

“BASES Y EXPERIENCIAS DEL FONDO DE SEGURO DE PROTECCIÓN DE LOS DEPÓSITOS DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CRÉDITO”

CARLOS EDUARDO RUIZ VILLARREAL
CONUSULTOR DGRV.

MARCO TEÓRICO

RED DE SEGURIDAD BANCARIA.

- ▶ Red de seguridad bancaria. Un fondo de seguro de depósitos o protección, es uno de los elementos que garantizan la estabilidad del sistema financiero y la integridad de los medios de pago, en adición a:
- ▶ Prestamista de última instancia
- ▶ Regulación Prudencial
- ▶ Supervisión y control.
- ▶ Esquema de seguro de depósitos.

EL OBJETIVO DE LA RED ES EN PRIMERA INSTANCIA QUE LOS DEPÓSITOS ESTEN SEGUROS, Y EN CASO DE QUE UNA ENTIDAD ENTRE EN LIQUIDACIÓN DISMINUIR LAS PÉRDIDAS PARA UNA PARTE SIGNIFICATIVA DE LOS AHORRADORES, LOS MAS PEQUEÑOS.

RED DE SEGURIDAD Y AMBIENTE REGULATORIO.

- ▶ La sola existencia de alguien que otorgue créditos de liquidez o pague un seguro de depósitos no es suficiente para el logro del objetivo, es necesario, al menos:
- ▶ Que el esquema de protección se conciba dentro de un proceso armónico de gestión de entidades en crisis, enmarcado un modelo de intervención de alertas tempranas y acciones correctivas oportunas.
- ▶ Normas de institutos de salvamento y estrategias de resolución claramente definidas.
- ▶ Un proceso de liquidación de entidades ágil, de preferencia de tipo administrativo.

TIPOS DE SEGURO DE DEPÓSITO

- ▶ Implícito vs Explicito.
- ▶ Cobertura a solo ahorradores, solo entidades o mixto, en este ultimo caso el tipo de cobertura depende del principio del menor costo.
- ▶ Tipo de mandato: Desde solamente una caja de pagos, hasta una mandato de minimizador de riesgos.

LOS RIESGOS.

- ▶ Riesgo moral: la introducción de un seguro incrementa la probabilidad de ocurrencia de un siniestro, en este caso los administradores de las CACS podrían aumentar su toma de riesgos.
- ▶ Conflicto de agencia: los intereses de la sociedad pueden diferir de quienes administran el sistema de protección, los primeros prefieren un uso eficiente de los recursos, no salvar a cualquier costo una entidad.

MARCO JURÍDICO.

KELSEN Y LAS NORMAS DE LOS SEGUROS DE DEPÓSITOS.

- ▶ En el caso de Colombia existe el concepto de “ORDEN PÚBLICO ECONÓMICO”, que hace que las normas que protegen a los depositantes sean de carácter superior y con preeminencia sobre otras normas, estas:
- ▶ Determinan derechos irrenunciables.
- ▶ Reducen derechos, como el de la defensa, que tiene limitaciones.
- ▶ Definen que quienes actúan en intervenciones y liquidaciones son auxiliares de la justicia.
- ▶ Los fondos de garantías tienen contratación privada.

CREACIÓN

- ▶ Lo normal es que los fondos de protección se creen por el Congreso de la República a través de una ley, máxime si su mandato es amplio, como es lo recomendable.
- ▶ Así fue creado en México, en el caso de Colombia, fue creado por un Decreto extraordinario (Decreto que es ley en sentido material), según facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Presidente, en medio de una aguda crisis del sector cooperativo financiero.
- ▶ En el caso de Colombia es un entidad financiera publica de carácter especial y con régimen privado en muchos de sus aspectos administrativos.

REGLAMENTACIÓN

- ▶ Si bien una ley crea la figura y determina el alcance de su operación.
- ▶ Es con normas de menor jerarquía que se la da vida concreta al sistema de protección, en el estatuto de creación se define la gobernabilidad detallada, los proceso de incorporación, los alcances de las operaciones de apoyo y las funciones de los distintos órganos de gobierno.
- ▶ Temas como coberturas, primas, decisiones de salvamento y quienes pueden ingresar o no, son decisiones tomadas por resolución de la Junta Directiva. Otros aspectos operativos de menor jerarquía se determinan por resoluciones del Director General.

GOBERNABILIDAD DEL FONDO DE SEGURO.

NATURALEZA PÚBLICA O PRIVADA.

- ▶ De acuerdo a los estándares de Basilea todo entidad que maneje ahorros del público debe estar sujeta a la supervisión y control del estado, por tanto, los fondos deben ser de naturaleza pública.
- ▶ Además , como ya se expuso, mas que diseñar un esquema de protección se debe implementar un proceso de gestión de entidades en crisis, en el cual las decisiones supervisor y el fondo de protección estén clara y efectivamente coordinadas, y donde existan amplias facultades para tomar acciones y decisiones, lo cual se asegura con una naturaleza pública.
- ▶ Es el caso de Colombia, al Junta Directiva esta conformado por representantes de los Ministerios de hacienda y de Comercio e Industria, la Presidencia de Colombia. Ecuador es también un ejemplo de naturaleza pública en todo el proceso.

NATURALEZA PRIVADA

- ▶ Sin embargo, en no pocas ocasiones el Estado evita hacerse cargo de sus responsabilidades frente a los ahorradores del sector solidario, como en el caso de El Salvador.
- ▶ Fedecaces debió acometer la tarea de la creación de un Fondo de tipo privado, en este caso hay que tener en cuenta:
- ▶ Que bajo un mismo techo esta la supervisión y la protección de depósitos, hay posibles conflictos.
- ▶ Los poderes de resolución bancaria son menores.
- ▶ Y el apoyo financiero de ultima instancia del Estado no existe.

EN CUALQUIER OPCIÓN, SE DEBE GARANTIZAR.

- ▶ Que se disminuyan los conflictos de interés entre la supervisión y el esquema de protección de depósitos.
- ▶ Debe haber pesos y contrapeso respecto a las decisiones de salvar o no una entidad, decisión sólo de la junta del sistema de protección, supervisor actúa con voz pero sin voto.
- ▶ En el caso privado, los gerentes y los directores de las cooperativas tienen serios conflictos de interés al actuar en decisiones de vida o muerte de sus directos competidores.
- ▶ Decisiones basadas en estudios técnicos de viabilidad independientes.
- ▶ Aplicación de algunos principios: menor costo, privilegiar soluciones de mercado.

PROHIBICIONES

TRATAMIENTO DE LOS CAUSANTES DE LA CRISIS.

- ▶ La principal prohibición en la operación de los sistemas de protección es que sus operaciones no beneficien a los causantes de la crisis de la entidad, esto es algo mas complicado en las CACs, por la doble condición de asociado-ahorrador, normalmente por acción y omisión el Consejo y la Gerencia, pero pueden haber asociados lideres que son responsables.
- ▶ Esto debido a que las acciones del Estado deben ser legales y legítimas.

VIABILIDAD FINANCIERA.

- ▶ Toda operación obligatoriamente debe partir de un detallado diagnóstico y un certero análisis de viabilidad financiera, tanto de la entidad receptora del apoyo, como del fondo.

NO INDULGENCIA REGULATORIA

- ▶ No se debe promover una aplicación poco estricta de las normas regulatorias para evitar una intervención o liquidación de una entidad en problemas o facilitar su salvamento

ESTRATEGIAS DE RESOLUCIÓN

CASO DE COLOMBIA

UNA PRIMERA DECISIÓN

- ▶ Se liquida y se paga la cobertura o
- ▶ Se aplica un salvamento: rehabilitación insitu, fusión, exclusión de activos y pasivos y cesión,

PROCESO DE TOMA DE POSESIÓN

- ▶ Una vez se configuran las causales de intervención: cesación de pagos, incumplimiento de reiteradas ordenes del supervisor, falseamiento de Estados Financieros, incumplimiento del nivel mínimo de solvencia.
- ▶ Se hace una toma de posesión de bienes, haberes y negocios, “en blanco”, por hasta 2 meses, plazo en el que se define si se liquida o pasa a administración para su salvamento, esto no implica que no se pueda aplicar un estatuto de salvamento antes de esto, si los dueños colaboran en el proceso.
- ▶ El proceso es administrativo y esta posesión detiene embargos y acciones de deudores contra la intervenida, solo ejecuta los gastos mínimos necesarios, como los de personal.
- ▶ Tiene un objetivo claro de guardar los activos y proteger los acreedores y terceros de buena fe.
- ▶ Los órganos sociales y gerente quedan cesados y asume un agente especial.

SI SE OPTA POR LIQUIDAR.

- ▶ Se designa un liquidador, puede ser el mismo agente especial.
- ▶ Es administrativa y el liquidador es un auxiliar de la justicia, no interviene la rama judicial.
- ▶ Todos se atienden a un orden de acreedores establecido en la LEY; se define una masa y no masa de la liquidación, en la masa primero son los ahorradores, el Fondo de Seguro de Depósitos y acreencias laborales.
- ▶ Se procede a pagar el seguro de depósitos, se subroga a favor del fondo, lo recomendable no mas de tres semanas después de la decisión.
- ▶ Se subastan los activos para pagar acreencias.

SI SE OPTA POR UN SALVAMENTO

- ▶ Se diseña durante los dos primeros meses un plan de salvamento.
- ▶ Se elige la estrategia aplicar y se determina cuanto cuesta.
- ▶ Se definen los apoyos financieros necesarios para generar viabilidad financiera, como: compra de activos improductivos, créditos, apoyos de liquidez o participación en el patrimonio.
- ▶ Inicialmente 1 año, prorrogable por otro mas.
- ▶ Aunque no es obligatorio, lo mejor es cambiar la administración, así el salvamento no se ejecute bajo intervención.

COBERTURA.

COLOMBIA.

- ▶ Para las Cooperativas Financieras, vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia, 20 millones de pesos, usd 7000, por ahorrador y por cuenta.
- ▶ Para las Cooperativas de Ahorro y Crédito, vigiladas por la Superintendencia de Economía Solidaria, 12 millones de pesos, usd 4200.
- ▶ Para los bancos es de 50 millones de pesos, usd 17500.
- ▶ Lo usual es lograr un cobertura del 95% de los ahorradores.

MÉXICO

- ▶ Es de usd 7800 por ahorrador.

FINANCIAMIENTO.

COLOMBIA Y MÉXICO

- ▶ Tanto en Colombia, como en México, fue mixto, en Colombia un capital semilla que puso el Estado (30 millones de dólares) y cobro de inscripción y primas, en Colombia 0,5% de primas sobre los depósitos cubiertos o 0,55% si se evidencian problemas de agencia.
- ▶ En México, un aporte del Estado de USD 15 millones y primas de entre 0,1% al 0,3% según el nivel de riesgo de la entidades.

REQUISITOS DE INCORPORACIÓN.

COLOMBIA.

- ▶ La creación del Fondo y de la Supersolidaria fueron una respuesta a una aguda crisis del sector, que tenía serias falencias de regulación prudencial y de supervisión.
- ▶ El ingreso al fondo se convirtió en una manera de buscar una “re-formalización” y depuración del sector, en ese entonces existían 800 CACS, en la actualidad hay alrededor de 190.
- ▶ Se realizó un diagnóstico según estos criterios: MAT, CAMELS, BRECHA DE LIQUIDEZ Y VALORACIÓN RIESGO TASA.
- ▶ Tres niveles: ingreso pleno si pasa los cuatro criterios , ingreso condicionado a convenio de fortalecimiento, si pasa dos o tres, y rechazadas, solo pasa uno o ninguno, con opción de volverse a presentar.
- ▶ El proceso de ajuste y fortalecimiento de la regulación prudencial debería venir después, desgraciadamente no se ha concretado al 100% todavía, la norma de riesgo solo se expidió hace un año y medio, 15 años atrasada.

MÉXICO

- ▶ Fue un proceso de formalización: someterse a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.
- ▶ Con base en el cumplimiento de un set de indicadores y de criterios cualitativos las entidades quedaban bajo el paraguas de la Ley y podían ser admitidas en el Fondo.
- ▶ Fue un proceso largo y complicado, ya que permitía un cierto grado de arbitraje regulatorio, que con la última reforma a la Ley se aceleró hasta tener éxito.

CÁLCULO DE PRIMAS.

EN COLOMBIA, MÉXICO, EL SALVADOR, COSTA RICA Y PARAGUAY:

- ▶ SE realiza un primer calculo de reservas contingentes con el modelo de valoración de opciones, tomando el seguro de depósitos como una opción de venta de los dueños de la entidad cuando esta se quiebra, este calculo depende de: relación entre pasivos y activos, desviación estándar de los activos.
- ▶ Este valor inicial es introducido en una proyección financiera a 25 años del fondo de proyección para calibrar su valor frente a posibles crisis.
- ▶ Para evaluar el tamaño de las crisis se realiza un modelo camels ajustado estadísticamente a cada mercado, para determinar las entidades en riesgo.
- ▶ Dependiendo del compromiso de capital semilla del Estado, la cifra restante se distribuye entre 4 y 6 años para ser recaudada por primas, y según el nivel de riesgo se determina un periodo de carencia.

FACTORES CRÍTICOS DE FRACASO

LO MAS GRAVE

- ▶ La captura por la política y el clientelismo del fondo y el supervisor, como en Colombia, lo cual conduce a la captura regulatoria, la indulgencia regulatoria y a crisis de entidades.
- ▶ La “pereza” del Estado para hacerse cargo de sus responsabilidades respecto de todos los ahorradores y depositantes.
- ▶ Politizar el proceso de gestión de entidades en crisis, volver el puesto de agente especial una especie de cuota política.

OTROS ASPECTOS.

- ▶ Realizar proceso de salvamento sin un diagnóstico y sin un plan de reestructuración financiera y administrativa.
- ▶ Pensar que una entidad puede recuperarse sin la inyección de recursos frescos, la cifra debe ser la necesaria para equilibrar en el corto plazo la relación entre los pasivos con costo y los activos productivos.
- ▶ El proceso de intervención a través de un agente que sustituye al Gerente y al Consejo, tiene un gobernabilidad muy débil, no imponer una interventoría seria es un alto riesgo.
- ▶ Que el supervisor se encargue del proceso de salvamento.