

COLADE 2015. Exposición: “Los Regímenes sobre el Seguro de Depósitos Bancarios”

Por: Manuel Rodríguez.

I. INTRODUCCIÓN A LA TEMÁTICA.

Es sabido que el ahorro es la base del desarrollo financiero de las sociedades, pues canaliza los recursos en superávit, mediante la intermediación bancaria, hacia los rubros productivos de las economías.

Asimismo, ya a un nivel más doméstico, el ahorro de los individuos y de las familias sienta la base de su bienestar futuro.

Por tanto, siendo la intermediación financiera del ahorro del público una actividad regulada, corresponde a las entidades regulatorias el sentar las bases que garanticen al público, sino la totalidad de sus ahorros, al menos la confianza en el sistema.

El presente artículo tiene el propósito de hacer un recorrido histórico y referencial sobre los regímenes de seguro de depósitos bancarios, con énfasis en el modelo salvadoreño, con el propósito de hacer un acercamiento al tema que permita validar su actual funcionamiento, y explorar los retos y aspiraciones que el modelo plantea para Latinoamérica, de cara al futuro.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

Los antecedentes históricos de la garantía de depósitos se remontan a los años 30s.

Tras el crack de la bolsa de Wall Street de 1929, en el que quedó clara la necesidad de separar el mercado financiero del mercado de capitales, también quedó clara la necesidad de que el estado salvaguarde los depósitos del público.

Es así como el Acta Glass-Steagall de 1933, entre otras cosas, instituye la creación de la “Federal Deposit Insurance Corporation”, la cual tiene como principal propósito la garantía de los depósitos del público. Esta institución, a lo largo de sus ya 82 años de existencia, ha confirmado en varias oportunidades la necesidad y la efectividad de este modelo, más allá de sus aspectos económicos, desde una perspectiva social.

Este modelo empezó a cobrar vigor en otras latitudes a partir de los años 70’s, cuando el Comité de Basilea inicia sus propuestas de supervisión bancaria uniforme.

Su consolidación se produce a inicios del siglo XXI, con la creación en el año 2002 de la INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS (IADI), que a partir de ese entonces aglutina a 79 miembros alrededor del mundo.

Trabaja constantemente y de la mano con el comité de Basilea, concentrando sus esfuerzos en el apoyo, la colaboración y la mejora permanente de los sistemas de garantías de depósitos en el mundo.

III. UN SEGURO O UNA GARANTIA.

Para ir adentrándonos en el tema, la primera pregunta que se plantea es si se trata de una garantía o de un seguro, ya que son los dos nombres con los que usualmente se le conoce.

Podría considerarse un seguro, porque los bancos pagan una prima por el mismo, pero por otra parte no son los beneficiarios del mismo, ni tampoco se cubre un siniestro, como lo veremos más adelante.

Podría considerarse una garantía, porque el Estado asegura el pago a los depositantes, pero por otra parte el Estado normalmente no tiene la obligación vinculante de hacerlo, ni tampoco existen acciones contra éste.

Por otra parte, el modelo plantea la necesidad de que, llámese como se llame, la figura cubra asimismo otras necesidades de apoyo a lo largo de un proceso de quiebra bancaria, que normalmente implica serias complejidades técnicas y económicas.

Por lo tanto, el enunciado que planteamos, y que trataremos de probar a lo largo de esta disertación, es que la Garantía o Seguro de Depósitos debe verse y entenderse como un sistema en la que el sistema financiero y el estado participa, mediante un conjunto de acciones realizadas por distintos entes, por los bancos regulados y por los particulares, con el propósito de mantener la estabilidad de la economía local.

IV. DISTINTOS MODELOS, UNA SOLA REFERENCIA.

Por tanto, los modelos de un Sistema de Garantía de Depósitos varían según las necesidades.

Presentamos a continuación nuestra propuesta de clasificación:

1. En atención a su concentración o dispersión:

MODELO CONCENTRADO, aquel que garantiza todos los tipos de depósito en el sistema. El caso ejemplo es el del FONDO DE GARANTIA DE DEPOSITOS DE ESPAÑA, que en el año 2011 concentró en una sólo, la garantía de los depósitos bancarios, de cajas de ahorro y de cooperativas de crédito. Caso de El Salvador.

MODELO DISPERSO, aquel que garantiza en forma individual y diferenciada, los distintos tipos de depósito en el sistema. El caso ejemplo es Austria, que tiene 5 instituciones diferentes, y Canadá que llega a tener hasta 11.

2. En atención a sus funciones:

MODELO SIMPLE, aquél en el que la función es exclusivamente de respaldo a los depósitos y pago del depósito o garantía. Algunas entidades en los Estados Unidos tienen esta función exclusiva.

MODELO COMPLEJO, aquél en el que la función del garante o asegurador también incluye las funciones de asesor, validador, y de coordinador de actividades relacionadas con la quiebra, y con el levantamiento de capital para la resolución bancaria. Caso de El Salvador.

3. En atención al respaldo directo del Estado:

MODELO DE ESTADO SUPERVISOR, en el que el Estado solamente supervisa el cumplimiento del proceso regulado por la ley, no asumiendo ninguna responsabilidad económica directa. Caso de El Salvador.

MODELO DE ESTADO GARANTE, en el que el Estado o el Banco Central del Estado garantiza directamente los depósitos, como es el caso de Paraguay.

Sin embargo, cualesquiera que fuere el modelo, todos tienen como referencia los **“Principios Básicos para un Sistema de Seguro de Depósitos Efectivo”**, que ha propuesto la IADI en conjunto con el Comité de Basilea, en 2009.

Este documento contiene 21 principios, que constituyen hoy por hoy, el referente internacional sobre el particular y, como su nombre lo indica, constituyen el “mínimum” que debe cumplir un país, si desea tener la mayor certeza técnica posible de estar garantizando los depósitos del público acorde a las sanas prácticas internacionales.

El documento es neutro en cuanto al tipo de sistema que se aborde, siempre que se cumplan los principios enunciados en el mismo.

Naturalmente que, debido a la diversidad de ecuaciones socioeconómicas que se dan en los distintos países o sistemas de ahorro de cada país, es posible que la aplicación instantánea de todos los principios, lejos de llevar beneficios, provoque problemas de sostenimiento sistémico, pues la implementación requiere de un importante esfuerzo técnico y financiero, macroeconómicamente hablando.

Por lo tanto, la aplicación de los mismos debiera ser gradual, en la medida en que el sistema pueda ir asimilándolos de cara al fortalecimiento de sus instituciones.

V. A QUIÉN GARANTIZA EL SISTEMA?

Los principios 1 “Definición de Política Pública” y 9 “Cobertura” son relevantes para contestar a esta pregunta, porque definen la voluntad política con que será diseñado el modelo.

En ese contexto, la cobertura puede ser actuarial, esto es, que tenga por finalidad, no garantizar la totalidad de los ahorros, sino más bien asegurar la estabilidad y continuidad del sistema.

Esto es particularmente relevante en el contexto del desarrollo de la herramienta como parte del modelo democrático, en términos de ejercicio de políticas públicas.

En El Salvador, la garantía de US\$10,000 dólares es suficiente para asegurar al 85% de los depositantes del sistema financiero.

En Estados Unidos, la crisis hipotecaria hizo subir la garantía de la FDIC de US\$100,000 dólares a US\$250,000 dólares.

En España y la Comunidad Europea, la garantía se ha mantenido en 100,000 Euros.

VI. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL IADI.

Los principios básicos del IADI se dividen en once grupos, según los temas sobre los que tratan.

1. **Establecimiento de objetivos y análisis del entorno (1 y 2).** Estos dos principios recomiendan que no se puede sentar un correcto sistema de seguros de depósitos sin haber practicado un análisis de la situación, y planteado objetivos de política pública precisos a cumplir.
2. **Mandatos y Poderes (3 Y 4).** Estos dos principios recomiendan que, sin importar el nivel de control político que se quiera definir sobre la actividad del asegurador de depósitos, éste debe tener las facultades suficientes y necesarias para actuar con celeridad y certeza legal, en el ejercicio de sus atribuciones.
3. **Gobierno (5).** Este principio recomienda que el sistema debe ser autónomo y responsable de su gestión, independiente de la influencia política y privada indebida, o de conflictos de interés.
4. **Relación con otros miembros de la red de seguridad financiera y asuntos transfronterizos (6 y 7).** Estos principios recomiendan que el sistema debe asegurar las relaciones transnacionales de los aseguradores de depósitos, para comunicaciones y para actuación conjunta.
5. **Membresía y cobertura (8, 9 y 10).** Estos principios recomiendan la membresía obligatoria, y la definición precisa del sistema y de sus coberturas. La transición hacia un sistema de cobertura total a seguro de depósitos, debe ser expedita.
6. **Financiamiento (11 y 12).** Estos principios recomiendan que el modelo debe tener un sistema de financiamiento apropiado, preferentemente ex ante, con primas diferenciadas y acceso a financiamiento confiable y expedito.
7. **Concientización del público (13).** De acuerdo a este principio, un público bien informado fortalece el sistema de seguros de depósitos y contribuye en forma substancial a la estabilidad del sistema.
8. **Asuntos legales diversos (14 y 15).** Estos principios recomiendan la protección legal a empleados y funcionarios del asegurador de depósitos, la correcta rendición de cuentas de los mismos, y la capacidad del asegurador de depósitos de perseguir a los responsables de las insolvencias bancarias.
9. **Resolución de bancos insolventes. (16, 17 y 18).** Estos principios recomiendan la posibilidad de acciones correctivas tempranas, procesos eficaces de resolución con capacidad de elegir el método por parte del asegurador de depósitos, y la facultad de establecer un banco puente que preserve la continuidad de las funciones bancarias de la entidad en proceso de resolución.
10. **Reembolso a depositantes; reclamaciones y recuperaciones (19 y 20).** Estos principios recomiendan que el asegurador de depósitos debe gozar de la facultad suficiente para

practicar los pagos y liquidaciones en forma eficiente, y para perseguir eficazmente el resarcimiento en los activos de la entidad sujeta a resolución.

- 11. Riesgo Moral (21).** Debe salvaguardarse la credibilidad del sistema reduciendo su exposición moral, mediante regulaciones como limitar los montos, excluir ciertos tipos de depositantes, ajustar las cuotas según mediciones de riesgo, cierre temprano de bancos emproblemados, y voluntad firme de ejercicio de acciones legales, entre otras.

VII. EL CASO SALVADOREÑO.

El sistema local salvadoreño data de 1999, cuando se dictó la Ley de Bancos, que recogió los principios de Basilea I.

Antes de esa fecha, la función de garantía de depósitos tenía un modelo concentrado simple de estado garante, en el que el Banco Central de Reserva garantizaba hasta un límite, los depósitos del público.

El Instituto de Garantía de Depósitos (IGD) se crea a partir del desarrollo de un Título completo de la Ley de Bancos, en el que se regula su existencia y funcionamiento, íntimamente ligada al Título de Resolución de Crisis Financieras.

1. LAS CRISIS FINANCIERAS.

La Crisis Financiera se resuelve básicamente mediante el cumplimiento de 4 etapas: Regularización, Reestructuración, Intervención y Liquidación.

i. REGULARIZACIÓN.

Cuando el banco da señales al supervisor de presentar problemas reiterados o serios de solvencia, entonces se le solicita al banco que emita un plan de regularización que debe cumplir en 90 días, prorrogable por períodos de 30 días sin exceder los 180 días en total. En esta etapa se puede nombrar un delegado del regulador.

ii. REESTRUCTURACIÓN.

Si el plan de regularización no resulta, la siguiente etapa es la búsqueda de una solución mediante la reestructuración del banco. Esta reestructuración puede incluir o no la participación del IGD, consistente en apoyar financieramente al banco mediante la adquisición de las acciones de tesorería, o mediante la constitución de un fideicomiso al que se transfiere una "res universitatis" conformada por activos y pasivos de alta calidad seleccionados "ad hoc" denominada "masa excluida".

iii. INTERVENCIÓN.

Si la reestructuración no produce los efectos esperados, se procede a la intervención judicial del banco, prácticamente con el propósito de prepararlo para su liquidación ordenada.

iv. LIQUIDACIÓN.

En esta última etapa, al banco se le retira la licencia para operar después de haber excluido sus activos relevantes desde la perspectiva del mercado financiero, y se procede a su liquidación forzosa como cualquier sociedad mercantil, con facultades de verificación por parte del IGD.

2. EL FUNCIONAMIENTOS DEL IGD.

El IGD inició con un aporte del Banco Central de Reserva, y se alimenta de las primas que pagan los bancos, sobre una base fija del 0.1% anual de los depósitos (1 centavo por cada diez dólares depositados en el sistema financiero al año). En circunstancias especiales, a un banco problemado se le podría exigir subirlo a un centavo y medio.

Su Consejo Directivo tiene representantes del Banco Central, de los Bancos Miembros, pero ninguno de los sectores del público ahorrante.

Sus funcionarios gozan de fuero y de asistencia legal gratuita, en los temas relacionados con el ejercicio de sus funciones.

Es una entidad de naturaleza compleja y concentrada, con un sistema de banco central supervisor. No obstante, tiene la facultad de solicitar financiamiento de última instancia a éste último.

VIII. CONCLUSIONES.

1. El sistema de Seguros de Depósito constituye un bastión de importancia fundamental para el sano desarrollo de los sistemas financieros modernos.
2. No existe un Sistema de Seguros de Depósito mejor que otros, cada país debe definir cuál es el que le conviene de acuerdo a la estructura de su sistema y a su cultura colectiva de ahorro.
3. El diseño de un Sistema de Seguros de Depósito adecuado, debe hacerse tomando como referencia los principios básicos de IADI
4. La premisa de “mejor tener algo malo que no tener nada” no es válida en materia de Seguros de Depósitos, ya que un Sistema malo puede desacreditar el sistema en lugar de dar confianza.
5. Independientemente del modelo que se adopte, siempre al final de la página, el enfoque de todo Sistema de Seguros de Depósito deberá ser el mismo: Estabilidad, para el bienestar de las personas.

Ciudad de Panamá, 14 de Agosto de 2015.