

Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces

Resumen Ejecutivo

Introducción y objetivos

1. El Reporte del Foro de Estabilidad Financiera (FSF) para Mejorar la Resistencia Institucional y de los Mercados, (abril de 2008), señaló que algunos sucesos durante la reciente agitación financiera internacional ponen de manifiesto la importancia de los procedimientos efectivos para compensación al depositante y destacó la necesidad de construir acuerdos entre las autoridades sobre un conjunto de principios internacionales para sistemas de seguro de depósitos eficaces.
2. En julio de 2008 el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (BCBS) y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) decidieron colaborar en el desarrollo de un conjunto de Principios Básicos acordados a nivel internacional, utilizando como base los Principios Básicos de la IADI. Se estableció un grupo de trabajo conjunto para desarrollar los Principios Básicos que posteriormente serían sometidos a la revisión y aprobación del BCBS y la IADI. El grupo de trabajo conjunto está integrado por representantes del Grupo de Resoluciones Bancarias Transfronterizas (CBRG) del BCBS y del Grupo de Orientación de la IADI. El documento siguiente representa la labor del grupo de trabajo conjunto CBRG-IADI en desarrollar los Principios Básicos.

Principios Básicos y Precondiciones

3. Quienes generan las políticas públicas tienen diversas opciones respecto de cómo proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad del sistema financiero. Un seguro de depósitos explícito se ha convertido en la opción preferida si se le compara con otras alternativas tales como depender de un esquema de protección implícita. Un sistema de seguro de depósitos define claramente las obligaciones de las autoridades con los depositantes (o en un sistema privado, con sus miembros), limita las oportunidades para tomar decisiones discrecionales, fomenta la confianza del público, contribuye a limitar el costo de resolver instituciones insolventes y proporciona a los países un proceso ordenado para gestionar las insolvencias bancarias y un mecanismo para financiar los costos de las caídas de bancos.
4. La adopción 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, y para evitar las distorsiones que pueden resultar en riesgo moral, un sistema de seguro de depósitos necesitan formar parte de una red de seguridad del sistema financiero bien construida, adecuadamente diseñada y correctamente instrumentada. Usualmente, una red de seguridad financiera se apoya en la regulación y supervisión prudencial, un otorgante de crédito de última instancia y un seguro de depósitos. La distribución de poderes y responsabilidades entre los participantes de la red de seguridad financiera se determina conforme a las alternativas de política pública y a las circunstancias particulares de cada país.
5. No se pretende que un sistema de seguro de depósitos maneje por sí mismo las caídas de bancos de importancia sistémica o las "crisis sistémicas". En estos casos todos los integrantes de la red de seguridad financiera deben trabajar juntos de manera efectiva. Asimismo, los costos generados del manejo

de una crisis sistémica no deben recaer solamente en el sistema de seguro de depósitos, sino deben gestionarse de otra manera, por ejemplo por el Estado.

6. Los Principios Básicos son un reflejo de, y están diseñados para adaptarse a una amplia gama de circunstancias en distintos países, escenarios y estructuras. Los Principios Básicos son un esquema voluntario para lograr prácticas de seguro de depósitos eficaces; las autoridades nacionales son libres de implementar las medidas adicionales que consideren necesarias para obtener un seguro de depósitos efectivo dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los Principios Básicos no están diseñados para abarcar todas las necesidades y circunstancias de todos los sistemas bancarios. Las circunstancias particulares de cada país deben tomarse en cuenta en el contexto de las leyes y los poderes existentes para satisfacer los objetivos de políticas públicas y el mandato del sistema de seguro de depósitos.
7. Un Sistema de Seguro de Depósitos eficaz debe basarse en diversos elementos externos o precondiciones. Estas precondiciones, aunque fuera de la jurisdicción directa del sistema de seguro de depósitos, tienen un impacto directo sobre el sistema. Las precondiciones incluyen:
 - una valoración continua de la economía y del sistema bancario;
 - gobierno sólido de las agencias que integran la red de seguridad del sistema financiero;
 - regulación prudencial y supervisión sólidas; y
 - un marco legal y un régimen de transparencia y rendición de cuentas bien desarrollados.
8. Los 18 Principios Básicos se dividen en 10 grupos: Estableciendo objetivos (principios 1 a 2); Mandatos y poderes (principios 3 a 4); Gobierno (principio 5); Relación con otros integrantes de la red de seguridad financiera y asuntos transfronterizos (principios 6 a 7); Membresía y cobertura (principios 8 a 10); Financiamiento (principio 11); Concientización del público (principio 12); Asuntos legales diversos (principios 13 a 14); Resolución de bancos insolventes (principios 15 a 16); Reembolso a depositantes y recuperaciones (principios 17 y 18).

Estableciendo Objetivos

- **Principio 1 – Objetivos de políticas públicas:** El primer paso en la adopción de un sistema de seguro de depósitos o la reforma de un sistema existente es especificar los objetivos de políticas públicas que se pretende alcanzar. Estos objetivos deben estar establecidos formalmente e integrados en el diseño del sistema de seguro de depósitos. Los objetivos principales de los sistemas de seguro de depósitos son contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes.
- **Principio 2 – Reducción del riesgo moral:** Se debe reducir el riesgo moral cerciorándose que el sistema de seguro de depósitos cuente con los elementos apropiados de diseño y a través de otros elementos de la red de seguridad del sistema financiero (ver Precondiciones, párrafo 16).

Mandatos y poderes

- **Principio 3 – Mandato:** Es esencial que el mandato elegido para un asegurador de depósitos sea claro y esté establecido formalmente, y que exista congruencia entre los objetivos de políticas públicas planteados y los poderes y responsabilidades otorgados al asegurador de depósitos.
- **Principio 4 – Poderes:** Un asegurador de depósitos debe contar con todos los poderes necesarios para cumplir con su mandato, y estos poderes deben estar estipulados formalmente. Todo asegurador de depósitos requiere la facultad para financiar reembolsos; suscribir contratos, establecer presupuestos y procedimientos de operación internos y acceder a información oportuna y veraz para cerciorarse de poder cumplir puntualmente con sus compromisos ante los depositantes.

Gobierno

- **Principio 5 – Gobierno:** El asegurador de depósitos debe operar independientemente y debe ser transparente, capaz de rendir cuentas y estar aislado de influencias políticas y privadas indebidas.

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

- **Principio 6 – Relación con otros integrantes de la red de seguridad financiera:** Debe existir un esquema que permita la coordinación estrecha y el intercambio de información, tanto de manera rutinaria como en relación a bancos particulares, entre los aseguradores de depósitos y otros integrantes de la red de seguridad financiera. Esta información debe ser veraz y oportuna (y sujeta a confidencialidad si es necesario). Asimismo se deben formalizar los acuerdos de coordinación e intercambio de información.
- **Principio 7 – Asuntos transfronterizos:** Una vez que la confidencialidad está asegurada, se debe intercambiar toda la información relevante entre aseguradores de depósitos de distintas jurisdicciones y posiblemente, cuando se considere apropiado, entre los aseguradores de depósitos y otros integrantes de redes de seguridad financiera extranjeras. En circunstancias donde más de un asegurador de depósitos es responsable de proporcionar cobertura, es importante determinar cuál o cuáles serán los aseguradores de depósitos encargados del proceso de reembolso. El seguro de depósitos que proporciona el sistema del país sede de la matriz debe tomarse en cuenta al determinar cuotas y aportaciones.

Membresía y Cobertura

- **Principio 8 – Membresía obligatoria:** La membresía en el sistema de seguro de depósitos debe ser obligatoria para todas las instituciones financieras que acepten depósitos de quienes se considera necesitan más protección (los depositantes de pequeñas empresas y minoristas) con el fin de evitar la selección adversa.
- **Principio 9 – Cobertura:** Quienes elaboran las políticas públicas deben definir claramente en la ley, en regulaciones prudenciales o en reglas cuáles son los depósitos asegurables. El nivel de cobertura debe ser limitado pero creíble y se debe poder determinar de manera rápida. Asimismo debe cubrir

adecuadamente a la gran mayoría de los depositantes a fin de cumplir con los objetivos de políticas públicas del sistema y debe ser consistente con otras características intrínsecas al diseño del sistema de seguro de depósitos.

- **Principio 10 – Transición de una cobertura total a un sistema de seguro de depósitos de cobertura limitada:** Cuando un país decide cambiar de una garantía de cobertura total a un sistema de seguro de depósitos de cobertura limitada, o decide cambiar el sistema de cobertura total existente, la transición debe ser tan expedita como las circunstancias del país en cuestión lo permitan. Las garantías de cobertura total pueden tener efectos adversos si se mantienen por demasiado tiempo, en particular el riesgo moral. Quienes generan las políticas públicas deben prestar atención a la actitud y a las expectativas del público durante el periodo de transición.

Financiamiento

- **Principio 11 – Financiamiento:** Un sistema de seguro de depósitos debe disponer de todos los mecanismos de financiamiento necesarios para asegurar un reembolso expedito de las reclamaciones de los depositantes, incluyendo un mecanismo que le permita obtener financiamiento de respaldo suplementario para propósitos de liquidez, cuando sea necesario. Los bancos miembro deben ser los principalmente responsables de pagar los costos 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.

Para los sistemas de seguro de depósitos (ya sea de financiamiento ex-ante, ex-post o híbrido) que utilizan sistemas de primas diferenciadas ajustadas por riesgo, el criterio utilizado en el sistema de primas diferenciadas ajustadas por riesgo debe ser transparente para todos los participantes. Asimismo, deben contar con los recursos necesarios para administrar adecuadamente el sistema de primas diferenciadas ajustadas por riesgo.

Concientización del Público

- **Principio 12 – Concientización del público:** Para que un sistema de seguro de depósitos sea eficaz, es esencial que el público esté informado continuamente sobre los beneficios y las limitaciones del sistema de seguro de depósitos.

Asuntos legales diversos

- **Principio 13 – Protección legal:** El asegurador de depósitos y aquellos individuos que trabajan para el asegurador de depósitos deben estar protegidos contra demandas motivadas por las decisiones y acciones de “buena fe” llevadas a cabo en el desarrollo de sus mandatos. Sin embargo, se le debe exigir a los funcionarios el obedecer reglas de conflicto de interés apropiadas y códigos de conducta para asegurar que están 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 de los indemnizados.
- **Principio 14 – Manejo de los responsables de la caída de un banco:** Un asegurador de depósitos, u otra autoridad relevante, debe estar facultado para promover acciones legales contra los responsables de la caída de un banco.

Resoluciones bancarias

- **Principio 15 – Detección temprana e intervención y resolución oportunas:** El asegurador de depósitos debe ser parte de un esquema dentro de la red de seguridad financiera que permita la detección temprana y la intervención y resolución oportuna de un banco en problemas financieros serios. La determinación y el reconocimiento de que un banco ya se encuentra, o se espera que caiga en problemas financieros serios debe hacerse lo más pronto posible y basado en criterios bien definidos por los miembros de la red de seguridad financiera que cuenten con la independencia y poder para actuar.
- **Principio 16 – Procesos eficaces de resolución:** Los procesos eficaces de resolución bancaria deben: facilitar la habilidad del asegurador de depósitos de cumplir con sus obligaciones, incluyendo el reembolso oportuno, preciso y equitativo a los depositantes; minimizar los costos de resolución y la perturbación de los mercados; maximizar la recuperación de activos y reforzar la disciplina a través de acciones legales en los casos donde se presume que hubo negligencia u otros malos manejos. Asimismo, el asegurador de depósitos u otro participante relevante de la red de seguridad del sistema financiero debe estar facultado para establecer un mecanismo flexible con el objeto de contribuir a preservar la operación de funciones bancarias clave al facilitar la adquisición de activos y asunción de pasivos del banco insolvente (proporcionando a los depositantes acceso a sus fondos y manteniendo funciones de pago y liquidación de transacciones).

Reembolso a depositantes y recuperaciones

- **Principio 17 – Reembolso a depositantes:** El asegurador de depósitos debe dar a los depositantes acceso oportuno a sus fondos asegurados. Por lo mismo, el asegurador de depósitos debe ser notificado o informado con suficiente anticipación sobre las condiciones bajo las cuales se puede requerir un reembolso a los depositantes y debe contar con acceso a información acerca de los depositantes, previamente al cierre del banco. Los depositantes deben tener el derecho legal de obtener un reembolso hasta por una cantidad equivalente al límite de cobertura, y deben saber cuándo y bajo qué condiciones el asegurador de depósitos comenzará el proceso de reembolso, el periodo en que se efectuará el reembolso y si se harán pagos adelantados o provisionales, así como conocer los límites de cobertura aplicables.
- **Principio 18 – Recuperaciones:** El asegurador de depósitos debe obtener una parte de lo recuperado de la propiedad de un banco insolvente. El manejo de los activos de un banco insolvente y el proceso de recuperación (por parte del asegurador de depósitos u otra entidad que lo esté llevando a cabo) deben guiarse por consideraciones comerciales y sus méritos económicos.

Documento Principal

Introducción y objetivos

1. El Reporte del Foro de Estabilidad Financiera (FSF) para Mejorar la Resistencia Institucional y de los Mercados, (abril de 2008), señaló que algunos sucesos que se presentaron durante la reciente agitación financiera internacional ponen de manifiesto la importancia de los procedimientos efectivos para compensación al depositante. El Reporte del FSF recomendó que *“Se deben construir acuerdos entre las autoridades sobre un conjunto de principios internacionales para sistemas de seguro de depósitos eficaces.*

Estos principios deben reconocer que existe una gran variedad de posibles diseños para sistemas de seguro de depósitos que cumplen con los objetivos de los principios, por lo que se deben poder adaptar a las circunstancias de distintos países. El desarrollo de los principios también debe tomar en cuenta las características generales de la red de seguridad, incluyendo las del esquema regulatorio y de supervisión y las del proceso de resolución de bancos insolventes.”

2. Los Principios Básicos de Basilea para Supervisión Bancaria Eficaz reconocen que un sistema de seguro de depósitos cuidadosamente diseñado puede contribuir a que el público tenga confianza en el sistema financiero y limitar el contagio entre bancos por problemas financieros, más actualmente no proporcionan lineamientos para sistemas de seguro de depósitos eficaces.
3. La Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) generó una serie de Principios Básicos para Sistemas de Seguro de Depósitos Eficaces en febrero de 2008.¹ Los Principios Básicos de la IADI fueron diseñados para aumentar la eficacia de los sistemas de seguro de depósitos y están basados en los trabajos de investigación y orientación de la IADI. Al desarrollar los Principios Básicos, la IADI recurrió en gran parte a la experiencia práctica de sus miembros.
4. En julio de 2008 el Comité de Basilea sobre Supervisión Bancaria (BCBS) y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) decidieron colaborar en el desarrollo de un conjunto de Principios Básicos acordados a nivel internacional, utilizando como base los Principios Básicos de la IADI. Se estableció un grupo de trabajo conjunto para desarrollar los Principios Básicos que posteriormente serían sometidos a la revisión y aprobación del BCBS y la IADI. El grupo de trabajo conjunto está integrado por representantes del Grupo de Resoluciones Bancarias Transfronterizas (CBRG) del BCBS y del Grupo de Orientación de la IADI. El documento siguiente representa la labor del grupo de trabajo conjunto CBRG-IADI en desarrollar los Principios Básicos, acompañado de una serie de precondiciones sobre los elementos externos necesarios como respaldo para sistemas de seguro de depósitos eficaces.

Principios Básicos y Precondiciones

5. Quienes generan las políticas públicas tienen diversas opciones respecto de cómo proteger a los depositantes y contribuir a la estabilidad del sistema financiero. Un seguro de depósitos explícito se ha convertido en la opción preferida si se le compara con otras alternativas tales como depender de un esquema de protección implícita.² Un sistema de seguro de depósitos define claramente las obligaciones de las autoridades con los depositantes (o en un sistema privado, con sus miembros), limita las oportunidades para tomar decisiones discrecionales, fomenta la confianza del público, contribuye a limitar el costo de resolver instituciones insolventes y proporciona a los países un

¹ La IADI fue establecida en 2002 con la misión de contribuir a aumentar la eficacia del seguro de depósitos al promover la orientación y la cooperación internacional. Los Principios Básicos de la IADI se desarrollaron para el beneficio de aquellos países que consideren adoptar o reformar un sistema de seguro de depósitos.

² La protección de depósitos implícita surge cuando el público, incluidos los depositantes y otros acreedores, esperan cierto nivel de protección en el supuesto de la caída de un banco. Estas expectativas surgen debido a las acciones pasadas del gobierno o por las declaraciones de ciertos funcionarios. Por definición, la protección implícita nunca se establece formalmente. No existen lineamientos acerca de las obligaciones aseguradas, el nivel de protección o la forma en que se harán los reembolsos. El financiamiento es discrecional y generalmente depende del acceso que tenga el gobierno a fondos públicos.

proceso ordenado para gestionar las insolvencias bancarias y un mecanismo para financiar los costos de las caídas de bancos.³

6. La adopción 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, y para evitar distorsiones que pueden generar riesgo moral, un sistema de seguro de depósitos necesita formar parte de una red de seguridad del sistema financiero bien construida, adecuadamente diseñada y correctamente instrumentada. Usualmente, una red de seguridad financiera incluye regulación y supervisión prudencial, un otorgante de crédito de última instancia y un seguro de depósitos. La distribución de poderes y responsabilidades entre los participantes de la red de seguridad financiera se determina conforme a las alternativas de política pública y a las circunstancias particulares de cada país.
7. No se pretende que un sistema de seguro de depósitos maneje por sí mismo las caídas de bancos de importancia sistémica o las “crisis sistémicas”. En estos casos todos los integrantes de la red de seguridad financiera deben trabajar juntos de manera eficaz. Asimismo, los costos que genera el manejo de una crisis sistémica no deben recaer solamente en el sistema de seguro de depósitos, sino deben gestionarse de otra manera, por ejemplo por el Estado.
8. Los Principios Básicos son un reflejo de, y están diseñados para adaptarse a, una amplia gama de circunstancias en distintos países, escenarios y estructuras. Los Principios Básicos son un esquema voluntario para lograr prácticas de seguro de depósitos eficaces; las autoridades nacionales son libres de implementar las medidas adicionales que consideren necesarias para obtener un seguro de depósitos efectivo dentro de sus respectivas jurisdicciones. Los Principios Básicos no están diseñados para abarcar todas las necesidades y circunstancias de todos los sistemas bancarios. Las circunstancias particulares de cada país deben tomarse en cuenta en el contexto de las leyes y los poderes existentes para satisfacer los objetivos de políticas públicas y el mandato del sistema de seguro de depósitos.
9. El cumplir con lo establecido en los Principios Básicos debe contribuir a la estabilidad del sistema financiero y aumentar la protección al depositante.

Precondiciones

10. Un Sistema de Seguro de Depósitos eficaz debe basarse en diversos elementos externos o precondiciones. Estas precondiciones, aunque fuera de la jurisdicción directa del sistema de seguro de depósitos, tienen un impacto directo sobre el sistema. Las precondiciones incluyen:
 - una valoración continua de la economía y del sistema bancario;
 - gobierno sólido de las agencias que integran la red de seguridad del sistema financiero;
 - regulación prudencial y supervisión sólidas; y
 - un marco legal y un régimen de transparencia y rendición de cuentas bien desarrollados.

Donde no existen las condiciones ideales, es importante identificarlas. Las acciones necesarias se pueden tomar antes, o en conjunto con, la adopción o la reforma de un sistema de seguro de depósitos.

³ En este documento, el término “banco” se refiere a todas las instituciones financieras que reciben depósitos asegurados.

11. La adopción o reforma de un sistema de seguro de depósitos se puede complicar si existen asuntos subyacentes relativos a la salud y estabilidad de la economía o del sistema bancario que no se han tomado en cuenta. Quienes generan las políticas públicas deben llevar a cabo un análisis de la situación de la economía, en la medida que ésta pueda llegar a afectar al sistema bancario e influenciar la eficacia del sistema de seguro de depósitos. La solidez del sistema bancario, incluyendo una evaluación detallada de las condiciones del capital, la liquidez, la calidad del crédito, las políticas y prácticas de manejo de riesgo de los bancos, así como el alcance de los problemas existentes, deben tomarse en cuenta. La estructura del sistema bancario también debe tomarse en cuenta, ya que la cantidad, el tipo y las características de los bancos influye en el diseño del sistema de seguro de depósitos.
12. Los sistemas de seguro de depósitos no pueden ser eficaces si no existen las leyes relevantes o si el régimen legal se caracteriza por ser inconsistente. Un esquema legal bien desarrollado debe incluir un sistema de leyes de negocios, incluyendo leyes corporativas, de insolvencia, de contratos, de protección al consumidor y de propiedad privada, que se aplica de manera consistente y que proporciona mecanismos para la resolución imparcial de disputas. Otros factores que se deben tomar en cuenta son: si el régimen legal puede respaldar la intervención o el cierre oportuno de bancos en problemas; si existen disposiciones para la clara y ordenada liquidación de activos y resolución de las reclamaciones de los acreedores; que los integrantes de la red de seguridad del sistema financiero y los funcionarios que en ellos trabajan cuenten con protección legal.
13. El gobierno competente de las agencias que conforman la red de seguridad del sistema financiero fortalece la arquitectura del sistema financiero y contribuye en forma directa a la estabilidad del sistema financiero. Los cuatro elementos generales que integran un gobierno competente son: independencia, rendición de cuentas, transparencia y apertura, e integridad. Todos son de igual importancia y se refuerzan entre sí como respaldo de un gobierno competente.
14. La solidez de la regulación y supervisión prudenciales afecta de manera directa la eficacia del sistema de seguro de depósitos. La regulación y supervisión prudenciales deben permitir que solo los bancos viables operen y sean miembros del sistema de seguro de depósitos. Los bancos deben estar bien capitalizados y su gobierno debe utilizar prácticas de manejo de riesgo prudentes. Otras características incluyen un régimen eficaz para otorgar nuevas licencias para operar a los bancos, inspecciones frecuentes y rigurosas, un sistema de evaluación del riesgo de bancos individuales y un esquema para la detección temprana y la intervención y resolución oportuna de bancos en problemas.
15. Es necesario un régimen contable y de rendición de cuentas sólido para que un sistema de seguro de depósitos sea eficaz. La información veraz, confiable y oportuna que produce un régimen de este tipo puede ser utilizada por la administración, los depositantes, el mercado y las autoridades para la toma de decisiones respecto al perfil de riesgo de un banco, lo que incrementa la disciplina regulatoria, de supervisión y del mercado. Un régimen contable y de rendición de cuentas sólido debe incluir reglas y principios contables completos y bien definidos que sean aceptados a nivel internacional. Se necesita un sistema de auditoría independiente para las compañías grandes, para asegurar que los usuarios de estados financieros, incluidos los bancos, tengan la garantía independiente que las cuentas presentan un panorama veraz de la

posición financiera de la compañía, y que éstas fueron preparadas conforme a principios contables establecidos y por auditores sujetos a rendición de cuentas.

16. Una red de seguridad del sistema financiero bien diseñada contribuye a la estabilidad del sistema financiero, sin embargo, una red mal diseñada puede incrementar los riesgos, en particular el riesgo moral. Además de mitigar el riesgo moral a través diseño del sistema de seguro de depósitos, éste debe reducirse a través de otros elementos de la red de seguridad del sistema financiero, como el establecer y promover incentivos apropiados a través de la práctica de buen gobierno corporativo y la administración correcta del riesgo en los bancos, de esquemas para promover la disciplina en el mercado y la regulación y supervisión prudenciales y leyes (que minimicen el riesgo de tener pérdidas a través de la resolución oportuna de bancos en problemas). Estos elementos pueden implicar sacrificar unas cosas por otras y son más efectivos cuando funcionan en conjunto.

Principios Básicos: Explicaciones y Orientación

Estableciendo Objetivos

- **Principio 1 – Objetivos de políticas públicas:** El primer paso en la adopción de un sistema de seguro de depósitos o la reforma de un sistema existente es especificar los objetivos de políticas públicas que se pretende alcanzar. Estos objetivos deben estar establecidos formalmente e integrados en el diseño del sistema de seguro de depósitos. Los objetivos principales de los sistemas de seguro de depósitos son contribuir a la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes.

Explicaciones y Orientación

Las políticas públicas implican la elección de objetivos y el medio para lograrlos dentro de un contexto específico. Los objetivos de políticas públicas son un componente de las políticas públicas, y generalmente consisten de expresiones de intenciones formales e informales para proporcionar un propósito y un enfoque. Los objetivos de políticas públicas deben establecerse formalmente, por ejemplo, en legislación o en el preámbulo de la misma.

El enfoque de la protección deben ser los depositantes que en términos generales no están bien posicionados para hacer una valoración informada del riesgo de que el banco a quien confían sus fondos pueda caer (es decir los depositantes de pequeñas empresas y minoristas). El objetivo de políticas públicas también implica proteger a aquellos que más lo necesitan (y que no pueden absorber la pérdida de sus fondos).

Aunque estos son los objetivos de políticas públicas más relevantes y pertinentes para los sistemas de seguro de depósitos, hay otros objetivos menos comunes y pertinentes. Algunos de estos son: proporcionar mecanismos para que los bancos puedan financiar los costos de una caída, promover la competencia en el sector financiero al reducir las barreras existentes en la industria bancaria y facilitar la transición de un sistema de cobertura total a un sistema de cobertura limitada.

- **Principio 2 – Reducción del riesgo moral:** Se debe reducir el riesgo moral cerciorándose que el sistema de seguro de depósitos cuente con los elementos apropiados de diseño y a través de otros elementos de la red de seguridad del sistema financiero (ver Precondiciones, párrafo 16).

Explicaciones y orientación

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.

El asegurar que el sistema de seguro de depósitos cuente con las características de diseño apropiadas, tales como: los límites de cobertura; la exclusión de la cobertura de ciertas categorías de depositantes; y el implementar un sistema de primas diferenciadas ajustadas por riesgos puede mitigar el riesgo moral.

Además de a través de las características de diseño del sistema de seguro de depósitos, el riesgo moral se debe mitigar a través de otros elementos de la red de seguridad del sistema financiero, 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, supervisión y leyes prudenciales.

Mandatos y poderes

- **Principio 3 – Mandato:** Es esencial que el mandato elegido para un asegurador de depósitos sea claro y esté establecido formalmente, y que exista congruencia entre los objetivos de políticas públicas planteados y los poderes y responsabilidades otorgados al asegurador de depósitos.
- **Principio 4 – Poderes:** Un asegurador de depósitos debe contar con todos los poderes necesarios para cumplir con su mandato, y estos poderes deben estar estipulados formalmente. Todo asegurador de depósitos requiere la facultad para financiar reembolsos; suscribir contratos, establecer presupuestos y procedimientos de operación internos y acceder a información oportuna y veraz para cerciorarse de poder cumplir puntualmente con sus compromisos ante los depositantes.

Explicaciones y orientación

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.

Los sistemas de “caja de pago” 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 cae, un sistema de “caja de pagos” requiere la autoridad apropiada, así como acceso a información sobre los depósitos y a recursos financieros suficientes.

Un asegurador de depósitos con un mandato de minimización de riesgo tiene un mandato relativamente amplio y, por consiguiente, más poderes. Estos poderes pueden incluir: la habilidad para controlar 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 estos

sistemas también se puede otorgar apoyo financiero para sanear a bancos en problemas.

Gobierno

Principio 5 – Gobierno: El asegurador de depósitos debe operar independientemente y debe ser transparente, capaz de rendir cuentas y estar aislado de influencias políticas y privadas indebidas.

Explicaciones y orientación

Forma de gobierno se refiere al proceso, las estructuras y la información utilizada para dirigir y supervisar la administración de una organización. Asimismo, corresponde a la relación entre la organización y la autoridad que le otorga un mandato y/o a la que tiene que rendir cuentas. Los cuatro elementos generales que integran un gobierno competente son: independencia, rendición de cuentas, transparencia y apertura, e integridad. Todos son de igual importancia y se refuerzan entre si como respaldo de un gobierno competente.

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

- **Principio 6 – Relación con otros integrantes de la red de seguridad financiera:** Debe existir un esquema que permita la coordinación estrecha y el intercambio de información, tanto de manera rutinaria como en relación a bancos particulares, entre los aseguradores de depósitos y otros integrantes de la red de seguridad financiera. Esta información debe ser veraz y oportuna (y sujeta a confidencialidad si es necesario). Asimismo se deben formalizar los acuerdos de coordinación e intercambio de información.
- **Principio 7 – Asuntos transfronterizos:** Una vez que la confidencialidad está asegurada, se debe intercambiar toda la información relevante entre aseguradores de depósitos de distintas jurisdicciones y posiblemente, cuando se considere apropiado, entre los aseguradores de depósitos y otros integrantes de redes de seguridad financiera extranjeras. En circunstancias donde más de un asegurador de depósitos es responsable de proporcionar cobertura, es importante determinar cuál o cuáles serán los aseguradores de depósitos encargados del proceso de reembolso. El seguro de depósitos que proporciona el sistema del país sede de la matriz debe tomarse en cuenta al determinar cuotas y aportaciones.

Explicaciones y orientación

La necesidad de interrelacionarse de un asegurador de depósitos varía considerablemente de acuerdo con sus mandatos y poderes. Cuando una sola institución lleva a cabo todas las funciones de la red de seguridad financiera, la resolución sin complicaciones de tensiones potenciales depende de la claridad de los mandatos y del régimen de rendición de cuentas al que están sujetos los departamentos involucrados. Sin embargo, cuando las funciones se asignan a instituciones distintas, compartir la información, asignar poderes y responsabilidades y coordinar las acciones entre los encargados de las diferentes funciones se vuelve más complejo y debe manejarse de manera clara y explícita.

Además de los bancos en si, la autoridad encargada de la supervisión de éstos es usualmente la principal fuente de información sobre los bancos. Esto puede incluir la información necesaria para poder reembolsar las reclamaciones de los depositantes cuando así se requiera. Un asegurador de depósitos con mandato de minimización de

riesgo requiere acceso a información oportuna y precisa para poder evaluar la condición financiera de los bancos individuales. El banco central también puede ser una fuente de información en muchos sistemas de seguro de depósitos en lo que respecta a los asuntos que pueden afectar al asegurador de depósitos. Para asegurar que el asegurador de depósitos pueda obtener la información que requiere, y al mismo tiempo minimizar la carga de los bancos, es importante coordinar la recopilación y el intercambio de información.

Si bien los convenios informales para coordinar el intercambio de información funcionan bien, el intercambio de información se debe formalizar a través de legislación, memoranda de entendimiento, acuerdos legales o una combinación de estas técnicas. Estos convenios también pueden ser útiles para que los integrantes de la red de seguridad financiera se coordinen en las actividades que realizan entre ellos.

El intercambio de información y la coordinación estrecha entre aseguradores de depósitos y otros integrantes de la red de seguridad del sistema financiero también es importante desde un punto de vista transfronterizo, tanto en términos generales como en relación a bancos individuales. Cuando más de un asegurador de depósitos proporciona cobertura, es importante cuál o cuáles serán los aseguradores de depósitos encargados del proceso de reembolso y es recomendable contar con los acuerdos bilaterales/multilaterales apropiados. También se debe cuidar que la información proporcionada (por ejemplo sobre los límites de cobertura aplicables o los procedimientos de reclamo) a los depositantes en las jurisdicciones afectadas durante el proceso de reembolso sea clara y fácil de entender.

Membresía y Cobertura

- **Principio 8 – Membresía obligatoria:** La membresía en el sistema de seguro de depósitos debe ser obligatoria para todas las instituciones financieras que acepten depósitos de quienes se considera necesitan más protección (los depositantes de pequeñas empresas y minoristas) con el fin de evitar la selección adversa.

Explicaciones y orientación

La selección adversa es la tendencia de que los bancos con perfiles de mayor riesgo opten por integrarse al sistema de seguro de depósitos y los bancos con perfiles de menor riesgo opten por no integrarse al sistema de seguro de depósitos cuando la membresía en el sistema es voluntaria.

A menos que los bancos incluidos en el sistema de seguro de depósitos estén sujetos a regulación y supervisión prudenciales sólidas, el sistema de seguro de depósitos estará expuesto a un nivel de riesgo inaceptable. Esto es de particular importancia en los sistemas de seguro de depósitos que cubren bancos “no-tradicionales” tales como las instituciones de micro-prestamos o de crédito que pueden estar reguladas de manera diferente que los bancos miembro⁴.

Quiénes generan las políticas públicas determinan si la membresía será automática para todos los bancos o si se exigirá que los bancos soliciten ser miembros. La segunda opción proporciona al asegurador de depósitos la flexibilidad para controlar el riesgo que asume mediante el establecimiento de criterios de admisión. También

⁴ Los razones por las que quienes elaboran las políticas públicas consideran extender la membresía en el sistema de seguro de depósitos a dichas instituciones incluyen: el deseo de no crear distorsiones competitivas entre 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 estas instituciones a reglas de supervisión y regulación prudenciales.

puede servir para incrementar el nivel de cumplimiento con los requisitos y normas prudenciales. En estos casos, se debe contar con un plan de transición adecuado que detalle los criterios, procesos y tiempos requeridos para obtener la membresía. Estos criterios deben ser transparentes.

En algunos sistemas de seguro de depósitos la membresía es automática al otorgarse la licencia de operación como banco y no es posible que el asegurador de depósitos le niegue la membresía a un banco que cuenta con una licencia para operar. En estos sistemas, el regulador, y no el asegurador de depósitos, debe decidir si se debe autorizar a un banco que opere como tal. En estos casos se debe informar al asegurador de depósitos sobre la solicitud de admisión con suficiente anticipación para que éste se prepare para la entrada del banco nuevo.

En el caso que la autoridad competente le retire a un banco dentro del sistema de seguro de depósitos la licencia para operar, el seguro de depósitos del banco se debe terminar al mismo tiempo (o, alternativamente, si el asegurador de depósitos revoca la membresía de un banco, la autoridad competente le debe retirar la licencia para operar).

- **Principio 9 – Cobertura:** Quienes elaboran las políticas públicas deben definir claramente en la ley, en regulaciones prudenciales o en reglas cuáles son los depósitos asegurables. El nivel de cobertura debe ser limitado pero creíble y se debe poder determinar de manera rápida. Asimismo debe cubrir adecuadamente a la gran mayoría de los depositantes a fin de cumplir con los objetivos de políticas públicas del sistema y debe ser consistente con otras características intrínsecas al diseño del sistema de seguro de depósitos.

Explicaciones y orientación

Al definir los depósitos que pueden ser sujetos de seguro, quienes elaboran las políticas públicas deben considerar la importancia de los diferentes instrumentos de depósitos, incluyendo los denominados en moneda extranjera y los de no residentes, con relación a los objetivos de política pública establecidos para el sistema.

El nivel de cobertura debe ser limitado y se puede determinar mediante un análisis de los datos relevantes, como la información estadística que describe la distribución por montos de los depósitos en bancos. Lo anterior proporciona a quienes originan las políticas públicas medidas objetivas, como la porción de depositantes cubiertos, para evaluar si el nivel de cobertura es el adecuado. Se debe aplicar el mismo nivel de cobertura a todos los bancos dentro del sistema de seguro de depósitos.

El límite de cobertura se debe evaluar periódicamente y se deben efectuar ajustes debido a factores tales como: la inflación, el crecimiento del ingreso real, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros y la manera como estos factores influyen en la composición y el tamaño de los depósitos.

- **Principio 10 – Transición de una cobertura total a un sistema de seguro de depósitos de cobertura limitada:** Cuando un país decide cambiar de una garantía de cobertura total a un sistema de seguro de depósitos de cobertura limitada, o decide cambiar el sistema de cobertura total existente, la transición debe ser tan expedita como las circunstancias del país en cuestión lo permitan. Las garantías de cobertura total pueden tener efectos adversos si se mantienen por demasiado tiempo, en particular el riesgo moral. Quienes generan las políticas públicas deben prestar atención a la actitud y a las expectativas del público durante el periodo de transición.

Explicaciones y orientación

Algunos países han introducido una garantía total explícita durante una crisis financiera para proteger íntegramente a ciertos depositantes y posiblemente a otros

acreedores bancarios⁵. El proporcionar dicha garantía puede ser inevitable en periodos de extremo peligro financiero para preservar la confianza nacional e internacional en el sistema bancario.

Un país que esté considerando hacer la transición de un sistema de garantía total a uno de seguro de depósitos de cobertura limitada debe llevar a cabo el mismo tipo de análisis de la situación que un país que lo hace a partir de una protección implícita. Los países que llevan a cabo la transición de una garantía total a un sistema de seguro de depósitos de cobertura limitada deben tomar en cuenta tres asuntos especiales. El primero surge del hecho de que la protección para los depositantes y posiblemente para otros acreedores se está reduciendo. Esto puede ocasionar la preocupación del público. Por lo tanto, quienes desarrollan las políticas públicas 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 considerar el efecto de los niveles de protección y otras políticas vigentes en los distintos países.

El segundo asunto; quienes elaboran las políticas públicas deben considerar la capacidad del sistema bancario para financiar un nuevo sistema de seguro de depósitos. La transición a un sistema de cobertura limitada usualmente implica la imposición de primas o cuotas nuevas o renovadas, que deben pagar los bancos. Si esos costos son insuficientes para pagar los costos de un sistema de garantía total, especialmente si éste se introdujo debido a una crisis sistémica, usualmente los costos se dividen entre los bancos y el gobierno. El gobierno puede recurrir a recursos presupuestarios (elevar los impuestos), a la venta de activos o a la emisión de deuda. En cualquier caso, es importante contar con los mecanismos necesarios para asegurar que el sistema de seguro de depósitos este financiado adecuadamente durante y después de la transición.

El último asunto está relacionado con la rapidez con la que se deberá efectuar la transición. En términos generales, la transición deberá ser tan rápida como lo permitan las circunstancias del país. Algunos países han llevado a cabo de manera exitosa las llamadas “transiciones *fast track*” al poco tiempo de concluida una crisis. Estos son países que lograron reestablecer rápidamente la salud de su sistema bancario y en los que ya había sistemas de regulación y de supervisión prudenciales sólidos, marcos legales eficaces y regímenes contables y de divulgación de información sólidos.

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 que es necesario que se mantenga vigente la garantía total como sobre la velocidad de la transición. La remoción gradual de una garantía total permite que los bancos se ajusten a los cambios institucionales necesarios que pueden incluir reformas legales y de supervisión. Además, una transición gradual permite que los altos funcionarios de los bancos se capaciten sobre 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 los depositantes y acreedores en torno al compromiso del

⁵ Una “garantía de cobertura total” es una declaración por parte de las autoridades que estipula que, además de la protección que proporciona el seguro de depósitos de cobertura limitada u otros tipos de seguro, ciertos depósitos y posiblemente otros instrumentos financieros estarán garantizados. Se necesita tomar en cuenta varios factores al introducir una garantía de cobertura total, incluyendo decisiones sobre qué abarca la garantía (es decir el tipo de instituciones, productos y periodos que están cubiertos) y sobre si los bancos que utilizan las garantías deben contribuir a pagar los costos de proveerlas.

gobierno de retirar la garantía total. Además, entre más tiempo permanezca una garantía total, es mas probable que se genere riesgo moral adicional.

Financiamiento

- **Principio 11 – Financiamiento:** Un sistema de seguro de depósitos debe disponer de todos los mecanismos de financiamiento necesarios para asegurar un reembolso expedito de las reclamaciones de los depositantes, incluyendo un mecanismo que le permita obtener financiamiento de respaldo suplementario para propósitos de liquidez, cuando sea necesario. Los bancos miembro deben ser los principalmente responsables de pagar los costos 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.

Para los sistemas de seguro de depósitos (ya sea de financiamiento ex-ante, ex-post o híbrido) que utilizan sistemas de primas diferenciadas ajustadas por riesgo, el criterio utilizado en el sistema de primas diferenciadas ajustadas por riesgo debe ser transparente para todos los participantes. Asimismo, deben contar con los recursos necesarios para administrar adecuadamente el sistema de primas diferenciadas ajustadas por riesgo.

Explicaciones y orientación

Los planes de financiamiento sólidos son cruciales para la efectividad de un sistema de seguro de depósitos.

Quienes generan las políticas públicas pueden elegir entre mecanismos de financiamiento ex-ante, ex-post o híbridos (es decir una mezcla de financiamiento ex-ante y ex-post).

El financiamiento ex-ante requiere la acumulación anticipada y el mantenimiento de un fondo para cubrir las reclamaciones al seguro de depósitos y los gastos relacionados antes de la caída de un banco. Se financia principalmente mediante las contribuciones y las primas que pagan sus miembros, entre otros métodos. Los fondos se pueden acumular cuando existan mejores condiciones económicas, cuando las pérdidas son mínimas, para utilizarse cuando las condiciones económicas sean menos favorables y las pérdidas más elevadas, así sincronizando el pago de las primas por los bancos con el ciclo económico. El financiamiento ex-ante del sistema de seguro de depósitos puede minimizar su dependencia de los fondos públicos durante periodos de presión y crisis financiera. Los países que utilizan un sistema de financiamiento ex-ante diseñado para mantener el fondo en un *ratio* o dentro de un rango meta deben seleccionar un método que reduzca la probabilidad de insolvencia del fondo a un mínimo aceptable.

En los sistemas de financiamiento ex-post, los fondos para pagar los reclamos al seguro de depósitos se cobran a los bancos miembro después de la caída de un banco, cuando surge la necesidad de pagar obligaciones garantizadas. Los sistemas ex-post pueden pesar menos a los bancos miembro (pues más fondos están disponible en el sistema bancario) cuando hay pocas caídas debido que se cobran menos primas y los costos administrativos asociados con el cobro de primas y el manejo del fondo se minimizan. El funcionamiento eficaz de un sistema ex-post requiere que el asegurador tenga acceso virtualmente inmediato a otras fuentes de recursos (ya que no cuentan o cuentan con poco financiamiento propio).

Es importante mencionar que muchos sistemas de financiamiento ex-ante incorporan elementos del financiamiento ex-post (por ejemplo, la habilidad de incrementar primas, cobrar cuotas adicionales y recibir lo recaudado mediante liquidaciones) por lo que se pueden considerar sistemas de financiamiento combinado o híbrido.

Sin importar si se utiliza un sistema de financiamiento ex-ante, ex-post o híbrido, los bancos miembro deben ser los principalmente responsables de pagar los costos 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. Sin embargo, puede que éste no sea el caso en situaciones especiales, como cuando se suscita una crisis sistémica o cuando está en peligro la estabilidad del sistema financiero.

Concientización del Público

- **Principio 12 – Concientización del público:** Para que un sistema de seguro de depósitos sea eficaz, es esencial que el público esté informado continuamente sobre los beneficios y las limitaciones del sistema de seguro de depósitos.

Explicaciones y orientación

La concientización del público sobre el seguro de depósitos, su existencia y su funcionamiento (incluyendo el nivel y el alcance de la cobertura y la operación del proceso de reclamos), juega un papel importante al respaldar la solidez de un sistema de seguro de depósitos.

Todos los aseguradores de depósitos deben promover de forma continua la concientización del público sobre el sistema de seguro de depósitos para mantener y fortalecer la confianza del público. Los objetivos del programa de concientización al público se deben determinar claramente y deben ser consistentes con los objetivos de políticas públicas y el mandato del asegurador de depósitos.

Al diseñar un programa de concientización al público, los aseguradores de depósitos deben identificar los grupos y subgrupos de la audiencia objetivo (el público en general, los depositantes, los bancos miembro, etc). El emplear diversas herramientas y canales de comunicación ayuda a asegurar que los mensajes de los aseguradores de depósitos se transmitan a la audiencia objetivo.

En términos generales, el asegurador de depósitos debe ser el principal responsable de promover la concientización al público sobre el sistema de seguro de depósitos y debe trabajar de manera cercana con los bancos miembro y con otros integrantes de la red de seguridad financiera para asegurar que la información proporcionada sea consistente y maximizar la sinergia. Todos estos organismos y sus funcionarios deben desempeñar su papel.

Los presupuestos para los programas de concientización al público se deben determinar basándose en los niveles de visibilidad y concientización acerca del sistema de seguro de depósitos deseados en la audiencia objetivo. Asimismo, la evaluación independiente por parte del asegurador de depósitos de los niveles de concientización es una práctica efectiva.

El asegurador de depósitos debe desarrollar antes de que se presente una quiebra un programa de contingencia de concientización al público para hacer frente a la caída de un banco, a la caída de varios bancos y a una crisis sistémica.

Asuntos legales diversos

- **Principio 13 – Protección legal:** El asegurador de depósitos y aquellos individuos que trabajan para el asegurador de depósitos deben estar protegidos contra demandas motivadas por las decisiones y acciones de “buena fe” llevadas a cabo en el desarrollo de sus mandatos. Sin embargo, se le debe exigir a los funcionarios el obedecer reglas de conflicto de interés apropiadas y códigos de conducta para asegurar que están 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 de los indemnizados.

- **Principio 14 – Manejo de los responsables de la caída de un banco:** Un asegurador de depósitos, u otra autoridad relevante, debe estar facultado para promover acciones legales contra los responsables de la caída de un banco.

Explicaciones y orientación

La falta de protección legal para los empleados puede reducir los incentivos para que sean cuidadosos en el cumplimiento de sus mandatos, especialmente en los casos donde los mandatos de los aseguradores de depósitos y de otros integrantes de la red de seguridad financiera hacen hincapié en la detección, la intervención y la resolución oportuna de los bancos en problemas. Existe una variedad de maneras disponibles para proporcionar protección legal. Algunas de las más comunes son:

- otorgar protección legal a los individuos contra demandas por las decisiones, acciones u omisiones que hubieran realizado en el ejercicio de sus responsabilidades legales;
- otorgar inmunidad estatutaria a la organización de seguro de depósitos;
- incluir las disposiciones de indemnización necesarias en los contratos de trabajo; y
- una combinación de éstas.

Sin embargo, para proporcionar incentivos para la buena conducta, las disposiciones estatutarias o contractuales relevantes deben ser amplias y precisas. Asimismo, no deben requerir que el individuo establezca que sus acciones y decisiones (o la falta de acciones) fueron razonables o no fueron negligentes para otorgarle protección.

Aunque existen diversas formas de protección legal, como mínimo el asegurador de depósitos y aquellos individuos que trabajan para el asegurador de depósitos deben estar protegidos contra demandas motivadas por las decisiones y acciones (o la decisión de no actuar) de “buena fe” llevadas a cabo en el desarrollo de sus mandatos. Sin embargo, no se debe proteger a los individuos que actúen de “mala fe”, es decir que actúen de manera fraudulenta o maliciosa.

La protección legal debe coexistir en un ambiente de rendición de cuentas. Esto significa que aunque se debe proteger a los individuos legalmente, también se le debe exigir a los funcionarios el obedecer reglas de conflicto de interés apropiadas y códigos de conducta para asegurar que están sujetos a rendición de cuentas. Finalmente, la protección legal debe ser compatible con el derecho que tienen los individuos de ser indemnizados por el asegurador de depósitos o por otras autoridades de acuerdo con el régimen de responsabilidad de cada país.

Un asegurador de depósitos, u otra autoridad relevante, debe estar facultado para promover acciones legales contra los responsables de la caída de un banco. Por ejemplo, el promover acciones legales contra los oficiales, directores, administradores, auditores otros relacionados con el banco en problemas puede aumentar lo recuperado por un asegurador y puede mitigar los problemas de riesgo moral al proporcionar incentivos contra actos ilícitos.

Resoluciones bancarias

- **Principio 15 – Detección temprana e intervención y resolución oportunas:** El asegurador de depósitos debe ser parte de un esquema dentro de la red de seguridad financiera que permita la detección temprana y la intervención y

resolución oportuna de un banco en problemas financieros serios. La determinación y el reconocimiento de que un banco ya se encuentra, o se espera que caiga, en problemas financieros serios debe hacerse lo más pronto posible y basado en criterios bien definidos por los miembros de la red de seguridad financiera que cuenten con la independencia y poder para actuar.

- **Principio 16 – Procesos eficaces de resolución:** Los procesos eficaces de resolución bancaria deben: facilitar la habilidad del asegurador de depósitos de cumplir con sus obligaciones, incluyendo el reembolso oportuno, preciso y equitativo a los depositantes; minimizar los costos de resolución y la perturbación de los mercados; maximizar la recuperación de activos y reforzar la disciplina a través de acciones legales en los casos donde se presume que hubo negligencia u otros malos manejos. Asimismo, el asegurador de depósitos u otro participante relevante de la red de seguridad del sistema financiero debe estar facultado para establecer un mecanismo flexible con el objeto de contribuir a preservar la operación de funciones bancarias clave al facilitar la adquisición de activos y asunción de pasivos del banco insolvente (proporcionando a los depositantes acceso a sus fondos y manteniendo funciones de pago y liquidación de transacciones).

Explicaciones y orientación

Las responsabilidades de los aseguradores de depósitos respecto de diversos aspectos de la supervisión, la regulación prudencial y la resolución de bancos en problemas, varían según el país y reflejan los mandatos particulares de los integrantes de la red de seguridad financiera. No obstante, sin tomar en cuenta las responsabilidades específicas del asegurador de depósitos de algún país en particular, la forma en que se supervisan y regulan los bancos y los métodos de resolución de bancos influyen de manera importante en los costos y otros aspectos del sistema de seguro de depósitos.

Lo importante es que la autoridad responsable en este sentido reconozca que la determinación y el reconocimiento de que un banco ya se encuentra, o se espera que caiga, en problemas financieros serios, debe hacerse lo más pronto posible y basado en criterios bien definidos. Esto ayuda a reducir el costo de una quiebra y evita la confusión innecesaria. Los criterios que se utilizan varían entre países e incluyen la preocupación que un banco no pueda cumplir con los requerimientos de capital; los niveles bajos de liquidez; el deterioro de la calidad o el valor de los activos; y la determinación que un banco opera de manera insegura o imprudente.

Existen tres métodos básicos de resolución bancaria: la liquidación del banco y reembolso de las reclamaciones de los depositantes (lo que usualmente implica el cierre del banco), las transacciones de compra de activos y asunción de pasivos (ventas), y la asistencia financiera a un banco en operación. Por otra parte, el asegurador de depósitos u otro integrante relevante de la red de seguridad del sistema financiero debe estar facultado para establecer mecanismos flexibles con el objeto de contribuir a preservar la operación de funciones bancarias clave al facilitar la adquisición de activos y asunción de pasivos del banco insolvente (por ejemplo, a través del uso de un banco puente, la adquisición asistida o la administración provisional).

Las leyes de insolvencia o quiebra y otras leyes pueden influir de manera importante 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. Debido a la importancia particular que tiene los bancos y las quiebras bancarias, quienes generan las políticas públicas pueden considerar evaluar si las leyes sobre insolvencia o quiebra existentes facilitan la salida ordenada de los

bancos en problemas del sistema bancario. Por lo mismo, se puede considerar conveniente establecer un régimen independiente de insolvencia para los bancos.

Reembolso a depositantes y recuperaciones

- **Principio 17 – Reembolso a depositantes:** El asegurador de depósitos debe dar a los depositantes acceso oportuno a sus fondos asegurados. Por lo mismo, el asegurador de depósitos debe ser notificado o informado con suficiente anticipación sobre las condiciones bajo las cuales se puede requerir un reembolso a los depositantes y debe contar con acceso a información acerca de los depositantes previamente al cierre del banco. Los depositantes deben tener el derecho legal de obtener un reembolso hasta por una cantidad equivalente al límite de cobertura, y deben saber cuándo y bajo qué condiciones el asegurador de depósitos comenzará el proceso de reembolso, el periodo en que se efectuará el reembolso y si se harán pagos adelantados o provisionales, así como conocer los límites de cobertura aplicables.
- **Principio 18 – Recuperaciones:** El asegurador de depósitos debe obtener una parte de lo recuperado de la propiedad de un banco insolvente. El manejo de los activos de un banco insolvente y el proceso de recuperación (por parte del asegurador de depósitos u otra entidad que lo esté llevando a cabo) deben guiarse por consideraciones comerciales y sus méritos económicos.

Explicaciones y orientación

El acceso a la información necesaria sobre los depositantes (registros) previo al cierre del banco disminuye el riesgo de manipulación de registros, acorta el proceso de reembolso y ayuda a preservar la confianza del público. Se debe proporcionar al sistema de seguro de depósitos los procesos y sistemas necesarios para llevar a cabo revisiones preparatorias de los depósitos asegurados en los bancos en problemas para así determinar a quién corresponde un reembolso, la cantidad de depósitos individuales que no exceden los límites de cobertura y las reclamaciones de los depositantes restantes después que se realiza la cuenta neta del depositante (para aquellos sistemas de seguro de depósitos que utilizan este mecanismo).

Existen variaciones considerables en las responsabilidades de administración de activos y manejo de reclamos de los aseguradores de depósitos y otros integrantes de la red de seguridad financiera. Donde los pagos de depósitos asegurados se efectúan al liquidarse el banco, el asegurador usualmente subroga los derechos de los depositantes asegurados, y es probable que ejecute y administre los reclamos que surjan del pago de depósitos asegurados. En el supuesto que no se reembolse de manera oportuna al depositante, o que los registros del banco sobre el depositante sean de mala calidad, el depositante puede presentar una reclamación con el asegurador de depósitos.⁶

En algunos casos, los aseguradores de depósitos tienen un papel relevante en el proceso de recuperación, como otorgante de crédito, acreedor, o posiblemente como liquidador o síndico. Aún cuando éste no es el caso, el asegurador de depósitos puede nombrar a un liquidador o puede tener un papel importante en el proceso de liquidación, por ejemplo como supervisor del liquidador o como integrante de comités de acreedores. En otros casos estas son las responsabilidades de otras entidades de la red de seguridad financiera. Cualquiera que sea el caso, el asegurador de depósitos debe obtener una parte de lo recuperado de la propiedad de sus bancos miembro.

⁶ En estos casos se debe establecer un periodo limitado dentro del cual los depositantes pueden presentar reclamaciones al asegurador de depósitos.

En los países donde existen leyes que dan preferencia a los depositantes, los depositantes no asegurados y el asegurador de depósitos (a través de la subrogación), generalmente tendrán precedencia sobre otros acreedores en la recuperación de fondos de la propiedad del banco insolvente. En los países donde se aplica el neteo a los reclamos de los depositantes, su uso debe ser consistente con las leyes de insolvencia.

Finalmente, las estrategias de administración y enajenación de activos de un banco insolvente deben guiarse por consideraciones comerciales y sus méritos económicos. Esto significa considerar la calidad de los activos, la profundidad y condición de los mercados, el grado de experiencia en administración y enajenación de bienes, los requerimientos legales relativos a dicha enajenación, así como los objetivos de política pública.

Anexo

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), Core Principles for Effective Banking Supervision, Basel, 2006. <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm>

Financial Stability Forum (FSF), Report of the Financial Stability Forum on Enhancing Markets and Institutional Resilience, Basel, April 2008.
http://www.fsforum.org/publications/r_0804.pdf

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

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

IADI Draft Discussion Paper on Effective Deposit Insurance Mandates, Basel, 2007a.

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

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

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

IADI Draft Discussion Paper on Deposit Insurance Coverage, Basel, 2008a.

IADI Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems, Basel, 2008b.
http://www.iadi.org/docs/Core_Principles_final_29_Feb_08.pdf