con una visión de optimizar las recuperaciones y reducir los costos. Las negociaciones con los prestatarios pueden ser efectivas para la disposición de activos que sean difíciles de vender. Respecto a los activos que no son vendidos inmediatamente, es de vital importancia que su valor sea preservada a través de procedimientos efectivos de administración para minimizar los costos del sistema financiero.

(c) Métodos de mercadeo

La transparencia y el acceso a la información son factores clave para la promoción de los activos pertenecientes a un banco cerrado. La calidad de la información puede tener una relación importante con el precio. Por lo tanto, la información debe estar disponible, completa y ordenada de la mejor manera posible.

En principio, existe una gran variedad de métodos para disponer de los activos, entre los cuales se hallan: ventas de activo por activo, subastas al martillo o en sobres cerrados, titularización, “pools” de activos, compañías de administración de activos y sociedades de patrimonio.

(d) *Reclamos y litigaciones*

Los reclamos y las litigaciones que se realicen en contra de los directores, oficiales, auditores y otros grupos relacionados con la quiebra del banco son activos potencialmente importantes. Estos reclamos pueden resultar en recuperaciones significativas y servir como una herramienta para fomentar la disciplina del sector bancario.

Es importante identificar los reclamos y establecer los procedimientos de liquidación de activos en una manera justa y costo - efectiva de acuerdo a las leyes aplicables. Los reclamos incluyen a aquellos del asegurador de depósitos, acreedores y depositantes no garantizados. También se consideran las acciones legales contra el banco cerrado y el costo de cualquier asistencia financiera que haya sido proveída por los participantes de la red de seguridad. La litigación iniciada por acreedores, accionistas y otros demandantes contra el banco cerrado o el liquidador puede resultar en costos y demoras significativas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). 1998. *Managing the Crisis: The FDIC and RTC Experience, 1980–1994*. FDIC.
2. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). 1998. *Resolutions Handbook: Methods for Resolving Troubled Financial Institutions in the United States*. FDIC.
3. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). 2000. 2000 Annual Performance Plan, Receivership Management, Strategic Goals and Objectives. FDIC.
4. Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). 2000. *Deposit Insurance Options Paper*. FDIC.

ELABORADO POR:

AGD, Dirección Nacional Técnica