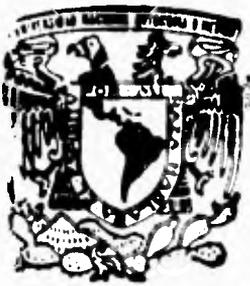


757
Rey



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

FALLA DE ORIGEN

**"LOS SISTEMAS DE SEGUROS DE DEPOSITO EN
MEXICO Y EN DIVERSOS PAISES"**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A
MARTHA LETICIA REYES SALGUERO



MEXICO, D. F.,

FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA ADMINISTRATIVA DE
EXAMENES PROFESIONALES

1995

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

Al Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, por su apoyo constante y orientación durante toda mi carrera, y en especial por su indispensable colaboración y asesoría en la realización de este trabajo.

A mis padres, a quienes hicieron posible la culminación de este esfuerzo, por su amor, confianza, estímulo y comprensión que siempre me han brindado.

A mis hermanos, por su incondicional apoyo y por el gran cariño que nos ha unido siempre.

A Manuel, por compartir conmigo el logro de esta meta, asimismo agradezco el amor, estímulo y ayuda que me ha brindado en todo momento.

A mis amigos, por su afecto y por ese deseo de lucha y superación que compartimos.

LOS SISTEMAS DE SEGUROS DE DEPÓSITO EN MÉXICO Y EN DIVERSOS PAÍSES

INDICE

Pág.

Introducción	3
---------------------------	---

Capítulo Primero:

Sistemas de Protección a los depositantes	6
I. Definición	6
A. Sistemas implícitos y explícitos.....	6
II. Finalidades	7
A. Sistemas implícitos.....	7
B. Sistemas explícitos.....	8
III. Características	9
IV. Ventajas y Desventajas	27
V. Comparación de los sistemas implícito y explícito	30

Capítulo Segundo:

Experiencias en diversos países	31
I. E.E.U.U.	31
II. Países Europeos	35
III. Países Latinoamericanos	44
IV. Principales características de los sistemas depósito en diversos países	54

Capítulo Tercero:

Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Experiencia en México.....	58
I. Antecedentes	58
II. Creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro	61
1. Marco legal.....	61
2. Administración.....	61
3. Objetivos.....	62
4. Patrimonio.....	62
5. Gobierno	62
III. Condiciones y acceso al fondo.....	63
IV. Instituciones que no participan en el Fondo	64
V. La supervisión.....	64
Conclusiones.....	66
Bibliografía.....	68

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, los sistemas financieros a nivel nacional e internacional se han caracterizado por presentar un panorama muy dinámico, y como respuesta a los procesos de internacionalización y globalización de los mercados, los esquemas de supervisión así como los marcos legales que regulan las actividades bancarias se han modificado con el fin de adecuarse a las condiciones vigentes en los mismos.

Los países desarrollados como los menos desarrollados han buscado siempre tener un sistema bancario estable, para evitar una crisis en el sistema de pagos del país; aumentar el índice de ahorro; promover el desarrollo y crecimiento de la intermediación financiera; y proteger a los pequeños ahorradores de las pérdidas producidas por los bancos declarados en quiebra. ⁽¹⁾

Las quiebras o problemas bancarios que se presentan pueden resolverse mediante reacciones espontáneas de mercado o mecanismos institucionales. Las reacciones espontáneas de mercado son mecanismos resultantes de la dinámica propia del sistema, que implican la pérdida de los depósitos por parte de los ahorradores en caso de producirse la quiebra de un banco, y pueden traducirse en crisis sistémicas al materializarse los riesgos de liquidez y contagio.

Entre los medios utilizados por el Estado para lograr la estabilidad bancaria, se destacan:⁽²⁾

- Una moderna regulación de la actividad bancaria tendiente a que no se produzca la situación de insolvencia de una entidad de crédito. La necesidad de una autorización administrativa, la dispersión del riesgo en la composición del activo, la existencia de ciertos coeficientes, los tipos de actividades a las que pueden dedicarse; los préstamos e inversiones que pueden realizar y los niveles de capital que deben mantener, etc., son medidas que tienden a garantizar la solvencia de la banca.

⁽¹⁾ Ver H. Talley, Samuel y Mas, Ignacio. *El Seguro de Depósitos en los Países en Desarrollo*. 1991. Traducción Coordinación de Investigación y Desarrollo de la C.N.B. México.

⁽²⁾ Lasi, Juan. *El Seguro Sobre los Depósitos Bancarios y Posibilidades de Aplicación en Venezuela*. Publicación del Banco Central de Venezuela. Caracas. 1961.

- La vigilancia y fiscalización de los bancos, para asegurar el cumplimiento por parte de los mismos, de las leyes y reglamentos y para impedir que incurran en actividades que no se apeguen a las sanas prácticas bancarias.
- Finalmente, los gobiernos han autorizado a sus bancos centrales a otorgar préstamos a las instituciones de crédito que estén experimentando presiones de liquidez; con ello, se puede prevenir que tales problemas se conviertan en problemas de insolvencia.

Las soluciones institucionales, como la reestructuración de entidades con dificultades específicas o del sistema financiero en problemas más o menos generalizados, son útiles cuando las causas de la crisis derivan de situaciones exógenas, de la mala administración de los bancos o bien de una regulación y supervisión inadecuadas. Sin embargo, estas medidas causan la impresión de que el negocio bancario se encuentra protegido en exceso y generalmente implican costos elevados.⁽¹⁾

El establecimiento de un sistema institucional de garantía de depósitos, representa una postura alternativa a las anteriores. Se trata de mecanismos establecidos dentro del funcionamiento de los mercados, que a su vez constituyen medidas específicas tendientes a resolver problemas individualizados, o bien, a reducir los riesgos y consecuencias de una crisis bancaria. Un sistema de protección de esta naturaleza se instrumenta mediante mecanismos que garantizan los fondos captados del público por una entidad a través de instrumentos de depósito, o bien, que auxilian a las entidades con problemas de solvencia para resolverlos sin transmitirlos al sistema. Por su carácter preventivo, coadyuvan a mantener el buen funcionamiento del sistema financiero y, en caso de presentarse una crisis, reducen en cierta medida sus consecuencias negativas.

Los sistemas de garantía de los depósitos deben promover la estabilidad del sistema financiero para evitar trastornos en el sistema de pagos de la economía y favorecer tanto el ahorro interno como el crecimiento de la intermediación.

La razón de ser de los sistemas explícitos e implícitos de protección a los depositantes es, principalmente, que el daño causado por el fracaso de un banco, a diferencia del

⁽¹⁾ Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria No. 17, septiembre-octubre de 1993, p.p. 5.

provocado por la quiebra de empresas no financieras, no se limita al que sufren en forma directa, los depositantes y accionistas, sino que afecta el mecanismo de pagos y el entorno económico; pero el peligro principal es la pérdida de la confianza, lo que posiblemente produzca un estado de pánico generalizado y se presenten situaciones de retiros masivos de depósitos bancarios.

Respecto a estos sistemas de protección realicé mi trabajo de tesis, a través del cual pretendo demostrar la importancia que tienen estos sistemas para evitar crisis en los mercados bancarios.

Mi trabajo parte del estudio de los sistemas de protección a los depositantes. En el mismo hago un amplio estudio de los sistemas implícitos y explícitos, detallando sus características.

En seguida entro al estudio de las experiencias que han tenido países como: EE.UU., Alemania, España, Argentina, Chile y Venezuela.

En el capítulo III hablo de la experiencia en México, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Por último, comento a grandes rasgos, la forma en la que se realiza la supervisión del sistema financiero mexicano.

provocado por la quiebra de empresas no financieras, no se limita al que sufren en forma directa, los depositantes y accionistas, sino que afecta el mecanismo de pagos y el entorno económico; pero el peligro principal es la pérdida de la confianza, lo que posiblemente produzca un estado de pánico generalizado y se presenten situaciones de retiros masivos de depósitos bancarios.

Respecto a estos sistemas de protección realicé mi trabajo de tesis, a través del cual pretendo demostrar la importancia que tienen estos sistemas para evitar crisis en los mercados bancarios.

Mi trabajo parte del estudio de los sistemas de protección a los depositantes. En el mismo hago un amplio estudio de los sistemas implícitos y explícitos, detallando sus características.

En seguida entro al estudio de las experiencias que han tenido países como: EE.UU., Alemania, España, Argentina, Chile y Venezuela.

En el capítulo III hablo de la experiencia en México, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Por último, comento a grandes rasgos, la forma en la que se realiza la supervisión del sistema financiero mexicano.

CAPÍTULO PRIMERO

SISTEMAS DE PROTECCIÓN A LOS DEPOSITANTES

I. DEFINICIÓN

A. Sistemas implícitos y explícitos

Los sistemas de protección a los depositantes los vamos a dividir en sistemas implícitos y explícitos, por lo que a continuación me permitiré exponer un concepto de cada uno de ellos, para entender mejor los mismos:

Los sistemas de protección implícitos se caracterizan porque el gobierno otorga su protección a los ahorradores de manera discrecional, sin que existan ordenamientos legales que le confieran tal obligación ni reglamentaciones que establezcan de antemano la cobertura de la protección y demás medidas a tomar, ni existe un seguro o fuente de financiamiento previamente establecido; generalmente, los recursos son a cargo del presupuesto.⁽⁴⁾

En cambio, los sistemas explícitos de seguro de depósitos, son aquellos que se establecen o crean mediante la promulgación de una ley, en la cual se contemplan las reglas y procedimientos para la operación del sistema.

⁽⁴⁾ Mas, Ignacio y Talley H, Samuel. *Deposit Insurance in Developing Countries, Finance and Development*, 1990, p.p. 10 y siguientes.

II. FINALIDADES

A. Sistemas implícitos

Las finalidades de los sistemas implícitos de protección son promover la estabilidad y el desarrollo del sistema bancario, así como resarcir total o parcialmente a los ahorradores por las pérdidas de sus depósitos ocasionados por la quiebra de una institución.

Para el cumplimiento de estas finalidades, el gobierno puede otorgar protección a los depositantes de un banco con graves problemas o en situación de quiebra, de las maneras siguientes:

- Hacer pagos directos a los depositantes o tomar medidas para que los depósitos del banco en quiebra sean asumidos por otro banco.
- Promover y otorgar apoyo económico para llevar a cabo la fusión de un banco en problemas con otro banco que no los tenga.
- Adquirir algunos o todos los activos no productivos del banco en dificultades, a su valor en libros y en forma concomitante, inyectar nuevo capital a fin de rehabilitar a la institución, lo cual equivaldría a una nacionalización.

La protección que nos ocupa, fue puesta en práctica en México cuando la banca privada fue nacionalizada en septiembre de 1982, al establecerse en el Artículo Cuarto del Decreto expropiatorio que "El Ejecutivo Federal, garantizará el pago de cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este decreto". Con dicha disposición se hacía evidente la intención de otorgar protección implícita con la finalidad de dar confianza a los ahorradores, ante la gravedad de la medida y así disminuir la posibilidad de un retiro masivo de fondos.

B. Sistemas explícitos

Estimo que las finalidades que se persiguen con el seguro de los depósitos bancarios son más amplias que las de los sistemas implícitos, como se puede ver en seguida:

- Proteger los ahorros del público de la pérdida causada por la quiebra de un banco.
- Proteger el circulante en manos del público, o sea la capacidad de pago de la comunidad. A los órganos reguladores les da tiempo cuando la situación de algún banco se deteriora, de disponer fusiones u otras soluciones factibles, al reducir el riesgo de pánico y retiros masivos.
- Contribuir al desarrollo de un sistema bancario en el que, tanto los bancos grandes como los pequeños, atraigan depósitos básicos.
- Disminuir las amenazas de retiros que causan iliquidez, cuando el público se entera de que un banco está en dificultades.

En el siguiente cuadro vemos con qué sistema de seguro de depósito -implícito o explícito- cuentan algunos países:

SISTEMAS DE PROTECCIÓN IMPLÍCITO Y EXPLÍCITO	
Con sistemas de protección implícito	Belice.
Con sistemas de protección explícito	Alemania, Argentina, Canadá, Costa Rica, Chile, Colombia, España, Guatemala, Japón, México, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana, Venezuela.

III. CARACTERÍSTICAS

Los sistemas de protección que nos ocupan tienen características distintas.

Implícitos. Presentan las siguientes:

- Garantía o aseguramiento de los depósitos, otorgada por el gobierno.
- Protección de los depositantes no reglamentada.
- Discrecionalidad para determinar la cuantía y demás medidas a tomar de la protección.
- No existe un seguro o fuente de financiamiento previamente establecido.
- Los recursos por lo general son a cargo del presupuesto.

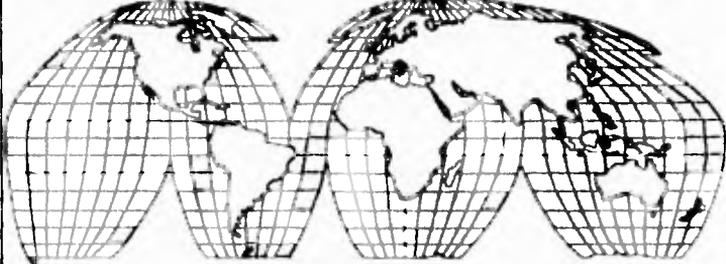
SISTEMAS IMPLICITOS

- **Protección del Gobierno**
 - **Discrecional**
 - **No hay disposiciones legales**
 - **No existe reglamentación**
 - **Cobertura no definida**
 - **Recursos del presupuesto**

Explícitos. Se crea un seguro de depósitos, con un conjunto de reglas y procedimientos claros, y que describen detalladamente el funcionamiento del sistema.

SISTEMAS EXPLICITOS

- Existen leyes y reglamentos



SISTEMA USADO POR LA MAYORIA DE LOS PAISES

**SISTEMAS EXPLICITOS
OBJETIVOS**

- Fomentar la estabilidad financiera
- Proteger los intereses del público
- Evitar las crisis bancarias

1) Tipos de instituciones financieras susceptibles de ser aceptadas en el fondo de seguro

Si el objetivo principal es proteger el mecanismo de pagos, el sistema podría limitarse a los bancos comerciales y a cualesquiera otras instituciones que emitan instrumentos de depósito.

En aquellos países que tengan este tipo de objetivos más amplios, como: proteger a los pequeños ahorradores, promover el ahorro en la sociedad, e impulsar el desarrollo del proceso de intermediación financiera, es conveniente que el seguro de depósito incluya a todos los tipos de instituciones que estén autorizadas para recibir depósitos del público.

Es también posible que un país limite el seguro a uno o varios tipos de instituciones de depósito con el fin de promover su desarrollo con respecto a otras instituciones.

En algunos países en desarrollo, sólo los bancos comerciales pueden pertenecer al seguro de depósitos.

Considero que es más conveniente incluir a todos los tipos de instituciones en el sistema, en virtud de que:

- Si algunas instituciones no aseguradas comienzan a sufrir retiros masivos, éstos podrían generalizarse a instituciones que sí cuentan con el seguro; y
- El no tratarse de un seguro general, podría significar ventajas para algunas instituciones que operen dentro de la competencia del mercado, pues en épocas de tranquilidad, los depositantes y ahorradores tendrían preferencia por aquellas que ofrecieran mayores rendimientos sin distinguir si, a la par, conllevan más riesgo mientras que, en periodos de crisis, esa misma clientela cambiaría sus fondos a instituciones que contasen con un sistema de seguros de depósito, lo cual implicaría distorsiones en el sector financiero.

ENTIDADES PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS EXPLÍCITOS

- ❑ Bancos

- ❑ Otras instituciones o entidades financieras
 - Fiduciarias y financiadoras de créditos, ejemplo: Canadá
 - Sociedades financieras, ejemplos: Chile, Costa Rica y Perú
 - Corporaciones financieras de ahorro y vivienda, de financiamiento comercial y sociedades de capitalización, ejemplo: Colombia
 - Cajas de ahorro y cooperativas de crédito, ejemplo: España
 - Cooperativas de crédito y asociaciones de crédito laboral, ejemplo: Japón
 - Exclusivamente asociaciones de ahorro y préstamo para la vivienda, ejemplo: República Dominicana

2) Tipos de depósitos o instrumentos que deben incluirse en el seguro

La finalidad primordial de un sistema de seguros de depósitos es la protección del ahorro. La trascendencia que reviste la capacidad de ahorro de una comunidad es bien conocida por todos. El ahorro interno es la fuente primaria de la inversión, sin la cual un país no puede lograr los bienes de capital requeridos para alcanzar un adecuado desarrollo económico. Se necesita además que la colectividad posea una propensión a ahorrar arraigada y estable, ya que ésta representa el punto de partida para el mantenimiento del volumen de fondos necesarios para la inversión.

Es sabido que las razones por las cuales las diferentes personas ahorran, varían de acuerdo con su cultura, sus creencias religiosas, sus costumbres, etc., y el mismo Keynes contempla ocho "motivos generales... de carácter subjetivo que impulsan a los individuos a abstenerse de gastar sus ingresos". Estos son *la precaución, la previsión, el cálculo, el mejoramiento, la independencia, el espíritu de empresa, el orgullo y la avaricia.*⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ John Maynard Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.*

ENTIDADES PARTICIPANTES EN LOS SISTEMAS EXPLÍCITOS

- Bancos

- Otras instituciones o entidades financieras
 - Fiduciarias y financiadoras de créditos, ejemplo: Canadá
 - Sociedades financieras, ejemplos: Chile, Costa Rica y Perú
 - Corporaciones financieras de ahorro y vivienda, de financiamiento comercial y sociedades de capitalización, ejemplo: Colombia
 - Cajas de ahorro y cooperativas de crédito, ejemplo: España
 - Cooperativas de crédito y asociaciones de crédito laboral, ejemplo: Japón
 - Exclusivamente asociaciones de ahorro y préstamo para la vivienda, ejemplo: República Dominicana

2) Tipos de depósitos o instrumentos que deben incluirse en el seguro

La finalidad primordial de un sistema de seguros de depósitos es la protección del ahorro. La trascendencia que reviste la capacidad de ahorro de una comunidad es bien conocida por todos. El ahorro interno es la fuente primaria de la inversión, sin la cual un país no puede lograr los bienes de capital requeridos para alcanzar un adecuado desarrollo económico. Se necesita además que la colectividad posea una propensión a ahorrar arraigada y estable, ya que ésta representa el punto de partida para el mantenimiento del volumen de fondos necesarios para la inversión.

Es sabido que las razones por las cuales las diferentes personas ahorran, varían de acuerdo con su cultura, sus creencias religiosas, sus costumbres, etc., y el mismo Keynes contempla ocho "motivos generales... de carácter subjetivo que impulsan a los individuos a abstenerse de gastar sus ingresos". Estos son *la precaución, la previsión, el cálculo, el mejoramiento, la independencia, el espíritu de empresa, el orgullo y la avaricia.*⁽⁵⁾

⁽⁵⁾ John Maynard Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.*

El sistema de seguros de depósito cumple con el cometido de fomentar la confianza en los bancos por parte del público y estimula indirectamente a la comunidad hacia una mayor propensión a ahorrar y, por otra parte, un mayor grado de confianza en los bancos desalienta el atesoramiento doméstico, fenómeno altamente perjudicial, especialmente para aquellas economías en proceso de desarrollo, las cuales necesitan de todo su potencial crediticio.⁽⁶¹⁾

Desde este punto de vista los sistemas de seguro de depósito deben amparar a todos los depósitos que la clientela de los bancos les confían bajo diversas modalidades e instrumentos, independientemente de los límites que cada esquema prevenga y que es variable según los diferentes países.

INSTRUMENTOS ASEGURADOS	SIST. EXPLICITOS
<input type="checkbox"/> Depósitos a la vista	
<input type="checkbox"/> Depósitos a plazo	
<input type="checkbox"/> Depósitos en divisas	
<input type="checkbox"/> Depósitos de ahorro	

Es de gran importancia que en las reglas bajo las cuales operan un sistema de seguro de depósitos determine qué tipo de depósitos se incluirán y cuáles no.

⁽⁶¹⁾ Lasi, Juan. *El Seguro sobre los depósitos bancarios y sus posibilidades de su aplicación en Venezuela*, publicación auspiciada por el Banco Central de Venezuela, Caracas, 1991.

La regla general es que los sistemas de seguro de depósitos deben apoyar a todos los depósitos de la clientela, ya que su finalidad general es la protección al ahorro; sin embargo, existen las siguientes excepciones:

- **Depósitos del extranjero en bancos del país**, ya que no forman parte del sistema bancario nacional, ni del circulante nacional, como tampoco del ahorro interno.
- **Depósitos del país en bancos extranjeros**, ya que el seguro de depósitos deberá otorgarse sólo a los bancos que puedan ser objeto de supervisión por las autoridades respectivas del país en cuestión.
- **Depósitos denominados en moneda extranjera**, en virtud de que no son considerados como parte del activo circulante del país y en consecuencia se juzga que no necesitan estar asegurados para proteger el mecanismo de pagos.

3) Sistemas públicos y privados

Los seguros de depósito pueden ser públicos o privados de acuerdo tanto con la entidad que los ampara como con su administración y financiamiento, podemos distinguir cinco grupos:

- **Sistemas con garantía gubernamental incondicional**, administrados y financiados totalmente por el gobierno.
- **Esquemas manejados por el gobierno a cargo de una corporación de seguro de depósitos independiente** que está financiada, cuando menos parcialmente, por los bancos asegurados.
- **Corporaciones de seguro de depósitos auspiciadas por el gobierno y administradas por representantes tanto de éste como de los bancos.**
- **Esquemas dispuestos por mandatos o propiciados por el gobierno, pero que son propiedad de los bancos y administrados y financiados por ellos.**

- Sistemas que implican acuerdos voluntarios privados entre los bancos para asegurarse mutuamente sus depósitos, sin participación gubernamental alguna.

CONTROL Y ADMINISTRACIÓN

□ Sistemas con intervención del Gobierno:

- A cargo del Gobierno, ejemplos: Argentina, Costa Rica, Chile, Guatemala, España, México, República Dominicana.
- A cargo del Gobierno y las entidades financieras, ejemplo: Perú.
- A cargo de una corporación independiente (financiada por el Gobierno y las Instituciones), ejemplos: Canadá, Colombia, Portugal, Venezuela.
- A cargo de las entidades financieras (propiciados por el Gobierno y financiados por las instituciones) ejemplo: Japón.

□ Acuerdos voluntarios entre las instituciones (El Gobierno no interviene en su creación, administración o financiamiento) ejemplos: Alemania, Reino Unido.

En general, los países en desarrollo dependen en mayor medida de la participación del gobierno en los sistemas de seguro de depósitos que en los países desarrollados. Varios factores pueden encontrarse en el origen de esta tendencia:

- En los países desarrollados, los bancos tienen la fortaleza financiera para absorber el costo adicional del seguro de depósitos y enfrentar pasivos contingentes

potencialmente altos, mientras que estos factores podrían constituir una carga excesiva para los bancos de los países en desarrollo;

- Dado que los sistemas bancarios de los países en desarrollo son pequeños, la actividad bancaria está muy interrelacionada y, por ende, el seguro mutuo no sería viable;
- El régimen patrimonial de los bancos en los países en desarrollo se inclina más hacia el gobierno y es razonable que el mismo esté directamente implicado en el aseguramiento de sus propios bancos;
- La administración privada de un sistema de seguro de depósitos tendería a drenar los recursos administrativos de por sí limitados, de los bancos privados en muchos países en desarrollo.

Considero que, los sistemas de seguro de depósitos de los países en desarrollo posiblemente logren mejor sus objetivos de preservar la confianza del público, promover el desarrollo del sector financiero y proteger los depósitos pequeños si emplean un sistema público o cuasipúblico (un sistema administrado en forma conjunta por funcionarios del gobierno y de los bancos, pero con alguna forma de respaldo financiero gubernamental). Normalmente, deberán evitarse los sistemas privados que dependen solamente del sector bancario desde el punto de vista financiero, ya que son susceptibles de no poder enfrentar con éxito una crisis bancaria.

Otra posibilidad para diseñar un sistema de seguros de depósitos privado es que sea proporcionado por organizaciones no bancarias, siendo el proveedor más factible el sector de los seguros, aunque existen diversas razones para poner en duda la viabilidad de esta medida. En primer lugar, en la mayoría de los países en desarrollo el sector bancario es mucho más importante que el de los seguros, de manera que este sector no estaría en capacidad de garantizar un seguro de depósitos. En segundo lugar, aun cuando el sector aludido tuviera esa capacidad, no resulta evidente que las aseguradoras deseen garantizar un seguro de depósito en virtud de que las quiebras bancarias suelen ser eventos generalizados. En tercer lugar, las compañías de seguros probablemente no estarían dispuestas a asegurar depósitos a menos que tuvieran la posibilidad de cerrar los bancos insolventes, facultad que difícilmente el gobierno les otorgaría. Por último, es posible que las compañías de seguros deseen tener la facultad de rescindir el seguro de determinados bancos. Sin embargo, la acción de cancelar el seguro puede precipitar

retiros masivos de depósitos en el banco en cuestión y llevarlo a la quiebra. Cabe dudar que el gobierno esté dispuesto a otorgar a una aseguradora privada ese grado de control sobre el destino de los bancos.

4) Sistemas obligatorios y voluntarios

Los sistemas de seguro de depósitos pueden ser obligatorios o voluntarios. En la mayoría de los países en desarrollo (y en casi todos los países desarrollados), los bancos deben pertenecer al sistema. El único sistema realmente voluntario en el mundo en desarrollo actualmente es el de Argentina. El sistema que se está desarrollando en el Brasil será un sistema mitad obligatorio, mitad voluntario; los bancos universales deberán ser miembros del sistema mientras que todas las instituciones tendrán la opción de pertenecer a él o no.

ADHESIÓN A LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

- Obligatoria (La mayoría de los países)
- Voluntaria (Alemania, Argentina y España con incentivos de recibir financiamiento del Banco Central)
- Mixta (Ningún país)

El sistema de seguro de depósitos en España es técnicamente un sistema voluntario, pero para los bancos existe un gran incentivo de pertenecer a él, pues siendo miembros pueden recibir cualquier tipo de financiamiento del banco central.

La principal desventaja de un sistema voluntario es que podría exacerbar la inestabilidad bancaria, pues muy probablemente conduciría a dos niveles: una parte protegida y la otra no. En periodos tranquilos, algunos depositantes -generalmente los de cuentas de gran cuantía y con amplios conocimientos de las finanzas- se inclinan a mantener sus depósitos en bancos no protegidos a fin de obtener de éstos mayores tasas por estar asumiendo un riesgo también superior. Durante una crisis, sin embargo, la preferencia basada en la relación riesgo/rendimiento de este tipo de ahorradores puede cambiar drásticamente y provocar la transferencia de sus depósitos a bancos protegidos, movimientos éstos que podrían ser importantes y someter a la entidad acreditante de última instancia a una presión considerable.

Un sistema voluntario podría provocar la inestabilidad de sus miembros, pues los bancos en buena posición tenderían a retirarse del sistema si las quiebras bancarias aumentaran rápidamente y se les exigiera el pago de primas especiales particularmente altas a fin de reconstituir el fondo de seguro.

Si bien parecen existir suficientes argumentos para establecer un sistema de seguro de depósitos obligatorio, otros, en sentido contrario, señalarán que en un sistema bancario mixto, los bancos estatales no deberán estar obligados a pertenecer a él, toda vez que el gobierno no permitirá que quiebren. Otra razón es que la entidad aseguradora, en caso de ser propiedad del gobierno, podría conceder a los bancos estatales un mejor tratamiento que a los bancos privados.

El argumento contrario es que, en un sistema bancario mixto, los bancos públicos y privados deberán recibir un tratamiento paralelo para que se pueda mantener la igualdad competitiva. En consecuencia, si los bancos privados están obligados a pertenecer al seguro de depósito, los bancos públicos deberán hacerlo también. De no suceder así, ambos tipos de bancos terminarían contando con alguna forma de protección de los depósitos (los privados a través del seguro de depósitos y los públicos a través del apoyo del gobierno), pero sólo los bancos privados tendrían que pagar por dicha protección, mediante primas de seguro.

5) Grados de cobertura de los seguros de depósito

En los seguros de depósito, la cobertura que se ofrece a los depositantes individuales puede ser: parcial, total o discrecional.

COBERTURA		SIST. EXPLICITOS
<input type="checkbox"/>	Parcial	\$  %
<input type="checkbox"/>	Total	
<input type="checkbox"/>	Discrecional	

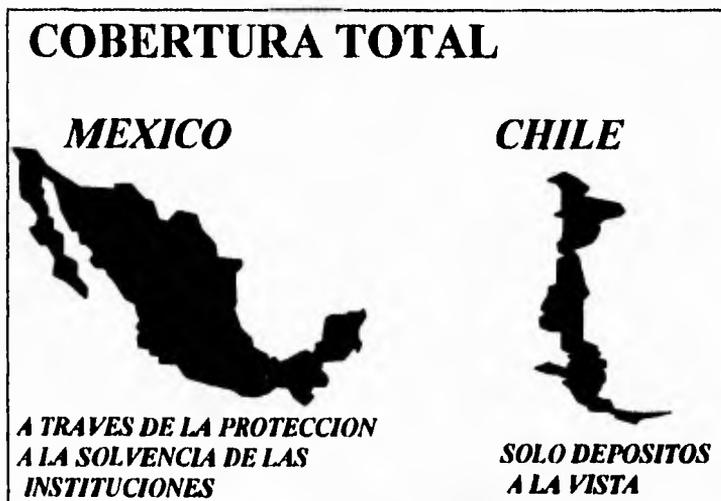
Cobertura Parcial: Cuando los depósitos se aseguran hasta un determinado monto máximo que normalmente es suficiente para proteger de manera íntegra a los pequeños ahorradores, pero no así a los clientes importantes que, por lo general, son más hábiles y mejor informados.

COBERTURA PARCIAL	
<input type="checkbox"/>	Alemania 30% (Capital legal)
<input type="checkbox"/>	Argentina US \$ 3,000
<input type="checkbox"/>	Canadá US \$ 47,280
<input type="checkbox"/>	Colombia US \$ 13,290
<input type="checkbox"/>	Costa Rica US \$ 7,290
<input type="checkbox"/>	Chile (dep. plazo) US \$ 2,954
<input type="checkbox"/>	España US \$ 13,274

<input type="checkbox"/>	Japón	US \$ 89,780
<input type="checkbox"/>	Perú	US \$ 2,610
<input type="checkbox"/>	Reino Unido	US \$ 22,100
<input type="checkbox"/>	Rep. Dominicana	US \$ 8,000
<input type="checkbox"/>	Venezuela	US \$ 3,127

Cobertura total. En este, todos los ahorradores -tanto los grandes como los pequeños- estarían completamente asegurados y, además, el sistema bancario contaría con un alto nivel de protección en lo que se refiere a los retiros masivos contagiosos, toda vez que los depositantes no tendrían motivos para proceder a ello pues confiarían en la capacidad del ente asegurador para cumplir sus obligaciones en caso de quiebra de bancos.

Es de señalarse, que resulta inconveniente un seguro al cien por ciento ya que se eliminaría la disciplina del mercado, pues los bancos tenderían a asumir mayores riesgos.



Cobertura discrecional. El esquema de cobertura discrecional funcionaría igual que uno de cobertura limitada en tanto no exista una amenaza que afecte a todo el sistema bancario, pero puede convertirse en un sistema *de facto*, con el cien por ciento del seguro, si dicha amenaza es lo suficientemente grave como para que la disciplina del mercado se vea disminuida.

En relación a la cobertura de los seguros de depósito, cabe comentar que no existe uniformidad en los países al grado máximo de cobertura en los mismos.

En la mayoría de los países el tope es susceptible de modificarse en diversas épocas para tener en cuenta los cambios en los índices de precios, el estado financiero del fondo de seguro y/o las metas establecidas en las políticas del país. En Bélgica, por ejemplo, la cobertura puede ser reducida si el fondo de seguro no es lo suficientemente amplio para satisfacer todas las reclamaciones.

En el siguiente cuadro se muestra la cobertura máxima por depositante en diferentes países:

Cobertura máxima por depositante

País US	Año	Valor en mo- neda local	Valor dólares US	Valor dólares 1993
Argentina	1988	A 81,000	8,416	10,442
Austria	1986	AS 200,000	13,100	17,145
Bélgica	1985	FB 500,000	8,421	11,434
Brasil	1988	OTN 3,500	16,500	20,472
Canadá	1986	C\$ 60,000	43,181	56,615
Chile (compl)	1981	T.V. 250	5,061	8,665
Colombia	1988	\$Col 200,000	668	838
EE.UU.	1980	\$US 100,000	100,000	194,346
España	1981	Ptas 500,000	16,248	27,819
Filipinas	1988	P 40,000	1,896	2,352
Francia	1985	FF 400,000	44,518	60,446
Holanda	1986	FL 35,000	14,286	18,730
India	1980	Rs 30,000	3,815	7,414
Japón	1986	Y 10,000,000	59,340	77,802
Kenia	1985	K Sh 100,000	6,086	8,264
Nigeria	1988	N 50,000	10,860	13,474
Noruega		ilimitada	ilimitada	
Reino Unido	1982	PDS 10,000	17,505	27,167
Suiza	1984	FS 30,000	12,768	18,085
Turquía	1983	LT 3,000,000	13,306	19,452
Yugoslavia		ilimitada	ilimitada	

De los tres esquemas de cobertura comentados: limitada, al cien por ciento y discrecional, una de las corrientes de opinión es que el seguro al cien por ciento debe evitarse ya que supone un grado insostenible de riesgo moral. Este factor es indudablemente el motivo por el cual casi todos los países que han creado un sistema de seguros de depósito han optado por una cobertura limitada o la discrecional; la ventaja de esta última es que, en el caso de iniciarse un retiro masivo de fondos por contagio, se cuenta con un mecanismo institucional para lograr que se detenga, siempre y cuando el seguro de depósito cuente con los recursos adecuados para proceder a ello.

Con un sistema de cobertura limitada, dicho mecanismo no estaría establecido y, por consiguiente, el país tendría que recurrir a una de estas dos alternativas:

- Tratar de detener los retiros de pánico mediante la rápida instrumentación de un sistema de protección implícito dirigido a los depositantes no asegurados; o
- Seguir exponiendo a los depositantes no asegurados a las pérdidas potenciales y depender del mecanismo de acreditante de última instancia para manejar dichos retiros generalizados, independientemente de su magnitud y forma.

6) Financiamiento del Sistema de Seguro de Depósitos

La mayoría de los seguros de depósito operan sobre la base de mantener un fondo para absorber las pérdidas que llegan a presentarse. La capacidad de un seguro de depósitos para cumplir con sus obligaciones depende principalmente de:

- Capitalización inicial del fondo;
- Monto de las primas pagadas por los bancos asegurados a lo largo del tiempo;
- Monto de los pagos efectuados para resolver situaciones de quiebras bancarias; y
- Capacidad del fondo para recibir préstamos o aportaciones adicionales de capital cuando se agotan sus recursos.

Algunos países en desarrollo han enfrentado serias dificultades en el manejo y operación de los sistemas de seguros de depósito que establecieron, precisamente por ser precarios los montos iniciales de los fondos respectivos.

Entre 1984 y 1988, el seguro de depósito de las Filipinas tuvo que enfrentarse a la quiebra de aproximadamente 140 bancos que representaban el 6% de los depósitos totales del sistema bancario. Por insuficiencia de recursos del fondo, la entidad aseguradora hubo de recurrir a importantes préstamos para cubrir sus obligaciones y, concomitantemente, aumentó las contribuciones que deberían cubrir los bancos, con el efecto de reducir las utilidades de un sistema bancario de por sí problemático.

Kenia, en 1985, y Nigeria en 1988, respectivamente, enfrentaron problemas de la índole anotada. El primer país, no aportó al seguro de depósito un capital inicial, y el gobierno nigeriano sólo lo proveyó de capital inicial por un monto equivalente a una milésima parte de los activos totales del sistema bancario.

También en países desarrollados se enfrentan severos problemas a pesar de que, razonablemente, existan providencias satisfactorias para la operación del seguro de depósito. Estados Unidos es el ejemplo actual -y desde años atrás- de esta situación.

A mediados de los ochenta, la Corporación del Seguro Federal de Depósitos (FDIC por sus siglas en inglés), sufrió cuantiosas pérdidas que socavaron su fondo por las quiebras de muchos bancos.⁽⁷⁾

Formas de contribuir al Fondo

Existen dos formas fundamentales mediante las cuales se financian los seguros de depósitos a través de contribuciones de los bancos:

Primera: Establecer un fondo y requerir a los bancos el pago periódico de primas o aportaciones para incrementarlo.

Segunda: Cobrar una contribución específica cuando las circunstancias lo requieran.

⁽⁷⁾ Boletín Especial, *Resumen ejecutivo y opiniones al plan para reformar el sistema bancario estadounidense*, editado por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C.

Base para determinar las contribuciones

Los dos parámetros más probables de usarse como base para la determinación de las contribuciones son los depósitos asegurados y los depósitos totales; ambos han sido empleados en los seguros de depósito por la mayoría de los países.

La razón principal para utilizar como base a los depósitos asegurados es que tiene visos de ser justo: La base para determinar las contribuciones deberá equipararse con el grado de protección que se otorga a los ahorradores. En cambio, el empleo de los depósitos totales como base no parece justo ya que, en muchos casos, dicha base podría ser superior al grado de protección ofrecido.

Tasas fijas y tasas variables

Las corrientes en este aspecto se inclinan definitivamente por las tasas fijas, por cuanto los problemas de evaluación relacionados con el establecimiento de un sistema de tasas variables son considerables.

En el siguiente cuadro se muestran las tasas de las contribuciones cobradas a los bancos en diversos países:

Encuesta sobre costos del seguro de depósitos para los bancos

Tasa anual de contribución	
%	
1.20	Chile (complementario)
1.10	
0.94	Nigeria
0.90	
0.70	
0.50	
0.40	
0.36	Argentina (son reembolso)
0.35	
0.32	Argentina (con reembolso)
0.30	Turquía, Colombia
0.25	
0.20	
0.15	Noruega
0.12	España
0.10	Canadá Kenia
0.09	Filipinas
0.08	EE.UU.
0.05	India
0.03	Alemania
0.02	Bélgica
0.008	Japón

NOTA:

La cartera de depósitos puede diferir de un país a otro. Estas cifras reflejan los últimos datos disponibles. Se excluyen los países que cobran contribuciones ex post.

FUENTE: I. Mas y S.H. Talley. *Deposit Insurance in Developing Countries*, Finance and Development, 1990, p. 56

En el siguiente cuadro se muestran las tasas de las contribuciones cobradas a los bancos en diversos países:

Encuesta sobre costos del seguro de depósitos para los bancos

Tasa anual de contribución	
%	
1.20	Chile (complementario)
1.10	
0.94	Nigeria
0.90	
0.70	
0.50	
0.40	
0.36	Argentina (son reembolso)
0.35	
0.32	Argentina (con reembolso)
0.30	Turquía, Colombia
0.25	
0.20	
0.15	Noruega
0.12	España
0.10	Canadá Kenia
0.09	Filipinas
0.08	EE.UU.
0.05	India
0.03	Alemania
0.02	Bélgica
0.008	Japón

NOTA:

La cartera de depósitos puede diferir de un país a otro. Estas cifras reflejan los últimos datos disponibles. Se excluyen los países que cobran contribuciones ex post.

FUENTE: I, Mas y S.H. Talley. *Deposit Insurance in Developing Countries*, Finance and Development, 1990, p. 56

IV. VENTAJAS Y DESVENTAJAS

Ventajas de los sistemas implícitos	Ventajas de los sistemas explícitos
<p>En una crisis bancaria nacional que perjudica a toda la comunidad, el tratar de superarla es una carga que debe ser soportada solidariamente y en cierta medida, por la propia comunidad a través de la intervención gubernamental con recursos fiscales.</p> <p>La disposición de los depositantes a asumir mayores riesgos, inducida por la protección de los depósitos (riesgo moral). A juicio de Mas y Talley⁽⁸⁾, es probable que sea menor en los sistemas implícitos que en los sistemas de seguro de depósito toda vez que la protección no está garantizada de antemano.</p> <p>El costo económico y político de dejar que se deteriore la estabilidad del sistema bancario y la consecuente pérdida de la confianza en el mismo, es menor que el costo de protección gubernamental a los depositantes.</p>	<p>Facilitar la estabilidad monetaria, ya que reduce alteraciones en la base monetaria, derivadas de quiebras de bancos o de efectos negativos causados por movimientos generalizados.</p> <p>Permitir una competencia más eficiente entre las instituciones financieras, ya que facilita la mejor asignación del ahorro, entre bancos grandes y pequeños.</p> <p>Proteger a los depositantes de las instituciones bancarias, en especial a los pequeños depositantes, toda vez que no pueden evaluar correctamente a los riesgos de un banco, a no ser a un costo extremadamente elevado.</p> <p>Apoyar el proceso de desarrollo económico. La confianza del público es un elemento básico para la formación del ahorro y para el desarrollo de un sistema bancario estable y consolidado.</p>

⁽⁸⁾ Nota: Cabe la suposición de que en algunos gobiernos el costo de esta protección implícita se haga recaer en las instituciones a través de un impuesto especial.

Desventajas de los sistemas implícitos	Desventajas de los sistemas explícitos
<p>La reacción de los sistemas implícitos suele ser lenta ante una situación de quiebra bancaria, pues al no existir una fuente de financiamiento establecida, el gobierno debe decidir si recurre al presupuesto, lo que puede implicar enfrente a una fuerte presión política.</p> <p>Los costos sufridos a causa de la protección de los depósitos son cubiertos en su totalidad por el gobierno.</p> <p>La capacidad de los gobiernos para responder ante las quiebras puede estar limitada, en la medida en que las partidas presupuestarias ya están asignadas a otras funciones, o bien porque el uso de recursos públicos puede derivar en presiones inflacionarias.</p> <p>Los ahorradores no cuentan con una garantía expresa respaldada por la ley; en consecuencia, carecen de la confianza absoluta de que sus depósitos estén protegidos.</p> <p>La decisión de emplear la protección implícita puede depender del "tamaño" y la importancia de las instituciones en problemas, así los ahorradores de bancos pequeños pueden tener un menor grado o, ninguna protección.</p>	<p>El aspecto negativo de los seguros de depósito consiste en las distorsiones que provoca en el mercado el "riesgo moral. Cuando todos los depósitos están asegurados, los bancos tienden a escoger la cartera de activos que ofrece la mayor rentabilidad y el mayor riesgo. Los bancos dotados de carteras de alto riesgo ofrecen depósitos de alta rentabilidad y atraen a un mayor número de depositantes. Estos no tienen motivo alguno para apartarse de las instituciones menos solventes, ya que sus depósitos están asegurados.</p> <p>Todo sistema de seguro de depósito que cree incentivos a una excesiva asunción de riesgos distorsiona el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Cuanto menos solventes se vuelvan las instituciones receptoras de depósitos tanto mayores serán los incentivos que se les ofrecerán para la realización de operaciones de alto riesgo. Esto hace, en esencia, que las ganancias de los bancos sean privadas, en tanto que sus pérdidas se vuelven públicas.</p>

Continuación: desventajas	
<p>Cuando la experiencia histórica es que el gobierno no siempre ha respondido frente a los problemas de solvencia de determinados bancos, "esta situación ha generado una severa desconfianza en el sistema financiero posibilitando una importante merma en sus depósitos y captaciones"⁽⁹⁾.</p>	

Desde mi punto de vista, veo más ventajas en un sistema explícito, en virtud principalmente de que en una crisis bancaria, no se utilizan recursos finales, sino las aportaciones de las instituciones bancarias.

⁽⁹⁾ Serie **Financiamiento del Desarrollo**, No.8, dic 1991, editado por CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.

V. COMPARACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN IMPLÍCITO Y EXPLÍCITO.

PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN IMPLÍCITO Y EXPLÍCITO		
RAMA	SISTEMA PROTECCIÓN IMPLÍCITO	SISTEMA PROTECCIÓN EXPLÍCITO
Establecimiento de reglas y procedimientos sobre la aplicación de protección a los depósitos	NO	SI
Obligación de proteger a los depositantes	No hay obligación legal, todo es a discreción del gobierno	Obligación legal para proteger a los depositantes, hasta cierto límite, y de manera discrecional el asegurador podrá proteger todos los pasivos bancarios
Monto de la protección	Varia de protección nula a total	Varia de protección limitada a protección total.
Financiamiento desde antes de los posibles problemas	NO	SI, a través de primas pagadas por los bancos, y el gobierno puede realizar pagos iniciales o regulares
Financiamiento si se materializa una quiebra bancaria	Gobierno	El fondo, que puede estarse financiando tanto por los bancos como por el gobierno

CAPITULO SEGUNDO

EXPERIENCIAS EN DIVERSOS PAÍSES

En este capítulo se analizan las características y funcionamiento de los sistemas de protección que actualmente operan en algunos países.

I. EE.UU.

En Estados Unidos, el seguro de depósitos ha formado parte del sistema financiero desde los años treinta. Se estableció para tratar de restablecer la confianza en el sistema financiero, después de las quiebras bancarias que se produjeron durante la gran depresión. Desde entonces, el seguro de depósitos ha promovido la estabilidad general del sistema financiero, al desalentar los retiros masivos de depósitos bancarios.⁽¹⁰⁾

Tras la gran depresión de 1933 se estableció un sistema nacional de seguro de depósitos para promover la estabilidad del sistema financiero del país y para proteger a los pequeños depositantes.⁽¹¹⁾ A través de diferentes mecanismos, aplicables a diferentes categorías de instituciones, se brindaba cobertura a los depositantes hasta cierto tope máximo por cuenta asegurada. Se confió la administración a un organismo autónomo la Corporación del Seguro Federal de Depósitos, que brinda cobertura a los depósitos efectuados en bancos. El sistema funcionó satisfactoriamente a lo largo de casi medio siglo, en un entorno de relativa estabilidad macroeconómica.

El sistema sin embargo, presentaba una grave falla: el denominado riesgo moral. Las instituciones receptoras de depósitos podían realizar prácticas riesgosas sin temor de que los depositantes retiraran su dinero ni de tener que pagar más que sus competidores para obtener recursos financieros. En consecuencia, este sistema tendía a subvencionar la

⁽¹⁰⁾ Tomado del documento: "Seguro de Depósito y Supervisión Bancaria", de Larry Podrasky y José A. Tuya, de la Contraloría de la Moneda de los EE.UU.

⁽¹¹⁾ El más antiguo y mejor conocido de los sistemas de seguro de depósitos es el de Estados Unidos. En gran medida, el mecanismo del seguro de depósitos se originó en el singular sistema de actividad bancaria unitario que se mantiene hasta hoy en Estados Unidos.

asunción de riesgos. Hasta la década de los setentas, dos factores aliviaban el problema: a) el patrimonio de las instituciones y el deseo de sus propietarios de no perderlo, y b) la regulación gubernamental y la supervisión de prudencia.

A fines de la década de los setenta la desregulación financiera, el progreso de la tecnología de la información y las innovaciones financieras comenzaron a alterar el entorno de la competitividad; simultáneamente, la situación económica se fue deteriorando. En consecuencia, en los últimos años se produjeron más quiebras de bancos que en ningún periodo de existencia del sistema de seguros de depósitos.⁽¹²⁾

En los EE.UU. el tema del seguro de depósitos que maneja la Corporación del Seguro Federal de Depósitos (FDIC por sus siglas en inglés) ha sido objeto de mucha controversia en los últimos tiempos.

El seguro a los depósitos bancarios, diseñado originalmente para proteger a los pequeños ahorradores que no se podían proteger por sí mismos se fue ampliando innecesariamente al grado de otorgar protección incluso a los grandes ahorradores y a los inversionistas institucionales. Esto ha ocasionado que la exposición de los contribuyentes a posibles pérdidas se haya incrementado.

En la reforma al sistema bancario estadounidense presentada en febrero de 1991 por el Presidente George Bush incluía los siguientes puntos: a) recomendaba eliminar la cobertura del FDIC sobre los depósitos para los cuales no se justifica dicho seguro; b) que la cobertura máxima fuese por \$100,000 dólares por institución y sobre cuentas de cheques y de ahorros, así como para cuentas de retiro; y c) la eliminación del sistema de cuotas fijas que se traducían en un sistema perverso de prevención de crisis bancarias, y que inducía a los asegurados a tomar posiciones riesgosas, al pagar primas inferiores a su valor real. Por esta razón se optó por un sistema en el que la prima variara de acuerdo al riesgo del banco en cuestión, midiéndolo en base al capital, y calidad del portafolio de préstamos de cada banco.⁽¹³⁾

⁽¹²⁾ La cifra anual de quiebras bancarias aumentó de alrededor de cinco en el periodo 1950-80 a un nivel comprendido entre 100 y 200 en la segunda mitad de la década de los ochenta (221 en 1988).

⁽¹³⁾ Boletín Especial, Resumen ejecutivo y opiniones al plan para reformar el sistema bancario estadounidense, editado por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C.

Con esta propuesta se buscaba alcanzar dos objetivos con una sola medida, pues al cobrar las primas en base a riesgo se eliminaría la externalidad negativa que un banco riesgoso impone a los demás a través del fondo, y además buscaría incentivar a los bancos a tomar posiciones menos riesgosas que no pusieran en peligro la estabilidad del sistema financiero. Incluso la propuesta consideraba la evaluación de un proyecto piloto que pudiera conducir en el mediano plazo a el establecimiento de un seguro privado, y con primas ajustadas por riesgo.

La propuesta presidencial también incluía otro tipo de reformas bancarias destinadas a la integración vertical y horizontal de los servicios financieros, pero nos concentraremos a las relativas al seguro sobre depósitos.

El Congreso anunció el 29 de noviembre de 1991 su postura al respecto de la propuesta, y cambió muchas de sus cláusulas, pero no las relativas al seguro sobre depósitos, donde aceptó las primas en base a riesgo que regirían a partir del 1o. de enero de 1993, y un aumento considerable en el monto en el que el FDIC podría endeudarse para cubrir sus obligaciones. Estas normas junto con una mayor y más estricta regulación bancaria que ya incluye a los bancos extranjeros son los principales puntos que aceptó el Congreso en materia bancaria.

En el American Banker del 23 de septiembre de 1992 aparecieron las reformas que se aplicarían al FDIC. A partir del 1o. de enero de 1993 las primas que pagan 13,000 bancos al FDIC varían entre 23 y 31 centavos por cada \$100 de depósitos. Dando un promedio de 25.4 centavos en lugar de los 23 centavos que se pagaron durante 1992.

Para distinguir quién paga más y quién menos hay 2 variables importantes, el nivel de capitalización y la administración del banco; las primas se cobran dos veces al año, el 1o. de enero y el 1o. de julio. El fondo dividió nueve posibles categorías donde podría estar cada banco, esto después de revisar los activos, liquidez, capital, estado de resultados, riesgo y administración de cada banco.

Si el pago que debiera realizar un banco aumenta, se le notificará con un mes de anticipación y dicho banco podría apelar tal resolución. Así los bancos con mayor riesgo y menos capital pagarán 31 centavos sobre cada \$100 de depósitos. Esto denota la preocupación por establecer un seguro sobre depósitos adecuado, autofinanciable y que induzca a la banca hacia la competencia bancaria responsable.

Desde sus inicios, el seguro de depósitos ha constituido una ayuda para los bancos y para los reguladores. A los bancos les permitió desarrollar una fuente de fondos nuevos onerosa que la de sus competidores en la industria financiera. Los depositantes aceptaban rendimientos inferiores a cambio de la protección del seguro. A los reguladores les daba tiempo, cuando la situación de algún banco se deterioraba, de disponer fusiones u otras soluciones factibles, al reducir considerablemente el riesgo de pánico y retiros masivos cuando los cuentahabientes se percataban de las dificultades que aquejaban al banco. El seguro de depósitos ha contribuido al desarrollo de un sistema bancario en el que tanto los bancos grandes como los pequeños atraían depósitos básicos. Ha facilitado, en especial, el desarrollo de una amplia red de pequeños bancos comunitarios, que podían proporcionar servicios adecuados a las necesidades de su comunidad. Esa variedad de número y tamaño de bancos ha atraído capital de riesgo y ha coadyuvado a promover ideas innovadoras, al permitir nuevos ingresos en el mercado. De no existir el seguro de depósitos, los cuentahabientes podrían haber llevado sus ahorros a instituciones mayores, que se consideraban más seguras, debido a su tamaño.

II. Países Europeos

ALEMANIA

En 1966, la Asociación de Bancos de Alemania, creó un fondo de protección de depósitos de adhesión voluntaria. En el periodo de 1976 a 1985, se introdujeron una serie de reformas que han dado por resultado la actual configuración del Fondo.

Antecedentes

La protección de los depósitos bancarios no está, en el caso alemán, regulada por el Estado. Los tres grandes grupos que componen el sector bancario alemán, los bancos comerciales privados, las cajas de ahorro y las asociaciones de crédito tienen cada uno de ellos su propio sistema de garantía de depósitos. El sistema de garantía de los bancos comerciales está basado en una protección directa de los depósitos mientras que, en los sistemas de las cajas de ahorro y de las asociaciones de crédito, el apoyo está dirigido a las instituciones con problemas.

La implantación y las modificaciones posteriores introducidas en la autorreglamentación del sistema de garantía de depósitos por parte de la Asociación Federal de Bancos de Alemania, tenía como objetivo, entre otros, evitar posibles acciones legislativas en respuesta a diversas quiebras de bancos medios y pequeños ocurridas entre 1965 y 1985.

Fondo de Protección

Prácticamente todos los bancos que realizan operaciones de depósito pertenecen a uno de los fondos de depósito en garantía establecidos en forma voluntaria por las asociaciones bancarias. El fondo de los bancos comerciales tiene como propósito fundamental la protección de los depositantes, mientras que los esquemas operados por los sectores de los bancos de ahorro y las cooperativas de créditos están diseñados para evitar la insolvencia de los bancos miembros.⁽¹⁴⁾

⁽¹⁴⁾ Banking Act of the Federal Republic of Germany, Deutsche Bundesbank Special Series, No. 2.

Administración y Financiamiento

El objeto del Fondo de Protección de los Depósitos de Bancos Comerciales es dar apoyo, en beneficio de los depositantes, en caso de dificultades financieras inminentes o existentes de un banco, evitando la pérdida de la confianza del público en los bancos privados.

Los bancos deben pagar a la Asociación Federal de Bancos, a más tardar el 30 de junio de cada año, una contribución de 0.3 por 1000 del rubro del balance "Obligaciones para otros acreedores derivadas de las actividades bancarias" presentado en el último estado de resultados anual.

El Consejo de Administración de la Asociación Federal de Bancos puede suspender el pago de las contribuciones anuales si los activos del Fondo hubiesen alcanzado un nivel razonable. Por otro lado, en el caso en que los recursos del Fondo no sean suficientes para determinada acción de apoyo, el Consejo puede aumentar la contribución anual, o fijar una contribución especial por año fiscal correspondiente a un monto equivalente, como máximo, a una prima de contribución anual.

Coberturas

El Fondo de Protección de Depósitos garantiza todas las obligaciones de los bancos hasta un límite de 30% del patrimonio del banco por acreedor:

- Con instituciones no bancarias (especialmente personas físicas, empresas privadas y dependencias públicas) que aparezcan en el rubro del balance "Obligaciones y acreedores diversos producto de actividades bancarias";
- Con sociedades de inversión y sus bancos custodios en la medida en que intervengan activos del fondo de inversión. Este rubro del balance comprende, en su mayor parte, depósitos a la vista, a plazo, y de ahorro, incluidos los certificados registrados de ahorro

No están protegidas las obligaciones representadas por títulos pagaderos al portador, aun cuando fueran contabilizadas en el rubro mencionado.

En el caso de las cuentas conjuntas, y para fines de calcular la protección límite y la obligación protegida, los saldos acreedores deben estar atribuidos a los titulares de las cuentas en partes iguales, sin restricción en cuanto al tipo de cuenta y a la relación legal entre dichos titulares.

En consecuencia, las obligaciones con cuentas corrientes particulares, derivadas de las relaciones personales de los bancos deben ser protegidas en primer lugar. Si dichas obligaciones no agotasen la protección límite, la parte del saldo de la cuenta conjunta perteneciente al corredor individual podrá utilizarse también.

Facultades legales en el proceso de control y supervisión bancaria

El control y la supervisión bancaria se ejercen en Alemania por conducto de diversos organismos:

El Banco Central Alemán (Bundesbank) tiene por objetivo:

- Regular el volumen del medio circulante y mantener su poder adquisitivo, y
- Proveer el sistema de compensación de las operaciones bancarias en el país y con países extranjeros.

La Oficina Federal de Supervisión Bancaria tiene a su cargo la reglamentación relativa a los niveles adecuados de liquidez y de capital, después de oír la opinión del Banco Central Alemán.

La Oficina establece, asimismo, criterios relativos a los niveles adecuados de concentración de riesgos y a los niveles de exposición al riesgo cambiario. Por otra parte, la Oficina emite una "Licencia de actividades", obligatoria para toda persona que desee abrir un banco en Alemania.

El Liquidity Consortium Bank (Liko Bank) formado con capital del bundesbank (30%) y de los bancos nacionales alemanes, es responsable de la función de prestar apoyo financiero a las instituciones que estén temporalmente enfrentando problemas de liquidez. El Liko Bank cuenta también con un límite de redescuento con el Bundesbank en caso de necesidad.

El Fondo de Protección de los Depósitos no inspecciona directamente a los bancos; sin embargo, su Comité puede excluir a un banco de participar en el Fondo si, entre otros factores:

- El banco no cumpla con el pago de la prima por más de dos meses para con el Fondo;
- El banco no siga las actividades de la Asociación de Auditores o no cumpla con las reglas establecidas por ella;
- El banco no incluya la cláusula de participación en el Fondo en sus actas constitutivas;
- El banco presente declaraciones incorrectas a sus clientes actuales o potenciales, acerca de su anticipación en el sistema de garantía;
- El banco haga publicidad inadecuada en cuanto al seguro de depósitos.

ESPAÑA

Tiene como instrumentos auxiliares de los órganos de supervisión, para casos de crisis, tres instituciones idóneas tanto para asegurar los pequeños depósitos en caso de liquidación de entidades, como para lograr la continuidad de éstas mediante su saneamiento patrimonial. Se trata de los tres fondos de garantía de depósitos que actúan con plena independencia respecto a cada clase de entidades, bajo sus modalidades de establecimientos bancarios, cajas de ahorros y cooperativas de crédito.

Estos fondos han ido evolucionando desde la creación de los dos primeros en 1977, como meros patrimonios afectos al aseguramiento de depósitos constituidos en el Banco de España y administrados por éste, hasta su concepción actual de verdaderos instrumentos del saneamiento patrimonial de entidades. Para ello, están dotados de personalidad jurídica propia, con plena capacidad para el desarrollo de sus fines en régimen de derecho privado y, por tanto, para suscribir ampliaciones de capital y conceder préstamos a las entidades, comprar a éstas toda clase de activos, incluso

préstamos o créditos de dudoso cobro, asumir sus pérdidas y responsabilizarse del resultado económico de procedimientos o expedientes a que se encontrarán sujetas.⁽¹⁵⁾

Antecedentes

El mecanismo de garantía de depósitos se consolidó en el caso español, en forma paralela a las medidas adoptadas por el Gobierno tendientes a reforzar la reglamentación preventiva del Sistema Financiero. Ese desarrollo ocurrió exactamente durante la grave crisis bancaria que sufrió España entre 1978 y 1984.

Conceptualmente, en ese período, las autoridades españolas entendieron que la reglamentación del Sistema Financiero debería dar una gran importancia a las medidas preventivas, es decir, reforzar la solvencia de las entidades y, como consecuencia de ello, prevenir las crisis, así como paralelamente crea mecanismos para enfrentar una crisis eventual en caso de que ocurriese.

La reglamentación preventiva comprende reglas relativas a:

- Concentración de riesgos crediticios por cliente o grupo económico (un máximo de 40% del patrimonio líquido);
- Concentración de riesgos crediticios por cliente con relación al total de los activos crediticios;
- Índice de utilización de recursos propios calculado en función del volumen y calidad de los activos asignados;
- Calificación de la calidad de los activos en seis categorías de riesgo;
- Estados financieros periódicos;

⁽¹⁵⁾ Ponencia del Banco de España presentada por José María Jiménez de Laiglesia, en la Quinta Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, celebrada en mayo de 1985 en Bridgetown, Barbados.

- Reservas para riesgos de insolvencia (1982), riesgo país o de crédito externo (1984) y de pensiones por pagar (1986);
- El establecimiento de bancos, exigiendo honorabilidad comercial y profesional de todos los miembros del consejo de administración y de la dirección ejecutiva de los mismos; y
- Sanciones a administradores de bancos que no observen la reglamentación vigente, poniendo en riesgo la solvencia de la institución que dirigen.

El Fondo de Garantía de Depósito, en la forma cómo se opera en España, puede incluirse tanto entre las medidas preventivas como entre las de intervención durante una crisis.

El Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios fue concebido con el objetivo de ser un mecanismo de protección de los depositantes, pero no interpone ninguna acción en el tratamiento de las crisis bancarias. Posteriormente, sin embargo, y a raíz de una crisis de este tipo, el fondo fue autorizado a realizar operaciones de préstamo de recursos a bancos en dificultades.

De esa forma, el objetivo del Fondo pasó a ser amplio, a saber, la adopción de cuantas acciones fueran necesarias para reforzar la solvencia y el perfecto funcionamiento de los bancos, en defensa de los intereses de los depositantes y del propio Fondo.

Administración y Financiamiento

En 1980, mediante Decreto Ley Real No. 4/80 y Decreto Real No. 567/80, se confirió personalidad jurídica pública al Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios, que pasaba entonces a ser administrado dentro de un régimen de actividades de derecho privado.

El Fondo, que inicialmente fuera concebido para actuar como un mecanismo dentro de la estructura del Banco Central español, pasaba a ser administrado, a partir de 1980, por una Comisión Paritaria, compuesta por cuatro representantes de bancos privados y por cuatro representantes del Banco Central. Los miembros de la Comisión son nombrados por el Ministerio de Economía y la presidencia de la misma es ejercida por uno de los cuatro representantes del Banco Central.

Las principales funciones del Fondo son:

- Proteger a los depositantes o garantizar la devolución de sus depósitos hasta un determinado monto, en el caso de liquidación de una institución; y
- Sanear financieramente las instituciones que presenten problemas, con miras a asegurar la continuidad de funcionamiento de las mismas.

Los mecanismos adoptados por el Fondo para ejercer sus funciones son:

- Suscribir aumentos de capital de las instituciones con problemas;
- Otorgar préstamos a las mismas;
- Adquirir cualquier tipo de activo de las instituciones, incluidos préstamos de dudosa recuperación;
- Asumir perjuicios simultáneamente con la venta de las instituciones con problemas a otras instituciones del sistema; y
- Nombrar auditores operativos y contables.

El Fondo de Garantía de Depósitos Bancarios es financiado por contribuciones del Banco Central y de las instituciones privadas.

La participación del Banco Central en el sistema de garantía de depósitos está limitada a un 50%; sin embargo, en casos especiales, el Banco Central puede conceder anticipaciones de recursos al Fondo. En esos casos, si la participación correspondiente del Banco Central en los recursos del Fondo fuera igual o superior a cuatro veces el total de la participación de los bancos privados, la ley faculta al gobierno a duplicar el valor de las cuotas de contribución de los bancos privados.

Además de las contribuciones del Banco Central y de los bancos privados, hacen parte de los ingresos del Fondo:

- El resultado de la aplicación de sus recursos;
- El producto de la venta de las instituciones con problemas;
- Las amortizaciones de préstamos hechas a los controladores de instituciones problemáticas.

Cobertura

Cuando fue creado, en 1977, el Fondo tenía por finalidad garantizar los depósitos en los bancos, independientemente de quién fuera el titular o en qué moneda estuvieran constituidos, hasta un límite de 500,000 pesetas.

En 1981, mediante Decreto Real No. 1620/81, se estableció un nuevo límite, la garantía es automática para los casos de insolvencia o de liquidación de un banco por parte de la autoridad monetaria.

Facultades legales en el proceso de control y supervisión bancaria

Varios organismos ejercen facultades de control y supervisión bancaria en España.

El Banco Central regula el volumen del medio circulante, para el desarrollo equilibrado del sistema económico. En ese sentido, actúa directamente o indirectamente en la formación de los precios, plazos y características de los activos y pasivos financieros de los bancos. Las principales operaciones son las de redescuento bancario, mercado abierto y cambiarias. El Comité de Supervisores Bancarios es el responsable de la definición de las reglas para la inmovilización del patrimonio propio, concentración de riesgos por cliente, reservas para préstamos de dudosa recuperación y otras normas incluidas en la reglamentación preventiva.

El Fondo, en su actual configuración, tiene facultades para intervenir y asumir la administración de una institución con problemas, administrar su saneamiento, transferir su control a terceros habilitados, exigir auditorías externas específicas, nombrar interventores y practicar las acciones que se juzguen necesarias para proteger los intereses de los depositantes y preservar la estabilidad del sistema financiero.

Las entidades de depósito pueden voluntariamente adherirse al Fondo de Garantía de Depósitos, que se financia con aportaciones de las propias entidades y del Banco de España. La cantidad garantizada se eleva a pesetas 1.500.00 (no se aplican porcentajes). Las sucursales de entidades de crédito extranjeras pueden incorporarse al sistema. En la práctica, todos los bancos y todas las sucursales de bancos extranjeros están adheridos al Fondo de Garantía de Depósitos. Actualmente, las aportaciones de los bancos cajas de ahorros y cooperativas de crédito se elevan al 1,5 por mil, 0,3 por mil y 1 por mil, respectivamente, de sus depósitos no bancarios captados en España, tanto en pesetas como en moneda extranjera.⁽¹⁶⁾

La devolución de los depósitos garantizados se efectúa en caso de suspensión de pagos o quiebra de la entidad adherida.

En estos momentos se está modificando la regulación sobre sistemas de garantía de depósitos para adaptarla a la nueva Directiva de la U.E. La directiva prevé la adhesión obligatoria y, en el caso de España supondrá una elevación de la cantidad garantizada. Además, según la nueva normativa, el Banco de España podrá poner en marcha el mecanismo del fondo de garantía sin que se haya declarado previamente la suspensión de pagos.

⁽¹⁶⁾ Documento sobre la estructura orgánica y metodología de la supervisión bancaria en España, preparado por Luis Javier Rodríguez García, del Banco de España. Marzo de 1995.

III. Países Latinoamericanos

ARGENTINA

Antecedentes

Los principios generales para distinguir las cuentas de depósitos de las instituciones financieras datan de 1935, con una legislación que establecía que los depósitos de ahorro hasta \$5,000 en el caso de la liquidación de un banco, tenían prioridad sobre todos los demás pasivos bancarios.

En realidad dicha disposición legal no establecía una garantía de depósitos pero sí una prelación de los mismos con relación a otros pasivos de la institución liquidada.

A partir de ese año, según Magliano el Gobierno tomó medidas tendientes a asegurar la estabilidad de los bancos, y éstas fueron importantes para garantizar una protección efectiva del ahorro popular. Entre las principales medidas adoptadas están la creación del Banco Central de la República Argentina; la promulgación de la Ley Bancaria y la creación del Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias.

Una rápida revisión de la historia financiera de la Argentina muestra que de 1946 a 1947 los depósitos bancarios fueron nacionalizados y los bancos solamente podían recibir depósitos por cuenta y orden del Banco Central. Durante ese período quedó consagrada la existencia de una garantía del Tesoro Argentino para todos los depósitos efectuados en los bancos oficiales, privados y mixtos establecidos en el país, fuesen estos depósitos en cuenta corriente, en libreta de ahorros, a plazo fijo o en otras formas constituidas por cuenta del Banco Central.

En 1957 una nueva legislación desnacionalizó los depósitos bancarios, aunque mantuvo la garantía existente sobre los mismos. La Ley No. 13.127 estableció expresamente la devolución efectiva y plena de los fondos de los depositantes en caso de la liquidación de un banco. Además señaló que el Banco Central aportaría los recursos necesarios para tal fin, eliminándose de esa forma todo riesgo para los depositantes. En 1969, dicha disposición fue reiterada por la Ley No. 18.061 aunque se redujo la cobertura de la garantía solamente para los depositantes de los bancos comerciales nacionales, fuesen estos públicos o privados.

En los años 1971 y 1972, la legislación argentina incorporó las instituciones financieras no bancarias al sistema de garantía. Dicho sistema estuvo en vigor por poco tiempo pues en 1973 fueron nuevamente nacionalizados los depósitos y el sistema de garantía volvió a aplicarse sobre los depósitos de todas las instituciones nacionales y extranjeras.

Finalmente, en 1977 la Argentina realizó una reforma financiera que conllevó a la implementación de un sistema de garantía total.

Objetivos del sistema de garantía para los depósitos de la Argentina.

Los objetivos que fundamentan la creación de un sistema de garantía para los depositantes son:

- Impedir alteraciones bruscas en la base monetaria causada por retiros generalizados de los depósitos bancarios.
- Promover el desarrollo económico

El Banco Central puede convocar a otras instituciones financieras para administrar los depósitos en moneda nacional de la institución liquidada.

Administración y financiamiento

El sistema de garantía de depósitos es administrado por el Banco Central de la República Argentina de conformidad con lo establecido en la Ley No. 22.051/79.

Dicho sistema es de adhesión voluntaria por parte de las instituciones financieras. Los recursos del Fondo de Garantía de Depósitos están constituidos por:

- Contribuciones pagadas por las instituciones financieras que pertenezcan al sistema;
- Saldos libres de la cuenta "Previsión para reintegro de depósitos y otros fondos" del Banco Central;

- Contribuciones del Banco Central en ocasión de la asignación anual de sus resultados; y
- Intereses recibidos sobre anticipos efectuados sobre el pago de depósitos de las instituciones insolventes.

La legislación establece que las contribuciones que deben pagar las instituciones participantes son determinadas por el Banco Central, el cual fijó una prima de 0.3 por 1000, calculada sobre el promedio mensual de los saldos diarios de las cuentas contables sujetas a registro por parte de las instituciones que se adhieran al sistema de garantía de depósitos.

Désde julio de 1980, las instituciones financieras que se adhieran al sistema de garantía de depósitos pueden beneficiarse de una reducción de la prima adeudada del orden del 10%, siempre y cuando no hayan incurrido en determinadas transgresiones (durante los doce meses anteriores) previstas en las normas del Banco Central Argentino, tales como:

- Deficiencia de las reservas bancarias;
- Exceso de pasivos financieros con relación a los recursos propios;
- Exceso de inmobilizaciones;
- Concentración de riesgos;
- Incumplimiento de los plazos de pago de primas del sistema de garantía de depósitos.

La reducción de las primas tiene como objetivo estimular a los administradores bancarios a la "buena práctica bancaria", con el fin, sobre todo, de fortalecer las instituciones reducir el grado de riesgo en la operación del sistema de garantía de depósitos administrado por el Banco Central.

Límites de cobertura

El sistema de garantía de depósitos argentino cubre íntegramente los depósitos constituidos en cuenta corriente, en libreta de ahorros, a plazo fijo, así como los interbancarios. No cubre totalmente los depósitos endosables, es decir, aquellos depósitos susceptibles de transferencia entre inversionistas. Evidentemente no gozan de protección los depósitos efectuados en instituciones financieras que no se adhieran al sistema de garantía.

Facultades legales en el proceso de control y supervisión bancaria

El fondo de Garantía de Depósitos argentino tiene facultades respecto de las instituciones financieras, pero como su administración es llevada a cabo por el Banco Central, en la práctica, este acaba ejerciendo las funciones de liquidador, administrador o curador de las instituciones financieras insolventes.

En 1988, el gobierno argentino emprendió estudios encaminados a establecer un órgano autónomo para administrar e instrumentar la reestructuración o liquidación de las instituciones insolventes y asegurar los depósitos de pequeña cuantía. Dicho estudio prevé la creación de un Fondo Privado, con la eventual participación del Banco Central.

CHILE

Antecedentes

Durante la década de los setenta hubo pocos intentos de establecer un seguro a los depósitos en Chile. Hasta 1975 la propiedad de las instituciones financieras estuvo casi por completo en manos del Estado, situación que comenzó a revertirse durante los tres años siguientes, traspasándose a manos privadas el grueso de las instituciones financieras controladas por el Estado. Por otro lado, había pocos incentivos al ahorro, la tasa de interés era determinada por la autoridad monetaria y el mercado no ofrecía instrumentos de ahorro con cobertura frente a las variaciones de precios.⁽¹⁷⁾

Los principios generales, para el establecimiento de un sistema de garantía estatal para los depositantes de las instituciones financieras, fueron introducidos en Chile en 1977, mediante Decreto Ley 1683, que establecía un seguro estatal gratuito destinado a proteger a los pequeños ahorradores. Dicho sistema preveía apenas una cobertura de los depósitos en moneda nacional realizados en instituciones financieras autorizadas a operar por el Banco Central. Dicha garantía fue complementada por un esquema opcional de seguro de depósitos creado por ley en 1981. Este esquema se ofrecía a los depositantes, con una

⁽¹⁷⁾ Documento "Seguro de depósitos: la experiencia chilena" de Eduardo Santibáñez R., de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile.

cobertura del 75% de los montos asegurados, y su financiamiento era efectuado por los propios depositantes suscritos al seguro. Tal sistema funcionó poco tiempo en razón de su naturaleza voluntaria.

Como respuesta a la grave crisis experimentada por el sistema financiero chileno, se creó, en 1983, un sistema de garantía estatal que abarcaba todos los depósitos en cuenta corriente o de ahorros, así como los títulos emitidos por el Gobierno, los bancos y las sociedades financieras.

Finalmente, en noviembre de 1986 se introdujo en Chile una nueva legislación bancaria que modificaba profundamente el sistema vigente hasta entonces.

El nuevo diseño del sistema financiero presentaba características de reforzamiento de su naturaleza privada. El Estado debería retirarse gradualmente, y en la medida de lo posible, promover soluciones de mercado en los casos de insolvencia de las instituciones financieras. Tal política fue considerada posible dada la realidad y el entonces excelente grado de excelencia de las instituciones financieras chilenas.⁽¹⁸⁾

Administración y financiamiento

El sistema de garantía de depósitos es administrado por el Banco Central de Chile, conforme lo establece la Ley 18.576/86. El sistema es de adhesión voluntaria por parte de las instituciones financieras y se constituyó en un mecanismo permanente de protección en favor del pequeño depositante.

Para ingresar al sistema de garantía de depósitos una institución financiera debe solicitar la aprobación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, la cual, después de oír la opinión del Banco Central, concede la autorización para adherirse al mecanismo. Las instituciones que hayan obtenido la autorización para ingresar al sistema de garantía de depósitos deben pagar mensualmente al Banco Central una prima a título de beneficio social equivalente al monto alícuota de 0.0625% a.a. sobre los depósitos y captaciones sujetos a

(18) "Alternativas y su evaluación de medidas destinadas a prevenir y evitar la quiebra o liquidación de las instituciones financieras. Ponencia presentada en la Primera Conferencia de Asesores Jurídicos de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, San Juan, Puerto Rico, mayo de 1992.

garantía, considerando el saldo promedio diario existente en el periodo inmediatamente anterior.

Límites de cobertura

El sistema de garantía chileno cubre solamente los depósitos de las personas físicas hasta un límite del 90% del valor depositado. Existe, sin embargo, una restricción importante. Cada persona puede recibir indemnización en todo el sistema financiero, sólo por el valor máximo equivalente a 120 unidades de fomento, o sea, aproximadamente US\$2000 al año.

Los depósitos a la vista gozan de preferencia en caso de liquidación de un banco: Si los fondos existentes para el sistema de garantía fueran insuficientes, el Banco Central deberá proporcionar los recursos adicionales necesarios para el pago de los acreedores titulares de depósitos garantizados. Para ello, el Banco Central puede ya sea adquirir los activos del banco liquidado, o bien otorgar un préstamo a fin de cubrir los depósitos garantizados. Tales operaciones del Banco Central tienen preferencia sobre cualquier otro acreedor (que no sea el de los depósitos garantizados).

Facultades legales en el proceso de control y supervisión bancaria

El mecanismo de garantía de depósitos chileno no tiene facultades respecto de las instituciones financieras; sin embargo, como su gestión la efectúa el Banco Central, en la práctica, éste ejerce las funciones de liquidador o administrador de la institución financiera insolvente.

VENEZUELA

En marzo de 1985 fue creado, mediante Decreto No. 540, el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FONADE) administrado por una institución especializada independiente, de conformidad con la Ley No. 117/85.

Antecedentes

En 1940, se creó, mediante ley especial, el Banco Central de Venezuela y se consolidó, a través de la Ley de Bancos, el sistema bancario venezolano. En 1961, se promulgó una Ley General de Bancos en la que se establecían los principios de especialización por empresa en el sistema financiero de ese país.

Hasta fines de la década de los setenta el sistema bancario venezolano tuvo un desempeño positivo, sin que se diera ninguna crisis de significación.

En los ochenta una coyuntura económica crecientemente adversa -que comprendía: índices ascendientes de inflación, fuerte endeudamiento del Estado, fuga de capitales y recorte de las líneas de crédito internacionales- provocó una crisis en el sistema financiero. Cerca de 30 instituciones financieras tuvieron que sufrir intervención o liquidación por parte de la autoridad monetaria.

En 1985, en plena crisis bancaria, se iniciaron las operaciones del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FONADE). Hasta entonces, el Banco Central de Venezuela venía enfrentando una crisis bancaria a través de la inyección de importantes recursos a las instituciones con problemas de liquidez y solvencia. Con la creación del Fondo, este absorbió del Banco Central las funciones relativas a aplicar programas de apoyo financiero a las instituciones con problemas de solvencia.

Conjuntamente con la creación del FONADE, las autoridades financieras aplicaron una serie de medidas tendientes al fortalecimiento de las instituciones financieras venezolanas.

La crisis había dejado la lección de que muchos de los problemas hubieran podido evitarse, o por lo menos atenuarse, si la administración de las instituciones que sufrieron liquidación o intervención hubieran sido orientadas por criterios gerenciales adecuados.

Así, se expidieron reglamentaciones relativas a la reducción del nivel de concentración de riesgo de los créditos; la reducción de la inmovilización del capital propio; la constitución de reservas sobre créditos de recuperación dudosa; la adecuada capitalización de las instituciones y los requisitos mínimos de capital. Todos esos criterios se establecieron con el propósito de reforzar a las instituciones conjuntamente con el sistema de garantía de depósitos.

Administración y financiamiento

Los objetivos del FONADE se establecen en su estatuto, a saber:

- Garantizar los depósitos del público en las instituciones financieras;
- Apoyar financieramente los procesos de intervención que tienen por objetivo reestablecer la solvencia de las instituciones en proceso de intervención;
- Apoyar financieramente a las instituciones financieras en caso necesario, para proteger el sistema financiero y preservar los depósitos del público. En ese caso, el apoyo debe ser precedido de la opinión favorable del Banco Central y de la autorización del Ministerio de Hacienda y del Consejo de Ministros.

El FONADE, sin embargo, abarca programas de apoyo financiero tanto para las instituciones en operación como para aquellas que están intervenidas. Dicho apoyo se procesa por una o por la combinación de las siguientes modalidades de asistencia:

- Empréstitos garantizados por cualquier tipo de activo, por un plazo de 10 años, pudiendo inclusive fijarse las tasas de interés de los mismos a niveles preferenciales.
- Aportaciones de capital, representadas por la suscripción de nuevas acciones y/o la adquisición de acciones existentes
- Adquisición de créditos ofrecidos por la institución financiera con problemas. En este caso, si los créditos fueran de difícil realización, el Fondo exige la aprobación de la mayoría de los miembros del Consejo Administrativo de la institución.

El FONADE está subordinado administrativamente al Ministerio de Hacienda.

La administración del FONADE se compone, en su nivel superior, de una Asamblea General presidida por el Ministerio de Hacienda e integrada por el Presidente del Banco Central, el Secretario de Coordinación y Planeación de la Presidencia de la República, el Presidente del Fondo de Inversiones y el Presidente del Consejo Bancario Nacional. A nivel operativo, el FONADE es administrado por una junta directiva compuesta por su presidente y cuatro directores así como por sus respectivos suplentes, todos designados por un periodo de cinco años por el Presidente de la República. Dos de esos directores y sus suplentes son nombrados por instrucciones del Consejo Bancario Nacional y la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

El FONADE tiene como fuentes principales de recursos:

- Las contribuciones de los bancos y demás instituciones de crédito;
- Los anticipos de recursos efectuados por el Banco Central;
- Los resultados obtenidos a través de sus propias operaciones; y
- Los resultados de operación de los activos de las instituciones que han sido intervenidas desde 1975. Dichos activos fueron transferidos por el Banco Central al FONADE en el momento de su creación.

Una característica importante del FONADE es la existencia en su acta constitutiva de un régimen especial de diferimiento contable de las pérdidas sobre créditos de difícil o nula recuperación. Las pérdidas se diferieren contablemente hasta el momento en que el Fondo pueda constituir reservas que permitan absorberlas. Las instituciones financieras que se inscriban al FONADE están obligadas a pagar una prima anual por el seguro de depósitos.

La base del cálculo para la prima sobre depósitos a la vista es el saldo promedio del trimestre inmediatamente anterior al periodo que se cubre. Para los demás tipos de instrumentos la base del cálculo es el valor aplicado.

Los titulares están obligados a pagar una prima de seguro para valores.

El FONADE está subordinado administrativamente al Ministerio de Hacienda.

La administración del FONADE se compone, en su nivel superior, de una Asamblea General presidida por el Ministerio de Hacienda e integrada por el Presidente del Banco Central, el Secretario de Coordinación y Planeación de la Presidencia de la República, el Presidente del Fondo de Inversiones y el Presidente del Consejo Bancario Nacional. A nivel operativo, el FONADE es administrado por una junta directiva compuesta por su presidente y cuatro directores así como por sus respectivos suplentes, todos designados por un período de cinco años por el Presidente de la República. Dos de esos directores y sus suplentes son nombrados por instrucciones del Consejo Bancario Nacional y la Confederación de Trabajadores de Venezuela.

El FONADE tiene como fuentes principales de recursos:

- Las contribuciones de los bancos y demás instituciones de crédito;
- Los anticipos de recursos efectuados por el Banco Central;
- Los resultados obtenidos a través de sus propias operaciones; y
- Los resultados de operación de los activos de las instituciones que han sido intervenidas desde 1975. Dichos activos fueron transferidos por el Banco Central al FONADE en el momento de su creación.

Una característica importante del FONADE es la existencia en su acta constitutiva de un régimen especial de diferimiento contable de las pérdidas sobre créditos de difícil o nula recuperación. Las pérdidas se diferieren contablemente hasta el momento en que el Fondo pueda constituir reservas que permitan absorberlas. Las instituciones financieras que se inscriban al FONADE están obligadas a pagar una prima anual por el seguro de depósitos.

La base del cálculo para la prima sobre depósitos a la vista es el saldo promedio del trimestre inmediatamente anterior al período que se cubre. Para los demás tipos de instrumentos la base del cálculo es el valor aplicado.

Los titulares están obligados a pagar una prima de seguro para valores.

Límites de cobertura

El FONADE otorga cobertura a los depositantes y tenedores de títulos de las instituciones financieras hasta un límite de 50 millones de pesos con una reducción del 25%. En el caso de la liquidación de una institución financiera, el depositante recibirá un valor que no podrá exceder el 75% del valor del depósito o el 75% del valor máximo asegurado si aquél fuese mayor a los 50 millones de pesos. En el caso de las operaciones entre instituciones financieras, el tratamiento es el mismo, excepto que el valor pasa a ser de 250 millones de pesos.

Facultades legales en el proceso del control y supervisión bancaria

Cuatro son los organismos gubernamentales que controlan el sistema bancario de Venezuela:

1. Superintendencia de Bancos del Ministerio de Hacienda;
2. Banco Central;
3. Comisión Nacional de Valores; y
4. FONADE.

El FONADE tiene competencia y facultades en materia de controles excepcionales, incluidos el control de la administración, los programas de recuperación, la intervención y la liquidación de las instituciones financieras. Además de estas funciones, el FONADE tiene la responsabilidad de realizar una supervisión financiera sistemática, en cooperación con la Superintendencia de Bancos y el Banco Central, teniendo presente el avance permanente de la situación económico-financiera, administrativa, contable y operativa de las instituciones financieras.

IV. CUADRO SOBRE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SEGURO DE DEPÓSITOS DE DIVERSOS PAÍSES

SISTEMAS DE PROTECCIÓN EXPLÍCITOS EN DIVERSOS PAÍSES

PAIS	FECHA CREACION	ORDENAMIENTO LEGAL	CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA				
			DENOMINACION	TIPO	ORGANISMO	CONTROL	MANEJO
ALEMANIA	1966 (1976)	Ley del Fondo de Protección de Depósitos de la Asociación Alemana de Bancos	Fondo de Protección de Depósitos de la Asociación Alemana de Bancos	Fondo único	Privado	Autónomo	Autónomo
ARGENTINA	1977 (1992)	Ley 21526 Modificación Ley 24144	Régimen de Garantía de los Depósitos	Fondo único	Público	Banco Central	Banco Central
CANADA	1967	Acta de la Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá	Corporación de Seguro de Depósitos de Canadá	Fondo único	Mixto	Parlamento	Autónomo
COLOMBIA	1985	Ley 117 de 1985 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero	Fondo de Garantías de Instituciones Financieras	Fondo único	Mixto	Superintendencia Bancaria	Autónomo
COSTA RICA *	1988	Ley 7107	Seguro de Inversiones	Seguro de Depósitos	Público	Inst. Nacional de Seguros	Inst. Nacional de Seguros
CHILE	1986	Ley 18 576 Ley General de Bancos	Garantía estatal a pequeños depositantes. Preferencia en pago de depósitos a la vista	Recursos del Fisco	Público	Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Bancos
ESPAÑA	1980 1982 1982	Real Decreto Ley 4 Real Decreto Ley 18 Real Decreto Ley 18	Fondos de Garantía bancos cajas de ahorro cooperativas de crédito	Fondos múltiples independientes	Público	Banco Central	Banco Central
GUATEMALA	1972	Decreto Ley 7-72	Facultades especiales de asistencia financiera para la Junta Monetaria	Medidas administrativas y financieras	Público	Junta Monetaria	Junta Monetaria
JAPON	1971	Ley de Seguro de Depósitos	Corporación de Seguro de Depósitos	Fondo único	Mixto	Ministerio de Finanzas	Autónomo
MEXICO **	1986	Ley de Instituciones de Crédito Artículo 122	Fondo Bancario de Protección al Ahorro	Fondo único	Público	SHCP, CNB y Banco Central	Banco Central
PERU	1993	N/D	Fondo de Seguro de Depósito	Fondo único	Mixto	Banco Central de Reserva	Autónomo

Cont.: SISTEMAS DE PROTECCIÓN EXPLÍCITOS DE DIVERSOS PAÍSES

PORTUGAL	1992	Decreto Ley 298/92	Fondo de Garantía de Depósitos	Fondo único	Mixto	Consejo de Auditoría del Banco Central	Autónomo
REINO UNIDO	1979	Acta Bancaria de 1979 y 1987	Esquema de Protección de Depósitos	Fondo único	Privado	Autónomo	Autónomo
R. DOMINICANA	1967	Ley Orgánica del Banco Nacional de Vivienda 5874	Seguro de Cuentas de Ahorro	Fondo único	Público	Banco Nacional de la Vivienda	Banco Nacional de la Vivienda
VIENEZUELA	1985	Estatuto Organización del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria	Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria	Fondo único	Mixto	Superintendencia de Banca y Controlaría Oral	Autónomo

*/ El sistema se encuentra definido y regulado, sin embargo, no funciona efectivamente.

**/ Las instituciones controladoras son: SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, CNB, Comisión Nacional Bancaria

Fuente: Resultados de la encuesta realizada por el CEMLA-CNB en diversos países, sobre los sistemas de seguros de depósito, septiembre de 1993.

GRADO DE COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN EXPLÍCITOS

PAIS	TIPO	INSTRUMENTOS ASEGURADOS	GRADO	BASE
ALEMANIA	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Depósitos de ahorro Bonos de ahorro.	100% para depósitos cuyo monto total sea igual o menor al 30% del capital legal requerido al banco.	Por depositante
ARGENTINA	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Saldos de documentos descontados.	100% para depósitos hasta US\$3,000 Nota: en caso de depósitos mayores el remanente se cubre totalmente si el depósito fue constituido durante los 6 meses anteriores a la fecha de liquidación, en el caso de depósitos anteriores, el remanente se cubre a prorateo entre todos los depositantes.	Por depositante
CANADA	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo menor de 3 años, m.n. Depósitos para plan de retiro Depósitos para plan de pensiones.	Hasta US\$47,280 (CAN\$60,000)	Por depositante
COLOMBIA	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Exigibilidades en moneda nacional.	El mayor entre 75% del valor total del depósito ó 10 millones de pesos (US\$13,290, aproximadamente).	Por depositante (persona física)
COSTA RICA	Parcial	No está definido en la ley	Hasta US\$7,200	Por depositante
CHILE	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas.	Depósitos a la vista: 100% del total Depósitos a plazo: el mayor entre US\$2,954 ó 90% del monto total.	Por depositante
ESPAÑA	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Otros asimilables a depósitos.	Hasta US\$13,274 ó 1.5 millones de pesetas Nota: los depósitos interbancarios no están asegurados.	Por depositante
GUATEMALA	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
JAPON	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional.	Hasta US\$89,780 (10 mils. yen) Nota: los adeudos del depositante con el banco se deducen del monto total del depósito.	Por depositante
MEXICO	Total	Todas las obligaciones del banco, excepto obligaciones subordinadas o derivadas de operaciones irregulares.	100% del monto total	Por depositante

Cont.: GRADO DE COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN EXPLÍCITOS

PERU	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas Depósitos de ahorro y otros m.n.	Hasta US\$2,610	Por depositante (persona física)
PORTUGAL	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Depósitos en divisas.	100% hasta un monto fijado por el Banco Central o el Ministerio de Finanzas. Los depósitos mayores se dividen en 3 partes con cobertura de 100%, 75% y 50% respectivamente.	Por depositante
REINO UNIDO	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo menor de 5 años, m.n. Certificados de depósito.	El mayor entre 75% del valor total del depósito ó US\$22,100 (15,000 libras). Nota: los depósitos interbancarios y los hechos por personas relacionadas con el banco no están asegurados.	Por depositante Por depositante
R. DOMINICANA	Parcial	Depósitos de ahorro moneda nacional Certificados de depósito plazo fijo m.n.	El mayor entre 100% del monto del depósito ó US\$8,000.	Por depositante
VENEZUELA	Parcial	Depósitos a la vista moneda nacional Depósitos a plazo moneda nacional Todos los depósitos nominativos en m.n.	Hasta 250,000 bolívares (US\$3,127)	Por depositante

Fuente: Resultados de la encuesta realizada por el CEMLA-CNB en diversos países, sobre los sistemas de seguros de depósito, septiembre de 1993.

CAPITULO TERCERO
FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO.
EXPERIENCIA DE MÉXICO

I. Antecedentes.

En el caso de las autoridades financieras de México siempre ha existido una preocupación permanente por mantener la confianza respecto a los recursos que les son confiados a los bancos. De esta forma, el Gobierno Federal siempre ha garantizado en su totalidad los derechos de los depositantes, independientemente de los problemas financieros en que han caído las instituciones.

Durante el periodo comprendido de 1963 a 1977, diversas instituciones fueron intervenidas por el órgano de supervisión, debido a una inadecuada intermediación financiera que las hizo colocarse en notoria insolvencia, o bien, por presentar pérdidas cuantiosas o acentuados congelamientos de sus activos, que les imposibilitaba la restitución oportuna de los depósitos que les confió el público ahorrador. En el caso, el Estado a través del Banco de México, pagó íntegramente los créditos a favor de los depositantes y, cuando fue posible, se rehabilitaron algunas de las instituciones en problemas o, en última instancia, se transfirieron a otros grupos en mejor posición financiera.

En la historia de la banca, las instituciones que han observado problemas financieros, nunca tuvieron una significación relevante, ya que los bancos que han afrontado desequilibrios han sido pequeños en número y en la participación de los recursos que manejan.⁽¹⁹⁾

Al adoptarse el esquema operativo de banca múltiple se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas incidiera en las finanzas del Gobierno Federal. Este cuestionamiento se hizo más relevante al fusionarse, bajo el

⁽¹⁹⁾ Documento "La experiencia mexicana con el fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple (FONAPRE)" preparado por Angel Palomino Haasbach y Manuel Camacho Téllez del Banco de México.

nuevo esquema, instituciones medianas y pequeñas, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyos por montos cada vez mayores; otra consideración adicional fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.

En 1981 se reformó la Ley Bancaria previniéndose la creación de un mecanismo de protección a los depositantes de instituciones bancarias. Entre las razones que se expusieron para dicha creación, fueron las siguientes: que ha sido preocupación constante y tradicional del Gobierno Federal otorgar dicha protección, misma que se ha traducido en una política de apoyo a esas instituciones en beneficio del interés colectivo, lográndose así infundir en el público la más plena confianza en dichos intermediarios financieros; que el desarrollo alcanzado por el sistema bancario, cuyas instituciones operan como bancos múltiples, aunado a mejores condiciones normativas y de vigilancia, han disminuido considerablemente el riesgo de la intermediación crediticia, haciendo factible por tanto, que el propio sistema garantice las obligaciones asumidas por cada una de las instituciones que lo integran, a través de un mecanismo formal de protección que mantenga la confianza del público en la recuperación de los recursos que coloca en la banca, brindando al mismo tiempo a ésta, medios adicionales para hacer frente a eventuales problemas financieros. Se tiene la convicción de que el mecanismo de protección de que se trata desarrollará más la solidaridad sectorial, toda vez que los problemas que llegare a enfrentar una institución de crédito podrían representar un costo para las demás y en consecuencia los bancos tendrían un mayor interés en promover el buen comportamiento del sistema y la adopción de medidas preventivas oportunas, a fin de evitar pérdidas.

Por diversas razones de adecuación financiera y por la medida adoptada por el Gobierno Federal en septiembre de 1982, de nacionalizar la banca privada, se dejó sin efecto por algún tiempo la implantación de este mecanismo.

Los apoyos otorgados por el Banco de México y la S.H.C.P. a bancos en problemas, a base de ajustes en la remuneración del encaje legal o sobrepimas respectivamente, se intensificaron a partir de 1983, al presentar el sistema notables síntomas de ineficiencia, así como fusiones mal planeadas, agravados con presiones de su entorno tales como una

inflación creciente, falta de liquidez en el mercado crediticio y contracción en el mercado captador.⁽²⁰⁾

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, promulgada en enero de 1985, hizo obligatoria la participación de los bancos múltiples en un Fondo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera y evitar que los problemas que enfrenten dichas instituciones, resulten en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Fue hasta noviembre de 1986, cuando se dio vigencia a dicho dispositivo con la creación del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), como un fideicomiso en el que la organización, administración y funcionamiento quedó a cargo del Banco de México, cuyo objetivo es apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple, para lo cual aplica sus recursos en operaciones tendientes a evitar que los problemas que enfrente redunden en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Para el efecto, con base en el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, concurren en calidad de: fideicomitente, el Gobierno Federal representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto; fiduciario, el Banco de México y; fideicomisarios, los bancos del sistema que en lo futuro presentaran inestabilidad financiera evitando que los problemas que enfrenten resultaran en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

En relación a este Fondo, podemos decir que el mismo respondió a las necesidades y peculiaridades de una banca comercial administrada por el Estado; en lo general, puede afirmarse que cumplió satisfactoriamente la función para la que fue establecido, ya que dicho Fondo concedió apoyos a ocho instituciones.

⁽²⁰⁾ Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria No. 7, enero-febrero de 1992, p. 24.

II. Creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)

La Ley de Instituciones de Crédito que entró en vigor en julio de 1990 y que regula el funcionamiento de la banca múltiple reprivatizada, recogió la obligatoriedad de un instrumento con fines equivalentes al FONAPRE pero con modalidades operativas diferentes, cuya denominación es **Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)**, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.⁽²¹⁾

1. Marco Legal

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro encuentra su fundamento legal en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, en donde se establecen las bases para su organización y funcionamiento.

2. Administración

La administración del FOBAPROA estará a cargo del Banco de México (Banco Central). El citado fideicomiso es constituido por el Gobierno Federal, pero éste no le dará el carácter de entidad de la administración pública federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

(21) Ponencia "El papel de los Sistemas de Seguro de Depósitos" presentada por el Lic. Guillermo Prieto Fortín en la 7a. Conferencia Internacional de Autoridades de Supervisión Bancaria, celebrada en Cannes, del 7 al 9 de octubre de 1992.

3. Objetivos del Fobaproa

Tiene como objetivos realizar las operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa.

4. Patrimonio del Fobaproa

El patrimonio del Fobaproa se integra con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que están obligadas a cubrir al Fondo las instituciones de banca múltiple, las cuales determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estas aportaciones se consideran como un gasto para las instituciones y son deducibles para efectos de impuestos.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondiente a un año natural, no excederán respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo.

El Banco de México se encargará de cargar en las cuentas que lleva a las instituciones de banca múltiple, el importe de dichas cuotas, precisamente en las fechas que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Fondo.

El Fondo no recibe aportaciones por parte del Gobierno Federal ni del Banco de México, pero si ha recibido de éste último créditos de carácter transitorio.

5. Gobierno

Como se establece en el contrato constitutivo del Fondo, el órgano cúpula del Fondo es un Comité Técnico que está integrado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario, el Director General del Banco de México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y otros funcionarios de alto nivel.

Las funciones básicas de dicho Comité Técnico son determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstos objeto de protección expresa, la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, así como las demás facultades que se prevean en el contrato constitutivo del Fondo.

III. Condiciones de acceso al Fondo

Para ser sujeto de los apoyos del Fondo la institución interesada debe presentarle una solicitud por conducto del Banco de México, la cual contendrá una explicación detallada de las causas que originaron los problemas por lo cuales recurre al Fondo, términos y condiciones de los apoyos solicitados y la aplicación que se propone dar a los recursos que, en su caso, reciba.

Con dicha solicitud debe presentar un programa correctivo y exponer las medidas tendientes a evitar reincidencias en los problemas que dieron lugar a su necesidad de apoyo. Tanto la solicitud como el programa correctivo propuesto deben ser suscritos por el Director General del Banco, con acuerdo favorable de su Consejo de Administración.

El Comité resolverá sobre la solicitud presentada, previo examen y dictaminación del Subcomité, quien evaluará la información proporcionada por el Banco y la viabilidad del programa correctivo propuesto. De la resolución que se tome se informará tanto a la institución solicitante como a su Consejo Directivo.

Para poder recibir apoyos preventivos las instituciones de banca múltiple, deberán garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía referida.

Las instituciones de banca múltiple están obligadas a proporcionar al fondo la información que éste les solicite, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo.

IV. Instituciones bancarias que no participan en el Fondo.

Las sociedades nacionales de crédito propiedad del Gobierno Federal, no participan en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, en virtud de que se considera que el Estado siempre responderá por ellas.

V. La supervisión

El sistema financiero en México está integrado institucionalmente por los sistemas bancario, que comprende el Banco de México, la banca comercial, la de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fondos fiduciarios de fomento económico; bursátil, que comprende las bolsas de valores, casas de bolsa, sociedades de inversión y operadoras; asegurador, afianzador y las organizaciones auxiliares del crédito, que comprenden las uniones de crédito, sociedades de ahorro y préstamo, sociedades de factoraje, sociedades de arrendamiento financiero y almacenes generales de depósito.

La regulación del sistema está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las tres comisiones nacionales encargadas de la supervisión de los distintos sectores: la Comisión Nacional Bancaria para el sistema bancario y las organizaciones auxiliares del crédito; la Comisión Nacional de Valores para casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil, y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para instituciones y sociedades mutualistas de seguros y afianzadoras.

A las autoridades les corresponden las decisiones fundamentales en materia financiera, la regulación en su estructura y operación, así como la inspección y vigilancia; esto con el fin de procurar un desarrollo equilibrado y una sana competencia en el sistema, así como la protección a los intereses del público.⁽²²⁾

⁽²²⁾ Artículo "El nuevo sistema mexicano" publicado en la Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria No. 20, marzo-abril de 1994.

El órgano cúpula del Fondo Bancario de Protección al Ahorro es un Comité Técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Dicho Comité Técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstos objeto de protección expresa; la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, y todas las demás facultades previstas en el contrato constitutivo del Fondo.

La Comisión Nacional Bancaria, como Organismo encargado de la inspección y vigilancia del Sistema, apoya y asesora al Fondo en cuanto a la situación y evolución de las instituciones apoyadas; con independencia de ello, el Fondo, por sí mismo, cuenta con facultades para solicitarles la información que requiera sobre sus operaciones, e incluso citar al Director General o a otros funcionarios para consultas y aclaraciones.

Por otra parte, es de señalarse que el mercado de valores también cuenta con un mecanismo preventivo denominado Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, el cual para su organización y funcionamiento se sujeta a lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley del Mercado de Valores.

Dicho Fondo es un fideicomiso administrado por el Banco de México que tiene por finalidad preservar la estabilidad financiera de los participantes, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa y especialistas bursátiles con su clientela, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional, objeto de protección expresa del Fondo.

El Fondo de Apoyo al Mercado de Valores deberá proporcionar, respecto de las operaciones que celebre, toda la información y documentación que le sea solicitada por la Comisión Nacional de Valores, para que ésta cumpla con las funciones de inspección y vigilancia que le atribuye la propia Ley del Mercado de Valores.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Existen diversos instrumentos para lograr la estabilidad de los sistemas financieros y la protección de los intereses del público: el establecimiento de regulaciones preventivas, para evitar las crisis bancarias es el sistema más adecuado, siempre que la regulación no sea excesiva e impida el libre funcionamiento de los mercados; la supervisión bancaria eficaz y oportuna, es de vital importancia y por tanto, las autoridades emiten la legislación necesaria para dotar a los órganos de supervisión de amplias facultades; y los sistemas de protección a los depósitos, que son un tercer instrumento, complementario a los dos anteriores tendiente a lograr la estabilidad del sistema financiero.

SEGUNDA. La constitución de un sistema de garantía de depósitos, representa una solución para las crisis bancarias. Se trata de un mecanismo establecido dentro del funcionamiento de los mercados, que a su vez es una medida específica tendiente a reducir los riesgos y consecuencias de una crisis bancaria. Un sistema de protección de esta naturaleza se implementa mediante mecanismos que garantizan los fondos captados del público por una entidad a través de instrumentos de depósito, o bien, que auxilian a las entidades que presentan problemas de solvencia para resolverlos sin transmitirlos al sistema. Por su carácter preventivo estos mecanismos coadyuvan a mantener el buen funcionamiento del sistema financiero, y en caso de presentarse una crisis, reducen en cierta medida sus consecuencias negativas.

TERCERA. Existe la tendencia a utilizar un mecanismo de protección implementado como un fondo único de garantía de depósitos. Sin embargo, en algunos casos existen sistemas especiales de protección implementados de distintas maneras: fondos múltiples como en el caso de España, seguro de depósitos en el caso de Costa Rica, garantía con recursos fiscales en Chile, y medidas administrativas y financieras como en el caso guatemalteco.

CUARTA. Los sistemas para la protección de los depósitos, en sus diversas modalidades, tienen como objetivo general proteger al público inversionista, preservando su confianza en la estabilidad financiera de las instituciones crediticias, a través de lo cual proyectan una imagen de seguridad en el sistema bancario, capaz de impedir o de atenuar los efectos generados por la insolvencia o desajustes en una o más de ellas.

QUINTA. Los sistemas de seguros de depósito deben realizar acciones que contribuyan a evitar problemas financieros en las entidades, aunque su carácter es básicamente preventivo, consideran mecanismos para enfrentar las crisis bancarias que se presentan. El éxito de los sistemas de protección a los depósitos tanto en la prevención como en la solución de las crisis bancarias, depende en gran medida de que su diseño sea adecuado para llevar a cabo sus funciones en forma eficaz.

SEXTA. Los sistemas de seguro de depósito, a nivel mundial enfrentan una aparente contradicción en su concepción, resultados y beneficios. Tienen un valor indudable para proteger los depósitos del público; sin embargo, resultan ineficaces para estimular la competencia y normalmente, insuficientes para hacer frente a problemas sistémicos. Quizá su principal debilidad consista en que tiende a establecer incentivos directos para que los bancos asuman mejores niveles de riesgo, al considerar protegidos los ahorros de la sociedad. Para evitar esos efectos nocivos es fundamental una supervisión sólida y una reglamentación preventiva adecuada, complementada con un sistema de garantía de depósitos diseñado adecuadamente conforme a las necesidades y situación de cada país.

SEPTIMA. En el caso de México el Fondo Bancario de Protección al Ahorro constituye un elemento importante de la red de seguridad del sistema bancario. Será necesario adecuar sus reglas de operación a las nuevas circunstancias; se deben evitar los efectos nocivos que mencionamos, mediante una adecuada operación del Fondo, una revisión continua de la regulación prudencial y el ejercicio de una supervisión rigurosa.

BIBLIOGRAFÍA

1. Acosta Romero, Miguel. *Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*. Cuarta Edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
2. *Revista Bimestral de la Comisión Nacional Bancaria No. 7 enero-febrero, 1992.*
3. *Banking Act of the Federal Republic of Germany*, Deutsche Bundesbank Special Series, No. 2.
4. Bendesky, B. y Godínez Z., Víctor Manuel. *Liberalización financiera en Chile, Corea y España -Experiencias útiles para México*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A.C., 1991, p. 90.
5. Boletín Especial, *Resumen ejecutivo y opiniones al plan para reformar el sistema bancario estadounidense*, editado por el Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C.
6. Friedman, Milton y Rose. *Libertad de elegir*, Ediciones Grijalbo, S.A., México, D.F., 1980, p. 113.
7. Talley, Samuel y Mas, Ignacio. *El Seguro de Depósitos en los Países en Desarrollo*. 1991. Traducción Coordinación de Investigación y Desarrollo de la C.N.B. México.
8. John Maynard Keynes. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*.
9. Kenneth Galbraith, John. *El dinero impreso en España*, Ediciones Orbis, S.A., 1983, pp. 232 y 233.
10. Lasi, Juan. *El Seguro sobre los depósitos bancarios y sus posibilidades de su aplicación en Venezuela*, publicación auspiciada por el Banco Central de Venezuela, Caracas, 1991.
11. Marlin, S.A., *Bank Deposit Insurance, Its Development in the U.S.A.*, Bankers Magazine, Sep. 1969, p. 117.
12. Documento "Seguro de Depósito y Supervisión Bancaria", de Larry Podrasky y José A. Tuya, de la Contraloría de la Moneda de los EE.UU.

13. Martínez Rincón, Alberto. *Regulación y supervisión de la banca en México*, Documento, 1991.
14. Mas, Ignacio y Talley H, Samuel. *Deposit Insurance in Developing Countries*, Finance and Development, 1990, pp. 10 y siguientes.
15. Dr. Ortiz Martínez, Guillermo. *Discurso en la Ceremonia de la clausura de la Octava Reunión Nacional de la Banca*. Acapulco, Gro. Agosto de 1992.
16. Palomino Hasbach, Angel y Camacho Téllez, Manuel. Ponencia del Banco de México "*Experiencia mexicana con el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple*".
17. Ponencia del Banco de España presentada por José María Jiménez de Laiglesia, en la Quinta Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, celebrada en mayo de 1985 en Bridgetown, Barbados. (Pág. 79-82 de la publicación efectuada por el CEMLA.
18. "Resumen ejecutivo y opiniones al plan para reformar el sistema bancario estadounidense", *Boletín especial*, Edit. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, A.C., s/f.
19. Serie Financiamiento del Desarrollo, No.8, dic. 1991, editado por CEPAL/PNUD, Santiago de Chile.
20. Documento sobre la estructura orgánica y metodología de la supervisión bancaria en España, preparado por Luis Javier Rodríguez García, del Banco de España. Marzo de 1995.
21. Smith, Adam. *La Riqueza de las Naciones*. Tomo II, Ediciones Orbis, S.A., Barcelona, p. 247.
22. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile. *Alternativas y su evaluación de medidas destinadas a prevenir y evitar la quiebra o liquidación de las instituciones financieras*. Ponencia presentada en la Primera Conferencia de Asesores Jurídicos de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, San Juan, Puerto Rico, mayo de 1992.

ESTE TESIS NO DEBE
SER DE LA BIBLIOTECA

23. Uribe Ruiz, Rodolfo. *Mecanismos de protección de los depósitos bancarios*. Ponencia presentada por la Comisión Nacional Bancaria. Segunda Reunión de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe. CEMLA, 1982.
24. Documento: "Seguro de depósitos: la experiencia chilena" de Eduardo Santibáñez R., de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile.
25. Velázquez González, Isafas. *Mecanismos de salvamento del sector financiero*. Estudio interno de la Comisión Nacional Bancaria. Enero-1992.
26. *Guía del Consejero 1993*. Comisión Nacional Bancaria. Tercera edición 1993.
27. Ley de Instituciones de Crédito (vigente a la fecha)
28. Ley Orgánica del Banco de México (vigente a la fecha)
29. Ley General de Sociedades Mercantiles (vigente a la fecha)