

LOS FONDOS DE GARANTIAS DE DEPÓSITOS COMO BASE DE PROTECCIÓN DE CAPITAL EN LAS COOPERATIVAS

Las cooperativas en general como cualquier empresa se forman a partir de inversión de capital y se fortalecen en sus estructuras durante su vida operacional con nuevas inyecciones de recursos provistos por sus socios, por el mercado o por el sistema financiero. Para el caso específico de las cooperativas de ahorro y crédito, estas acuden al mercado de primer piso, para arbitrar recursos de operación a través de aportes y de ahorros, y como instituciones financieras son vistas por el mercado y por los diferentes actores, como un competidor que debe reunir las mismas condiciones para la operación y actividad financiera.

Tienen el mismo desafío del sistema financiero, que es mantener la confianza pública y contribuir a la estabilidad del sistema. No es suficiente una estructura financiera propia y fuerte, sino una estructura complementaria derivada de acuerdos colectivos con la participación de diversos actores, entre ellos las mismas cooperativas, las entidades financieras en general y el mismo gobierno, porque al fin y al cabo, la actividad financiera a la luz del derecho financiero internacional y de los principios económicos, es de interés público, y para ello debe existir un acuerdo de protección entre los diferentes protagonistas.

El gobierno otorga una concesión a los particulares para el manejo del ahorro interno, y estos, deben operar en un ambiente de alto nivel de riesgo para la gestión de los recursos del público. Las estructuras de protección tienen diferentes objetivos y de acuerdo a cada uno de ellos, pueden emerger como fondos de liquidez para atender corridas de depósitos; fondos de garantía para responder por los ahorros del público en determinados eventos sistémicos o puntuales de las instituciones financieras; o fondos de estabilización para acudir a procesos de salvamento en casos especiales.

El presente documento contribuye a una reflexión sobre el tema, buscando identificar como integrantes del sistema financiero, la posición de las cooperativas en la red de seguridad financiera, con el componente específico de fondos de garantías de depósitos.

Bogotá, octubre de 2014

HUGO HERNANDEZ GRAJALES. MBA
Consultor

Los Fondos de Garantías de Depósitos como base de Protección de Capital en las Cooperativas

Editado por Cooperativas de las Américas, Región de la Alianza Cooperativa Internacional

Director Regional
Manuel Mariño

Investigación y redacción
Hugo Hernández Grajales

Revisión y edición
Marianella Ramírez G.
Alberto Mora Portugal.

334
M339f Mariño, Manuel
Los Fondos de garantías de depósitos como base de protección de capital en las cooperativas [recurso electrónico] / Manuel Mariño. --
1a. ed. – San José, C.R.: Cooperativas de las Américas, 2015.
1 recurso en línea (35 p.): PDF; 117 Kb

ISBN 978-9968-13-061-5

1.Cooperativas – Fondos de garantías. 2. Cooperativismo – Aspectos Económicos. I. Título.

Cooperativas de la Américas

Teléfono: (506) 2296-0981
Fax: (506) 2231-5842
Apartado: 6648-1000 Costa Rica
Sitio Web: www.aciamericas.coop
Correo Elect: info@aciamericas.coop

Derechos reservados Cooperativas de las Américas

Este documento puede ser citado siempre que se mencione la fuente y el autor

Contenido

	FONDOS DE PROTECCIÓN DEL CAPITAL	4
Concepto general		4
	Fondos de protección del ahorro en las cooperativas	5
	1.Generalidades	5
	2.Definiciones	8
2.1.	Depósitos de ahorros	8
2.2.	Seguro de depósitos	8
2.3.	Fondo de estabilización	8
2.4.	Fondo de liquidez	8
2.5.	Sistema financiero	9
2.6.	Actividad financiera	9
	3.Caracterización de los fondos de protección de ahorros	9
	4.Diseño de los fondos de protección de ahorros	12
4.1.	Mandato	12
4.2.	Poder	12
4.3.	La administración	12
4.4.	Membresía	13
4.5.	Cobertura	13
4.6.	Alcance	13
4.7.	Financiamiento	13
4.8.	Tamaño	13
4.9.	Prima	14
4.10.	Pago de la compensación	14
	5.Antecedentes de los seguros de depósitos	15
	6.Semblanza internacional	17
	7.Visión actual	17
7.1.	Sistemas de Seguro de Depósitos en el mundo. SSD	18
	7.1.1. Unión Europea	18
	7.1.2. Casos particulares y referentes cooperativos	19
	8.América Latina	21
8.1.	Semblanza general. Sistema de protección financiero bancario	21
8.2.	Caracterización de los seguros de depósitos de las cooperativas en América latina	23
8.3.	Seguros de depósitos de las cooperativas en América latina. Fondos autónomos.	25
8.4.	Protección de los depósitos de cooperativas en américa latina incluidos dentro de los sistemas para bancos	26
8.5.	Sistemas de protección de cooperativas que se encuentran actualmente como proyectos en discusión o implementación.	27
	9.Conclusiones	28

10.	Visión de futuro. Es un futuro inmediato para el sistema financiero y las cooperativas están incluidas.	30
	BIBLIOGRAFIA	33

FONDOS DE PROTECCIÓN DEL CAPITAL

Concepto general

La protección de capital en las empresas surge de la responsabilidad que tienen los Administradores de gestionar adecuadamente los activos creados con las inversiones de los dueños con el fin de contar con una estructura de buena calidad y rentabilidad. Las inversiones de los propietarios que provienen de la intención de hacerse dueños, nos ocupan el presente análisis, y en general para las entidades financieras, y en particular para las cooperativas. Y se menciona la protección del capital, porque al final del ciclo de las decisiones, cualquier falla en la calidad de los activos, tiene sus efectos en el capital de los socios, que en el caso de la actividad financiera obliga a estos a responder por las obligaciones con terceros, aún estos sean los mismos socios en su doble calidad de aportantes y depositantes.

El concepto de garantía es una cadena donde intervienen variables clave, tanto por el lado del acreedor inversionista que busca que su capital no corra riesgo por creación de activos de mala calidad, y por el lado del deudor titular de las obligaciones que representan los activos, que deben garantizar el cumplimiento de sus obligaciones para no romper ningún eslabón de esa cadena de responsabilidad ante el inversionista.

En esta vía, las instituciones financieras buscan blindajes a los riesgos a que están expuestos los activos creados y estos provienen de elementos internos y externos. Para el caso de las entidades financieras la misión de proteger el activo involucra actores naturales como es el deudor, al tratarse por ejemplo, de un préstamo; y elementos externos, a veces gobernables y otras veces no, como economías en deterioro, eventos de la naturaleza o mala gestión que afectan al activo creado y en consecuencia al proveedor de los recursos.

Por eso, la protección del capital de los dueños de los bancos u otras instituciones financieras y en nuestro caso para los socios de las cooperativas, siendo el objetivo final, no es el frente de ataque, sino el desafío de mantener un activo de buena calidad y en estas circunstancias, se hace menester, garantizar el retorno del valor del activo.

Esos blindajes tienen capas de diferente tamaño, entre otros, podemos mencionar:

1. Fondos de garantías sobre la cartera de préstamos y que en la mayoría de los casos donde las cooperativas intervienen lo hacen en las mismas condiciones de otras

entidades financieras, y buscan fortalecer la capacidad de las pequeñas y medianas empresas para obtener créditos y garantizarlos ante las entidades financieras mediante el pago de primas, nombrando los siguientes más importantes en América Latina:

- a. El Sistema Nacional de Garantías de Argentina
- b. El Sistema Nacional de Garantías de Brasil
- c. El Sistema Nacional de Garantías en Chile
- d. El Sistema Nacional de Garantías en Colombia
- e. El Sistema Nacional de Garantías en El Salvador
- f. El Sistema Nacional de Garantías en México
- g. El Sistema Nacional de Garantías en Perú
- h. El Sistema Nacional de Garantías en Venezuela

En algunos países los fondos de garantía de préstamos incluyen a las cooperativas y estas participan voluntariamente en ellos. Algunos programas obligan para suministrar recursos la toma de estas garantías. Algunas experiencias en América Latina, están vigentes como los mencionados y otros, han coexistido con otros fondos, incluso especializados para el sector cooperativo.

2. El presente documento se ocupa de los fondos de garantías de depósitos, que protegen los ahorros de los socios y que como se expresa más adelante tienen en la mayoría de las veces doble finalidad: Proteger a los ahorradores como última instancia y/o proteger a las instituciones para garantizar su estabilidad. En este último caso, se busca mantener viva la institución financiera, con garantía de los socios, quienes en la actividad financiera son primeros garantes con sus aportes de capital.

Fondos de protección del ahorro en las cooperativas

1. Generalidades

El sistema financiero es un componente de primer orden que forma parte de las estructurales generales que intervienen en la economía de un país. En esta línea, una de las principales preocupaciones en el sector financiero en forma general y específica, referido a sus movilizados denominadas instituciones financieras, y al gobierno que tutela la actividad, es asegurar la estabilidad del sistema. Para lograrlo, es fundamental tener políticas adecuadas de manejo y gestión del riesgo, así como mecanismos de protección a los depositantes y condiciones propicias para conservar la competencia en el mercado. Para lograr todo esto se

necesita diseñar medidas acordes a las necesidades y particularidades de cada país y cada sistema, teniendo en cuenta también la creciente globalización de la economía y apertura de mercados entre ellos el financiero y los acuerdos y normas internacionales.

Las cooperativas han incursionado en la actividad financiera y por su particularidad e impacto en las economías, han sido incorporadas al sistema financiero, en una primera instancia con tratamiento marginal y en los últimos años, con un reconocimiento como actor del mercado y como una incorporación al sistema que debe tenerse en cuenta en su rol de dinamizador o en contrario, de desestabilizador por el impacto que puede recibir por factores externos no gobernables o por internos que nacen de la aplicación de prácticas de gestión no convencionales.

En la mayoría de los países las cooperativas que ejercen la actividad financiera se denominan cooperativas de ahorro y crédito; en unas pocas cooperativas financieras y en la mayoría captan por disposición legal únicamente depósitos de los que son socios. En unos pocos países se admite la captación de terceros, entendiendo estos como aquellos que no son asociados a la cooperativa.

El papel de las cooperativas como intermediario financiero ha sido reconocido a fuerza por los gobiernos, en la mayoría de las veces, porque han abierto un camino donde hay puntos de encuentro con el llamado sistema financiero tradicional, generando momentos de verdad en el ofrecimiento de servicios financieros, que ha desatado el interés suficiente para que sean vistas por parte del mercado financiero como competidores fuertes y en algunos casos como actores de riesgo que deben ser controlados y supervisados.

Concurren diversos factores vinculantes a partir de la responsabilidad del sistema que está conformado entre otros, por los intermediarios, por los gobiernos y por los usuarios, donde nace el compromiso colectivo de mantener la seguridad y estabilidad en todos los órdenes. Y para alcanzar esto último se han diseñado diferentes mecanismos, que como está demostrado no solamente es desarrollar la actividad financiera con estructuras fuertes a partir de solvencia y de liquidez, sino con instrumentos de respuesta oportuna y adecuada al impacto de variables externas negativas.

Las variables externas se aprovechan de la sensibilidad natural de las instituciones financieras, que nace de la brecha existente entre la exigibilidad de los recursos captados del público, así sean socios de las cooperativas; y la disponibilidad de los mismos,

cuando se han creado activos financieros generalmente con un “timing” diferente entre las operaciones activas y pasivas.

El sistema financiero tiene la responsabilidad de generar desarrollo al utilizar el superávit de recursos para financiar las actividades económicas, pero debe tener la capacidad de atender los requerimientos de las unidades superavitarias que están conformadas por los ahorradores, y asegurar que tienen disponibles sus recursos cuando los necesiten o por un ciclo económico natural o por un evento artificial o por impacto de actores externos no medibles por los intermediarios.

Agregamos a lo anterior el riesgo de mercado que trae comportamientos cíclicos o anti cíclicos que impulsan los retiros de los ahorros por fuera de las tendencias naturales y se crean estados de iliquidez. En su defecto pueden acontecer sucesos que afectan la solvencia al realizar activos cuya calidad se deteriora potencial o realmente y que al final pueden afectar el patrimonio institucional y social con pérdidas que deben ser asumidas por los socios, dueños o propietarios.

Entre los diferentes mecanismos de protección, existen formas de salvataje que hacen parte de las redes de seguridad financiera e indistintamente se han llamado, Fondos de liquidez, fondos de estabilización, fondos de garantías de depósitos o fondos de garantías de cartera, que tienen como fin neutralizar los efectos imprevistos y nocivos que trae el deterioro de activos por su realización contingente, para atender las exigibilidades de los depositantes, en un escenario que rompe con las estadísticas, comportamientos y tendencias.

Un sistema bancario competitivo es importante para la vitalidad económica de un país. Los bancos proporcionan servicios críticos a través de su papel en el sistema de pagos, en la intermediación de fondos de los ahorradores a los consumidores y los inversores, y en la transmisión de la política monetaria. Un elemento clave para mantener la confianza en el sistema bancario y la promoción de la estabilidad financiera es el seguro de depósitos.

Estos mecanismos en su conjunto o individualmente considerados no tienen la capacidad de cerrar la brecha totalmente y de responder por momentos de iliquidez del sistema, o de insolvencia, como causa del riesgo sistémico proveniente de crisis financieras por ejemplo, pero si generan tolerancia en el mercado y factores revitalizadores de la confianza pública en el sistema financiero.

2. Definiciones

2.1. Depósitos de ahorros

Los depósitos se pueden definir como el dinero depositado en un banco o en una cooperativa para que este proceda a su custodia, con la obligación de devolverlos en cualquier momento o en un periodo determinado según se haya acordado.

Los tipos de depósitos existentes son:

1. A la vista, en los cuales la entidad financiera tiene la obligación de devolver los fondos, parcial o totalmente, depositados por el cliente o socio, cuando este lo desee.
2. A plazo, según los cuales el depositario contractualmente se obliga a mantener los ahorros por un tiempo determinado en la institución financiera y está a devolverlos una vez cumplido el plazo.
3. Los depósitos a la vista o a plazo presentan diferentes modalidades, y en muchos casos pueden ser en moneda local o extranjera

2.2. Seguro de depósitos

Sistema de protección del ahorro que consiste en brindar a los depositantes seguridad en la devolución de sus fondos en forma parcial o total, cuando una institución financiera cae en niveles de insolvencia. Generalmente nace de iniciativa pública y se conforma con participación pública y privada, y no en pocos casos en el mundo han surgido como respuesta a crisis financieras.

2.3. Fondo de estabilización

Sistema de protección de las estructuras financieras con el fin de acudir al salvamento de instituciones que afrontan temporalmente problemas de liquidez o de solvencia. Generalmente son creados por iniciativa privada.

2.4. Fondo de liquidez

Sistema de apoyo a las entidades financieras con el fin de atender situaciones de iliquidez transitorias causadas por corridas de depósitos. Generalmente son creados por iniciativa privada o son un componente de los otros fondos o en su momento eran una respuesta para conservar la estabilidad del sistema a través de la Banca Central de los países, conocidos como prestamistas de última instancia y cuya fuente de recursos provenía del encaje

bancario. En el caso de las cooperativas, en algunos países, este fondo se estructuró a partir del encaje obligatorio que deberían tener como respaldo de los depósitos captados.

2.5. Sistema financiero

Conjunto de instituciones que en su carácter de intermediarios con instrumentos debidamente autorizados por el Estado, canalizan en el mercado el ahorro o excedente financiero que generan las unidades superavitarias, para colocarlos a través de préstamos o inversiones en unidades deficitarias con estructuras adecuadas y seguras para garantizar que en su momento sean reintegrados en su origen a los dueños de los fondos, para desarrollar ciclos económicos que fortalecen los sectores de la economía.

2.6. Actividad financiera

Proceso mediante el cual los intermediarios financieros captan los recursos del público con el fin de colocarlos a través de préstamos.

3. Caracterización de los fondos de protección de ahorros

Nos ocupamos en el presente análisis de las cooperativas de ahorro y crédito o financieras, en su rol de captar recursos del público, donde adquieren una categoría especial, porque al incursionar en la actividad financiera se compromete con el público y con el mercado, con el desafío de conservar su identidad cooperativa a la par de asumir riesgos y someterse a las normas prudenciales establecidas a nivel nacional e internacional, en respuesta a una actividad de interés público que es tutelada por el estado.

Para este caso, los sistemas de protección del capital de los socios de las cooperativas tiene como génesis el compromiso que adquieren los dueños de una institución financiera de responder con su capital por las obligaciones con terceros. En este caso, aunque los socios no son terceros, hay un doble papel, ahorran y aportan, y los aportes sociales quedan comprometidos hasta tanto no han sido honrados los depósitos de ahorro en las diferentes modalidades, aunque pertenezcan a los mismos socios. De ahí que confrontamos la hipótesis, en el sentido, que el capital de los socios estará asegurado en la misma manera en que la cooperativa como tal no falle en la devolución de los depósitos, lo que significa, que en caso de insolvencia o quiebra, a todo socio se le devuelve primero los ahorros y por último el

capital, y en conjunto, se devolverán primero los ahorros a todos los socios y por último el capital social a cada uno de ellos.

El seguro de depósitos se enmarca dentro un concepto de sistema de protección de los depósitos de ahorro de los socios de las cooperativas, que a diferencia de otros seguros, donde existe el asegurador y el asegurado, aquí hay más intervinientes:

El ahorrador como parte asegurada; la cooperativa como asegurador y la institución o instrumento que administra el fondo de garantía. Este sistema obliga a que los derechos y las obligaciones aquí establecidos tengan un respaldo de la ley e implica un sistema de supervisión, y un marco regulatorio basados en un eficiente sistema de información.

Forma parte de la denominada red de seguridad financiera que se ha ido estructurando a partir de los sistemas bancarios para proteger a los pequeños depositantes con sumas limitadas y productos limitados a las características del ahorro.

En la gran mayoría de los casos, los sistemas de seguros de depósitos han sido creados por iniciativa de los estados, con aportes de los mismos, y se han estructurado para su sostenibilidad con rigidez en su calificación, con pagos de primas por parte de las entidades financieras que presentan diferentes formas, entre otros, que las primas se pagan de acuerdo a los niveles de riesgo, tendencia que toma fuerza, o de acuerdo al valor de los activos con una tasa fija.

En general las cooperativas han sido incorporadas a estos mecanismos de protección en la misma medida en que han ido tenido importancia en el manejo del ahorro, acotando que no han sido vinculadas al mecanismo por una política pública sistemática, sino por reacción a crisis financieras del sector, y para el caso de América latina, aún falta mucho camino por recorrer.

Los gobiernos con los seguros de depósitos no buscan la protección final a los ahorradores, es decir, no es su objetivo primordial, sino la estabilidad financiera y económica. (GarcíaMacarrón, 2002). Esto no significa solucionar crisis ya existentes, sino prevenirlas y para ello su implementación debe hacerse en épocas normales. (García,1999)

Tampoco se busca enfrentar crisis sistémicas, pues los seguros de depósitos no tienen capacidad de hacerlo en su conjunto, porque están diseñados para atender crisis individuales de bancos y en cantidad reducida.

En este criterio se ha denominado, seguro implícito, cuando los gobiernos entran a rescatar a los ahorristas y bancos en situaciones problemáticas, generando una expectativa permanente de situaciones similares en un futuro sucedan en cualquier momento. Al final se acude a endeudamientos o rentas generadas y esto no es más que una carga adicional para el contribuyente, incluso para los no depositantes.

El seguro explícito a diferencia del anterior establece previamente los derechos y obligaciones de las entidades financieras, de los ahorradores y de las instituciones administradoras, lo que implica una serie de mecanismos y procedimientos para prevenir. En algunos casos, las entidades administradoras de los seguros de depósitos son calificadas como un supervisor más.

Las cooperativas, como instituciones financieras no bancarias han sido incorporadas en los países del primer mundo a los seguros de depósitos, pero en Latinoamérica aún falta mucho camino por recorrer, aunque ya existe el comienzo, cuando se ha reconocido su importancia y participación en el manejo del ahorro interno. Los países que han optado por incorporarlas a los sistemas de seguros de depósitos han tenido en cuenta que esto ha fortalecido la estabilidad del sistema financiero y que no se generan distorsiones competitivas y que deben aplicarse las mismas normas de regulación y supervisión de los bancos.

Esto último ha retrasado en Latinoamérica la inclusión de las cooperativas a los sistemas de seguros de depósitos, porque paralelamente existe por parte de estas, la resistenciade ser supervisadas lo mismo que los bancos y porque los mismos organismos de supervisión, se sienten “encartados” con las cooperativas. Al final, y no solamente en Latinoamérica sino en el mundo entero, algunos gobiernos han optado por legalizar la existencia de sistema de seguro de depósitos separados para cooperativas y Bancos y otras instituciones financieras.

Porque no decir, que una de las limitaciones para que los estados no intervengan con políticas definidas en el sector financiero cooperativo, es precisamente porque los gobiernos en muchos casos, no consideran que los ahorros manejados por el sector cooperativo pongan en riesgo el sistema financiero, o por desconocimiento asumen que los depósitos corresponden a socios que invierten y no que ahorran.

Si bien es cierto, ocupa este análisis los sistemas de garantía de depósitos para las cooperativas, es menester identificar las condiciones y características de los sistemas bancarios, porque los parámetros en general son tomados para las cooperativas.

4. Diseño de los fondos de protección de ahorros

El diseño de un sistema de protección de capital, a través de un sistema de seguros de depósitos depende de cada país y obedece a estudios de riesgo y de vulnerabilidad de la economía en su conjunto y del sistema financiero en particular. Su impacto, dependerá de sus características y tal como lo expresan los lineamientos del Financial StabilityFórum, al momento de diseñar un sistema de seguros de depósitos, deben tenerse en cuenta los siguientes elementos estructurales: Mandato, poder, administración, membresía, cobertura, alcance, financiamiento, tamaño, prima y pago de la compensación.

Para tener una mayor comprensión del tema, se explican los contenidos de cada uno de los componentes y su alcance;

4.1. Mandato

Corresponde a las instrucciones oficiales predeterminadas por ley con el fin de que el sistema sea claro y obligue a los diferentes actores y esto sugiere potestades especiales de supervisar, regular y sancionar.

4.2. Poder

Nace del mandato, contiene facultades de pagador solamente de los depósitos o responsabilidades de supervisión con capacidad de intervenir para liquidar.

4.3. La administración

La gestión de los fondos de garantía de depósitos, corresponde a una entidad existente o una nueva y estas pueden concurrir en funciones simultáneas de supervisor, asegurador y prestamista, como ha acontecido en algunos momentos con los bancos centrales en algunos países. Algunos lo consideran inconveniente y otros creen lo contrario. Establecer el tipo de administración implica definir si debe estar a cargo de estructuras gubernamentales, estructuras privadas o de carácter mixto. Las ventajas o desventajas de cada una de ellas no son objeto de este estudio.

4.4. Membresía

Formula la obligatoriedad o la voluntariedad. Por el sistema voluntario, existen manifestaciones favorables, ante todo por filosofía o por política, considerando que puede desatar conflictos entre entidades de gobierno en la formulación legal respecto a sus miembros, y potencia la inestabilidad bancaria. La razón es que los ahorradores en tiempos normales o estables, mantienen sus recursos en bancos que ofrecen las mejores tasas, pero están desprotegidos. En periodos inestables hay traslado masivo a las entidades protegidas, lo que crea tensión el sistema financiero.

La participación obligatoria reduciendo la selección adversa, hace al sistema financiero más estable. Entiéndase por selección adversa, la conformación de los seguros de depósitos con entidades más riesgosas, por la obligatoriedad de que todas formen parte de el.

4.5. Cobertura

Depende del objetivo buscado. Si el objetivo es proteger la cadena de pagos se incluiría solo aquellas que operen cuentas corrientes. Si es proteger al pequeño ahorrador y promover el ahorro público deberían incluirse todas las instituciones que capten depósitos, y la cobertura puede ser total, limitada o discrecional, considerando que en los países desarrollados siempre la cobertura es mayor.

4.6. Alcance

Considerando que el objetivo principal de los sistemas de seguros de depósitos es la estabilidad bancaria y proteger el sistema de pagos se considera conveniente cubrir únicamente los depósitos en moneda local. Sin embargo, algunos sistemas consideran incluir moneda extranjera u otra clase de depósitos.

4.7. Financiamiento

Dependiendo de sus objetivos, puede estar a cargo del gobierno, puede ser privado o puede ser mixto. Los fondos pueden ser provistos ex ante o ex post y esto tiene sus efectos respecto a la disciplina del mercado o riesgo moral.

4.8. Tamaño

Como cualquier seguro comercial este se inicia con capital aportado por las entidades, o por los mismos gobiernos para asegurar la estabilidad financiera y la confianza pública y se fondea con el cobro de primas. Su monto depende del grado de probabilidad de insolvencia, aunque es muy difícil determinar. Galvis (1988), señala que lo correcto no es estimar el máximo que debería tener el fondo, sino el mínimo ideal y este debería estar en un

rango que oscila entre el 1.5% y 2.5% de la razón fondo/depósitos. En Estados Unidos, por ley el fondo debe ser 1.25% de los depósitos asegurados y la prima depende de si se disminuye o no. Aquí nace el concepto de prima fija o prima variable.

4.9. Prima

Aspecto que en la mayoría de los países se ha definido con tasa uniforme sobre el total de los depósitos o depósitos asegurados, adicionándole en ciertos casos un porcentaje que depende de la calificación del riesgo, y que se denomina prima diferencial.

4.10. Pago de la compensación

Se determina por mandato legal o regulatorio dependiendo de las facultades, bajo la premisa, que por lo general, ninguna institución está en capacidad de devolver los depósitos en forma inmediata, y ningún sistema de seguros está en capacidad de pagar los depósitos al 100% de los ahorradores del sistema. Además, el seguro de depósitos interviene generalmente cuando hay un proceso de intervención por parte del Estado, y que existen procesos de salvamento, que no necesariamente concurren a pagar los depósitos, sino a fortalecer y recuperar mediante mecanismos establecidos, las estructuras financieras de las entidades, bien fortaleciendo el capital para mejorar las posiciones de solvencia y en consecuencia el capital adecuado, o para proveer liquidez que atienda corridas de depósitos.

Este tema ha sido discutido conjuntamente con la doctrina del “Too big to fail”, donde en forma implícita se considera que solo deben ser salvadas las instituciones financieras grandes porque son los actores que tienen la capacidad de desestabilizar el sistema financiero, lo que trae como consecuencia la desestabilización de la economía.

Tal como lo manifiesta la DGRV en su documento No 5 de octubre de 2014, *“Si se mide la experiencia empírica en América Latina contra estas recomendaciones, cabe resaltar que:*

- *En muchos casos la garantía era implícita (Costa Rica, Paraguay, Uruguay), aunque recientemente en Paraguay y Uruguay se crearon fondos de protección explícitos”; y que especialmente en el caso de América Latina el seguro de depósitos no puede ser evaluado aisladamente: Para que funcione hay que evaluar una serie de parámetros más (normativa prudencial, ley de quiebras y liquidaciones, efectividad de la supervisión, reglas contables, etc.) e incluso el régimen macroeconómico, tal como mostró el caso de Argentina, donde el seguro es bien diseñado y las condiciones adicionales también cumplidas, pero el diseño*

macroeconómico causó una crisis bancaria de alcance sistémico que ningún seguro hubiera podido solucionar.

5. Antecedentes de los seguros de depósitos

Desde 1829 en New York se puede contar la existencia de los seguros de depósitos que tuvo sus primeros pasos con el fin de proteger a pequeños depositantes de las quiebras bancarias, adoptada a nivel nacional en EEUU, en 1933, con motivo de la gran depresión. Esto fue forzado precisamente porque en la década del 20 muchas instituciones pequeñas quebraron especialmente del sector rural (FDIC 1998). Entre 1929 y 1933 más de 6000 bancos habían cerrado de los 34.000 existentes y esto obligó a crear reservas en efectivo, disminuyendo la capacidad de hacer préstamos en un 64% entre 1929 y 1932. La pérdida de la confianza en el sistema bancario fue en aumento, en contravía con las Cajas postales de ahorros, que crecieron en un 400%. Estas últimas ya habían creado un sistema de garantía sobre ahorros de US\$2500. Esto presionó para que en 1935 se estableciera el seguro por parte del sistema bancario por el mismo valor hasta llegar en 1980 a US\$100.000. El éxito de los seguros bancarios, que incluía a toda clase de depósitos, incluso los interbancarios y extranjeros, excluyendo los fondos productos de inversión, y después de la gran depresión, se considera como causa fundamental para su crecimiento. Precisamente con la supervisión, regulación y los prestamistas de última instancia, bancos centrales, los seguros de depósitos constituyen la red de seguridad financiera.

Desde la creación en 1933 del Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), primer seguro de depósitos en los Estados Unidos, como consecuencia de la Gran Depresión, el número de países que han ido incorporando este mecanismo de garantía ha sido creciente, sobre todo en la década de los sesenta a raíz de la crisis económica que en mayor o menor medida afectó a importantes zonas industrializadas de Europa, Estados Unidos y Japón, generando la desconfianza de los depositantes en algunas entidades bancarias. En España la crisis que tuvo lugar a partir de 1977, afectando a bastantes entidades, determinó la creación de dos mecanismos de seguros de depósitos, (el Fondo de Garantía de Depósitos de las Entidades Bancarias y el Fondo de Garantía de Depósitos de las Cajas de Ahorros)

En la Unión Europea se hizo obligatorio este sistema para todos sus países miembros comenzando en 1986 con recomendaciones que incorporaban indemnización y cobertura a todos los depositantes y culminando en 1994 con la promulgación de la directiva

94/19/CE del Parlamento Europeo. No fue un modelo único, pero si se exigieron parámetros mínimos de adopción del modelo, entre otros: El principio de adhesión obligatoria, pudiendo coexistir varios de ellos en cualquier estado miembro, y excepcionando a los que hubiesen adoptado un mecanismo similar de protección a los depósitos, y que cada país de origen asuma la responsabilidad, además del alcance y la cobertura

La crisis financiera manifestada a raíz de las hipotecas subprime en 2007, ha ejercido un impacto global negativo sin precedentes, obligando a los gobiernos de numerosos países a la adopción de medidas de apoyo económico y financiero a un nutrido grupo de entidades financieras para evitar el colapso en los mercados. Medidas de un elevado precio que en última instancia han sido soportadas por los contribuyentes.

Con el ánimo de evitar nuevos episodios y reducir el costo social y económico, los gobiernos e instituciones financieras internacionales se encuentran inmersos en un sustancial proceso de reformas enfocado a reforzar las redes de seguridad financiera, donde un mecanismo esencial para alcanzarlo son los seguros de depósitos, por este motivo los cambios están centrados en garantizar la efectividad de estos sistemas.

Paralelamente a esta intención y acción, se han ido realizando numerosos estudios que concluyen en como los sistemas de seguros de depósitos mal planteados pueden generar riesgos (riesgo moral o subsidio transversal), no evitando episodios de pánico bancario, y disminuir la disciplina de mercado y consecuentemente la estabilidad financiera.

Las reformas realizadas y en curso de los seguros de depósitos han tenido como denominador común, el aumento en la cobertura de los depósitos, por un lado, y la financiación en base al riesgo, por otro. Es fundamental para preservar la confianza en el sistema bancario, que los Seguros de depósitos dispongan de recursos financieros proporcionales a sus obligaciones potenciales. La capacidad financiera es un elemento crucial para garantizar la eficacia del seguro de depósitos.

Las autoridades abogan decididamente por sistemas de financiación ex-ante, y las contribuciones se realicen no de forma lineal como en la mayoría de los sistemas actuales, por los problemas de riesgo moral y equidad bancaria que distorsionan la disciplina de mercado, sino con base al perfil de riesgo de la entidad (primas variables), aspecto intensamente debatido académicamente y considerado por los organismos financieros en la reforma de los Seguros de depósitos.

A nivel internacional hay consenso en la conveniencia de implantar primas de seguros basados en el riesgo de cada entidad, pues contribuyen a establecer un sistema más eficiente, equitativo y una gestión prudencial. No obstante, la principal limitación de un sistema variable es la especificación del modelo de riesgo que determine el precio del seguro. Sin olvidar, que generalmente los modelos utilizados basados en la estimación del riesgo individual, obvian el riesgo sistémico.

6. Semblanza internacional

Como un primer punto de análisis se ha encontrado que en el mundo se presenta la siguiente estructura respecto al diseño y funcionamiento de los sistemas de seguros de depósitos:

Fecha de iniciación	Inicio del sistema después de la gran depresión. EE.UU 1934	Características en el mundo
Membresía	Obligatoria	87%
Cobertura	Variada entre total, limitada y discrecional	
	Moneda extranjera	70%
	Coaseguro	29%
Tipo de prima	Tasa fija	59%
	Ajustada a riesgo	41%
Administración	Pública	51%
	Mixta	31%
	Privada	18%
Tipo de fondeo	Ex ante	89%

Fuente: Laeven 2002.

7. Visión actual

La Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI) se formó en mayo de 2002 para mejorar la eficacia de los sistemas de seguro de depósitos promoviendo

orientación y cooperación internacional. Los miembros de IADI realizan investigaciones y producir una guía para el beneficio de aquellas jurisdicciones que buscan establecer o mejorar un sistema de seguro de depósitos. Los miembros también comparten su conocimiento y experiencia a través de la participación en conferencias internacionales y otros foros.

7.1. Sistemas de Seguro de Depósitos en el mundo. SSD

El número de jurisdicciones, ya sea estableciendo o considerando el establecimiento de un sistema de seguro de depósitos se ha expandido rápidamente en los últimos años.

Al 31 de enero de 2014, 113 jurisdicciones han establecido algún tipo de seguro de depósito explícito. 40 años atrás, en 1974 eran 12. Otras 40 jurisdicciones están estudiando o considerando la implementación de un sistema de seguro de depósitos explícito. Al establecer un sistema de seguro de depósitos, cada jurisdicción debe considerar lo que espera lograr y si el sistema que se establece es internamente consistente con su objetivo. Al 31 de agosto de 2014, 77 organizaciones de seguros de depósitos son miembros de la IADI.

7.1.1. Unión Europea

La decisión de la UE, de hacer obligatorio el sistema para todos los países miembros, contribuyó al crecimiento de los seguros de depósitos en el mundo. (García Macarrón, 2002). Precisamente en 1986, la Comisión emitió una recomendación para promover el establecimiento de una garantía de depósitos y para uniformizar los contenidos básicos, con los siguientes parámetros generales:

- Una garantía de indemnización para los depositantes
- Cobertura a todos los depositantes incluyendo las sucursales de los bancos en los estados miembros.
- Mecanismos de liquidación y forma de pagar la indemnización
- Criterios y hechos para la indemnización

Este proceso culminó en 1994, con la directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo que establece un margen de discrecionalidad de los estados miembros, pero un marco general básico y obligatorio, bajo los siguientes principios:

- a. Adhesión obligatoria, admitiendo la existencia de más de un seguro de depósitos y estableciendo parámetros de evaluación y de responsabilidad como excepción.
- b. Responsabilidad del país de origen, bajo el principio del Topping-Up, o sea la adherencia del seguro en el país sede, por la diferencia mayor con la cobertura del país de origen.
- c. Igualdad en el alcance y cobertura, con algunas excepciones.

7.1.2. Casos particulares y referentes cooperativos

En United Kingdom, existe el Programa de Indemnización de Servicios Financieros o FSCS (por sus siglas en inglés, Financial Services Compensation Scheme) que constituye el fondo de indemnización de último recurso del Reino Unido para los clientes de empresas de servicios financieros autorizadas. Cubre indemnizaciones si una empresa no es capaz, o es probable que no sea capaz, de responder ante las reclamaciones presentadas contra ella. Esta circunstancia se produce normalmente porque ha cesado de llevar a cabo actividades comerciales o ha sido declarada insolvente. Es una institución independiente del gobierno y del sector financiero, creada en virtud de la Ley de Servicios y Mercados Financieros (Financial Services and Markets Act) de 2000, e inicio actividad el 1 de diciembre de 2001.

En Austria hay cinco sistemas de seguro de depósitos: Einlagensicherung der Banken und Gesellschaft mbH Bankiers, Österreichische Raiffeisen-Einlangensicherung reg. Gen.mbH, Hypo-Haftungsgesellschaft mbH, Sparkassen-Haftungs AG y Schulze-Delitzsch Haftungsgenossenschaft reg. Gen.mbH.

En Chipre hay dos sistemas de seguro de depósitos: El Plan de garantía de depósitos y el Esquema de Protección de Depósitos de las sociedades cooperativas.

En Alemania hay seis sistemas de seguro de depósitos, incluyendo la Asociación de Bancos privados alemanes: Fondo de garantía de depósitos; el régimen de indemnización Depositante de la Asociación Alemana del Sector Público Bancos GmbH; Fondo de Depósito-Protección de la Asociación Alemana del Sector Público Bancos eV; ahorro alemán Asociación de Bancos; la Asociación Nacional de Bancos Cooperativos y el procedimiento compensatorio alemán privada, Bancos Comerciales para los inversores.

En Italia, los tres sistemas de seguro de depósitos son: Fondo Interbancario di Tutela dei Depositi (FITD), Fondo di Garanzia dei Depositanti del Crédito Cooperativo y Fondo

di Garanzia dei portatori di titoli obbligazionari emessi da banche appartenenti al Crédito Cooperativo.

Mientras que el Deposit Insurance Corporation de Japón, es responsable de asegurar las instituciones que aceptan depósitos en general, las cooperativas agrícolas y de la pesca, etc., se aseguran por separado con la Cooperativa de Ahorro Corporación de Seguros (AFCSIC), Agrícolas y Pesqueros, debido a las diferentes características de riesgo de estas instituciones.

The Korea Deposit Insurance Corporation proporciona seguro de depósitos para los bancos, compañías de seguros, sociedades de valores, bancos de inversión y los bancos de ahorro mutuo. Hay otros esquemas de protección de depósitos para las instituciones financieras cooperativas en Corea.

Hay dos sistemas de seguro de depósitos en Polonia: no hay fondo de garantía bancaria del miembro IADI para asegurar los depósitos en los bancos (tanto comerciales como de cooperación) y los depósitos en las cooperativas de crédito están asegurados por la Cooperativa de Ahorro y Crédito Unión Polaca Mutualidad de Seguros.

Hay dos sistemas de seguro de depósitos en Portugal: Fondo de Garantía de Depósitos y Fondo de Garantía de Crédito Agrícola Mutuo.

El sistema español comprende tres fondos de garantía de depósitos: para las instituciones bancarias (Fondo de Garantía de Depósitos en Establecimientos Bancarios, Cajas de Ahorro) (Fondo de Garantía de Depósitos en Cajas de Ahorro) y los bancos de crédito cooperativo (Fondo de Garantía de Depósitos en Cooperativas de Crédito), todos ellos gestionados por la Sociedad Gestora de los Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Créditos, AIE

En América del Norte, además de la Canadá Deposit Insurance Corporation (CDIC) y Autoridad de los Mercados Financieros (AMF), hay otros 9 aseguradores de depósitos en Canadá. Estos aseguran en gran medida las cooperativas de crédito provincial. Hay por separado una en cada provincia (dos aseguradores de depósitos en Manitoba se fusionaron en 2011). En el caso de Desjardins, existe un fondo de seguridad creado por las propias cooperativas, que blindan casi siempre la intervención de los fondos de garantía de depósitos y generando una gran confianza de los socios y del mismo gobierno.

Los Estados Unidos tienen dos sistemas de seguro de depósitos por mandato federal. La protección explícita de los depósitos en los bancos y asociaciones de ahorro (cajas de ahorro) se proporciona por la Federal Deposit Insurance Corporation. La Protección de los fondos de los depositantes en las cooperativas de crédito (denominadas cuentas de acciones) se proporciona en virtud de un mandato legislativo separado por la National Credit Unión Administration (NCUA). Todas las cooperativas de crédito con privilegios estatales y la mayoría Federales, están asegurados por la NCUA a través del Fondo Nacional de Cooperativas de Crédito Share Insurance (NCUSIF). Las cooperativas de crédito con privilegios estatales en nueve estados se les permiten obtener un seguro de depósito primario de una fuente que no sea NCUSIF. American Share Insurance, con licencia en el estado de Ohio, es una empresa privada, propiedad de mutuo que proporciona el seguro de depósito primario de esas uniones de crédito.

8. América Latina

8.1. Semblanza general. Sistema de protección financiero bancario

Gran parte de los países de la región, excepto Bolivia, Costa Rica y Panamá, cuentan con fondos destinados a este propósito. La principal fuente de dichos fondos son los aportes que las entidades miembros realizan de manera preventiva. Esto es así en todos los fondos de la región, con excepción del caso chileno, donde, dado que no hay una institución o fondo especial, los recursos provienen del Estado. Además de tales aportes, los fondos tienen otras fuentes, principalmente de proveniencia pública.

En Bolivia no existe un fondo de seguro de depósitos explícito. Sin embargo, existe el Fondo de Reactivación Financiera (FRF), cuyo objetivo es apoyar los procedimientos de solución de las entidades de intermediación financiera.

En Costa Rica no existe un sistema explícito de seguro de depósitos. Sin embargo, la banca privada creó uno para los bancos privados que es administrado por la Asociación Bancaria Costarricense.

En Panamá no hay un fondo general de depósitos pero sí existe un Fondo de Garantías o Fogar, que busca respaldar a las instituciones financieras los créditos que éstas otorguen a la micro, pequeña y mediana empresa en Panamá, facilitando los préstamos a

personas naturales y jurídicas que cuenten con proyectos viables y presenten insuficiencia de garantías a juicio de los intermediarios financieros.

En términos generales, hay diversas coincidencias entre los sistemas existentes en la región. Por lo regular, se trata de sistemas explícitos, con cobertura limitada, con membresía obligatoria y con fondeo de recursos ex ante, es decir, de manera preventiva frente a situaciones financieras problemáticas. Algunas de las principales diferencias radican en la determinación de las primas que deben pagar las entidades miembros, los montos de las garantías, los términos de la cobertura y los mecanismos de participación para la protección de los depositantes. No obstante, el aspecto central es la existencia de tales fondos que protegen los depósitos de los clientes bancarios en los casos de problemas de solvencia de las entidades, lo que le da mayor estabilidad al sistema financiero.

Los primeros fondos en América Latina, Colombia, Perú y Venezuela, fueron constituidos entre la mitad de la década de los 80, hasta mediados de la década de los 90, con naturaleza jurídica pública, adhesión obligatoria y como reacción a crisis financieras, con dependencia de los Ministerios de Hacienda. Posteriormente fueron creados fondos de naturaleza privada en Argentina y Brasil, pero con alta injerencia de los Estados y en México y Bolivia, más recientemente de naturaleza pública.

Desde su creación estos fondos entraron a proteger los depósitos de los bancos y la adhesión para todos es obligatoria y en muy pocos casos se ha permitido la protección a entidades de intermediación financiera con otras formas jurídicas, incluyendo a las cooperativas.

Los fondos de protección de depósitos en América Latina son muy diferentes entre un país y otro en su cobertura, y oscilan entre 2550 dólares, como en el caso de Guatemala y 106.000 dólares en Brasil o 154.000 en México, entendiéndose que esta cobertura es por persona y banco, en algunos casos con deducibles como Colombia y Chile.

Se ha dicho que en Latinoamérica los seguros de depósitos cubren un tercio del total de depósitos, excluyendo para esta apreciación a México que cubre casi el 100%. En la mayoría de los casos las coberturas son limitadas y se desata la hipótesis en el sentido que en América Latina los fondos de protección tienen la función principal de proteger a los pequeños ahorradores, aunque globalmente no se cubra ni el 50% del total, manteniendo la aseveración que los fondos en general no tienen la capacidad de cubrir los depósitos totales.

Los fondos de protección pueden tener la doble función de proteger a los ahorradores y a las entidades. En esta vía, las intervenciones del Estado tienen una connotación de valor, pues se debe elegir, entre salir al salvamento de la institución o indemnizar al ahorrador. Si se elige el salvamento de la institución las experiencias que se han tenido en América Latina, tienen que ver con la evaluación primaria sobre el estado de la entidad y la clase de intervención aplicable que determina el camino a seguir, que en algunos casos, puede ser un proceso de suministro de liquidez; de capital para fortalecer la solvencia; o incluso de ceder activos y pasivos e incorporar o fusionar a otra entidad más fuerte. Procesos que están definidos en las legislaciones financieras de los diferentes países.

El “least cost”, tal como lo define la DGRV en su documento No 5, de octubre de 2014, es un criterio a tener en cuenta para tomar la decisión más adecuada.

Los fondos de garantía de depósitos cubren en su generalidad las cuentas de ahorros, cuentas corrientes, depósitos a plazo, pero eventualmente pueden tener algunas exclusiones como por ejemplo depósitos interbancarios, en Brasil, el Salvador, México y Venezuela; o depósitos de personas jurídicas en general como en el caso de Perú, o depósitos en moneda extranjera como en el caso de Colombia y Venezuela.

Los modelos establecidos en Latinoamérica que en su mayoría corresponden a reacciones de los estados para proteger sus sistema económico después de crisis financieras, han establecido el financiamiento de los fondos a través de primas ex ante, excepto Chile, que tiene una garantía estatal. El pago de primas tiene diversas estructuras en su cálculo y van desde el 0.10%, hasta el 1.00% anual sobre el total de depósitos y no en pocos casos, la prima se calcula en función del riesgo individual calificado sobre cada institución en particular. En síntesis la prima puede ser fija o ajustada al riesgo.

Algunas variantes se presentan como en el caso de Colombia, donde el FOGAFIN devuelve a bancos con buenas calificaciones un porcentaje sobre sus aportaciones al Fondo. Incluso, pueden existir límites al patrimonio que se mide sobre un porcentaje del total de depósitos. Los fondos de garantías se fondean con un patrimonio inicial o adicional, cuando se atienden eventos que agotan el patrimonio del fondo.

8.2. Caracterización de los seguros de depósitos de las cooperativas en América latina

En América Latina se ha discutido el tema por parte de los Gobiernos y por parte de sector cooperativo, emergiendo iniciativas y proyectos que en algunos, no muchos casos, ha cristalizado en iniciativas concretas. Cinco (5) circunstancias principales han estado presentes en la formulación: 1. Las cooperativas lo han afrontado, pero con predominio de las limitaciones, por cuestión de capacidad para el fondeo y para la sostenibilidad. 2. Los gobiernos han tocado el tema, con alguna profundidad en pocos casos, y la falta de voluntad política y de recursos han frenado importantes iniciativas al respecto. 3. Han surgido planteamientos mixtos en algunos países, pero no ha existido un acuerdo para concretar los fondos de protección de depósitos. 4. El sistema financiero y los mismos gobiernos han discriminado a las cooperativas para incluirlas en los fondos de garantía que en la mayoría de los países funcionan para el sector bancario. 5. Los fondos de garantías de depósitos, incorporan parámetros complementarios como la supervisión y otras normas prudenciales, que las cooperativas no aceptan, o en su defecto, que no son aplicables para el sector.

El modelo de seguros de depósitos por parte de los gobiernos, tiene un direccionamiento hacia soluciones encaminadas al fortalecimiento de las instituciones y no a las devoluciones de depósitos. Siempre hay una mirada permanente al modelo alemán o Canadiense, donde a través de fondos de estabilización se asegura que las instituciones cooperativas no quiebran, sino que son saneadas, o absorbidas o fusionadas o incorporadas, conservando en muchos casos el valor de los activos y disminuyendo el impacto en el mercado.

Los Bancos de naturaleza cooperativa en América Latina, están incluidos dentro de los Fondos de seguros de depósitos para el sistema en los respectivos países, pero las cooperativas no son incluidas, a pesar de que son instituciones autorizadas para captar depósitos. Los bancos cooperativos que actualmente se encuentran en marcha en AL, son: Credicoop en Argentina, Bansicredi y Bancoop en Brasil; y Banco Coopcentral en Colombia. Y como sociedades anónimas, el Banco de los Trabajadores en Honduras y el Banco Coomeva en Colombia.

De todas formas, el presente estudio describe los casos concretos en América Latina sobre seguros de garantía de depósitos, donde definitivamente prevalece una exclusión por parte de aquellos creados para los Bancos y otras instituciones financieras, como un acuerdo explícito de tipo legal y administrativo entre los Bancos y los Gobiernos, aduciendo una asimetría entre los dos sectores, aunque la actividad es la misma y genera los mismos riesgos.

Los sistemas de protección de depósitos para cooperativas en América Latina en los países donde existen no son explícitos en la mayoría de ellos y en muy pocos casos se incluyen las cooperativas en los sistemas establecidos para los bancos. Particularmente y con algunas restricciones si están cubiertas bajo el mismo sistema en Bolivia, Ecuador y el Salvador las cooperativas abiertas y Societarias; las supervisadas en Uruguay y las Cajas de crédito en Argentina y tienen una protección particular las cooperativas de Guatemala, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Entre los diferentes Fondos para CAC descritos se destacan las siguientes características comunes: (DGRV. Documento No. 5 octubre de 2014)

- La vinculación al fondo es por inscripción previa. La membresía se adquiere a través de un proceso de inscripción.
- No se asegura el aporte al capital social (a diferencia del de Alemania, donde el Fondo incluso asegura el pago de cierto dividendo mínimo en dividendos mínimos en bancos insolventes).
- Se contempla cobertura a personas y a las entidades.
- Hay diversidad en cuanto a la naturaleza, algunos de carácter público y otros privados.

8.3. Seguros de depósitos de las cooperativas en América latina. Fondos autónomos.

En América Latina hay países donde las cooperativas tienen su propio fondo y otros, donde están incluidas con limitaciones en los sistemas de protección de los bancos. Los países donde existen fondos específicos para cooperativas son los siguientes con las siguientes características:

PAIS	Nombre	Cobertura	Prima	Pasivos cubiertos		Moneda local ML Moneda Extranjera ME	Salvamento o de privilegio Low cost
				DPF	Vista		
BRASIL	Fundo Garantidor do Cooperativismo de Crédito	R\$ 250.000 (USD 106.746)	0.0125% mensual y no menos de R\$ 100	X	X	ML	X
COLOMBIA	Fogacoop	\$8.000.000, el 75% de ese monto (aprox.	0,5% de los depósitos. Si los directivos son deudores netos	X	X	ML	SI

		3.100 USD)	de la entidad puede adicionarse un 10%, o hasta en un 50% si la cooperativa incumple convenios de desempeño o tiene una mayor percepción de riesgo.				
GUATEMALA	Fondo de garantía MICOOPE	Q 100.000 (aprox. 12.800 USD)	Para Ingresar al fondo, el 1,50% sobre los depósitos protegidos, 0.4 anual sobre los depósitos protegidos	X	X	ML	
MÉXICO	Fondo de protección de ahorro cooperativo	25.000 UDI (aprox. 9.600 USD)	0,10% - 0,30% anual ⁶	X	x	ML	X
FONDO ESPECIAL DE PROTECCIÓN. PRIVADO, VOLUNTARIO Y POR AFILIACIÓN							
PANAMÁ	COFEP	7.000 Balboas (7.000 USD	< 2 M USD: M USD -5 M 5 M USD -15 M USD: 0,0175% > 15 USD M: 0,0015%	X	x	US-ML	

8.4. Protección de los depósitos de cooperativas en américa latina incluidos dentro de los sistemas para bancos

ARGENTINA	Cajas de Crédito (SEDESA)	\$120.000,00 Pesos. 18.500us	Entre un mínimo de 0,015% y un máximo de 0,06% del promedio de los saldos diarios de los depósitos en pesos y en moneda extranjera	X	X	ML-ME	X
BOLIVIA	CAC abiertas y Societarias	Fondos de protección y no más del	0.50 trimestral, sobre Saldo promedio diarios	X	X	x	

		30% de privilegiadas en intervención	Depósitos de las obligaciones				
ECUADOR	CAC supervisadas por la SEPS (Segmentos 3 y 4) (COSEDE)	32.000 us.	0.65 mensual sobre depósitos totales	X	X	x	
EL SALVADOR	Bancos Cooperativos) y ACCOVI (CAC capta solo de socios)	10.000 US	0.10 trimestral sobre depósitos totales	X	X	x	
URUGUAY	Cooperativas financieras	5.000 US	0.1 y 0.2 ML y ME, sobre depósitos garantizados				
CHILE	Cooperativas supervisadas. Garantía estatal	100%	-	-	-	-	-

8.5. Sistemas de protección de cooperativas que se encuentran actualmente como proyectos en discusión o implementación.

PAIS	CARACTERIZACIÓN
ECUADOR	La Ley de Economía Popular y Solidaria (mayo de 2011) crea el Fondo del Seguro de Depósitos del Sector Financiero Popular y Solidario, que será administrado por COSEDE, y con el aporte inicial que realice con lo que actualmente hace con el sistema vigente y aporte adicional del Ministerio de Finanzas.
HONDURAS	Fondo de Seguro de Depósitos Cooperativo creado por el Decreto 174-2013 que modifica la Ley de Cooperativas y que está en proceso de estructuración e implementación
PERU	La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP presentó un proyecto de ley al Congreso de la República para supervisar las 10 CAC más grandes y a la vez la creación de un fondo de seguro de depósitos. FENACREP ha convocado a las CAC a constituir un Fondo en la propia Federación. Actualmente está en proceso de organización para lo cual se ha modificado el estatuto de la FENACREP y se ha aprobado su reglamento. Falta designar su directiva y que esta lo ponga en marcha.
PARAGUAY	Existe un proyecto de Ley para la creación del Instituto Administrador del Sistema de Protección de Depósitos de las Cooperativas del Paraguay que tiene como objetivo la creación de un Fondo para garantizar los ahorros en las cooperativas y brindar apoyo financiero a las cooperativas como prestamista de última instancia. Actualmente el Proyecto se encuentra en las instancias finales de su elaboración.
EL SALVADOR	En El Salvador, FEDECACES está en la implementación de un Fondo de Seguro que será aproximadamente de US\$1 millón y un grupo de 6-8 cooperativas para arrancar a inicios del 2015.

Fuente. DGRV

9. Conclusiones

1. Los sistemas de protección de los depósitos en todos los países es un componente que surge como respuesta a crisis, como iniciativas para integrar las redes de seguridad financiera y fundamentalmente para mantener la confianza pública, y esto incluye no solo al sistema financiero tradicional, sino también aunque tímidamente a las cooperativas en América Latina, que ejercen la actividad financiera, que es de interés público en cualquier país del mundo.

2. Las cooperativas de ahorro y crédito en cualquiera de sus acepciones y actividades están abocadas a confrontar sus capacidades para enfrentar los riesgos que son similares en el ejercicio de la actividad financiera.

3. La intervención del estado hasta ahora ha aceptado cierta autonomía reclamada por el mismo sector cooperativo, pero la tendencia que emerge es que a mayor participación de las entidades de esta naturaleza en el manejo del ahorro interno de los países, mayor es la presión y la obligación de tener sistemas de garantía para proteger los ahorros que captan.

4. En América Latina es notoria la diferencia que existe entre lo que significa la actividad financiera de las cooperativas y la actividad financiera bancaria, cuando el mismo gobierno y los bancos excluyen en la mayoría de los países a las cooperativas, y casi que llevan a una categoría inferior este sistema en las cooperativas. Los gobiernos a través de leyes o ignorando el tema en las cooperativas y los bancos con exclusión explícita..

5. La incorporación a los sistemas de protección de seguros de depósitos ha tenido restricciones en las cooperativas, bien porque se consideran con limitaciones

económicas para participar en el sistema, o bien porque no están dispuestas a cumplir con las condiciones de control y supervisión que el sistema exige, que es igual a los bancos.

6. Los seguros de garantía de depósitos coadyuvan a la confianza pública, pero se demuestra que no están en capacidad de cubrir la totalidad de los depósitos captados del sistema, aunque es una ventaja que las coberturas incluyen en su mayoría los pequeños ahorros que están en las cooperativas y no en los bancos.

7. Los sistemas de protección en las cooperativas están estructurados con base en los mismos sistemas bancarios y tal como lo establece la Organización de Supervisores de Valores (IOSCO) (2011), el riesgo sistémico puede ser idéntico por los siguientes factores: tamaño, la interconectividad, concentración, la falta de transparencia, el apalancamiento, el comportamiento de los participantes del mercado, el riesgo moral, y la asimetría en la información. Otros autores proponen aumentar la supervisión.

8. En los seguros de depósitos no obstante, ser necesaria la participación del gobierno para estructurarlos, y estos por si solos no sirven para hacer frente a crisis financieras, la actuación gubernamental complementaria es fundamental, para fortalecer las redes de seguridad financiera y eso incluye, regulación y supervisión financiera, que las cooperativas deben armonizar a sus intereses.

9. El Comité de Basilea emitió, en marzo 2010, diez recomendaciones para una eficaz solución bancaria transfronteriza, entre otras, instando a las autoridades nacionales a desarrollar la convergencia de instrumentos de resolución, incluidos los sistemas de seguro de depósitos y el pronto pago a los depositantes asegurados para conseguir un régimen de resolución efectivo. Esto implica un desafío para las cooperativas en América Latina.

10. Las cooperativas cada vez más están desafiadas para involucrarse en los fondos de garantía y en componentes de estabilización y liquidez y los gobiernos de los diferentes países están preocupándose por el tema, con la tendencia de esquematizar modelos explícitos y con modelos separados del sistema bancario.

10. Visión de futuro. Es un futuro inmediato para el sistema financiero y las cooperativas están incluidas.

1. Cada día es más fuerte la relación entre la participación en los fondos de garantías de depósitos y la supervisión, situación que las cooperativas deberán afrontar con una estrategia individual y sectorial.

2. Se espera una continuidad en la tendencia de conformar fondos públicos y mixtos, por lo tanto, las condiciones serán puestas por el Estado y no por las cooperativas.

3. Las cooperativas deberán formular su propia estrategia para contar con fondos autónomos de garantías de depósitos.

4. Las cooperativas deben perfilar la propuesta de contar con sus fondos de garantía de depósitos como una forma de fortalecer la sostenibilidad financiera y visibilizar su inclusión en las redes de seguridad financiera.

5. La sensibilidad de las cooperativas en el ejercicio de la actividad financiera se hace más notoria si no cuenta con barreras de entrada a problemas de solvencia y liquidez, que podría ser suministrado por los fondos de garantía de depósitos con sus diferentes componentes.

6. Los problemas de gobernabilidad y el riesgo moral derivado de la falta de identidad de propietarios y deudores; la ausencia de mecanismos para obtener liquidez en el mercado a falta de mercado secundario y no contar con inversionistas categorizados, obligan a las cooperativas a contar con catalizadores de las vulnerabilidades ante el mercado.

7. Las cooperativas no estarán exentas de las exigencias internacionales, y por lo tanto, para fortalecer su presencia en la actividad financiera debe pertenecer a las redes de seguridad financiera con el componente de protección de sus depósitos, y para ello van a ser exigidas con los mismos principios del sistema financiero tradicional, en el diseño e implementación.

8. Las cooperativas serán exigidas en todas las instancias y en todos los órdenes, y la autoridad para exigir ser actor en las redes de seguridad financiera dependerá de

acondicionarse para ser sujeto y objeto de las políticas públicas, y tener la capacidad de relacionarse y ser respetado por todos los actores con fuerte reconocimiento del mercado.

9. Las cooperativas deberán reconocer que pertenecer a los fondos de garantías es una categoría y es una ventaja, y por lo tanto, deben proveerse los mecanismos para que el riesgo sistémico del sector sea disminuido aceptando la obligatoriedad y desarrollando estrategias para establecer fondos de garantía de depósitos o forzar su inclusión en el sistema general.

10. Los socios de las cooperativas deben ser informados de los beneficios y limitaciones y deben contar con instituciones fuertes de la red financiera y con la confianza de pertenecer a entidades que son incluidas en ellas. Esto debe ser conocido por todos.

11. Las cooperativas deben hacer los esfuerzos financieros para estructurar mecanismos de protección y tomar la iniciativa para hacer que los gobiernos sean socios de los fondos, bajo el criterio de una responsabilidad compartida, y una igualdad en las condiciones de participación con los demás actores del mercado.

12. Las cooperativas deben conformar o participar de fondos de protección con la conciencia de su independencia y que el mismo, puede ser un evaluador de sus condiciones financieras y de sus buenas prácticas.

13. Como referente internacional a seguir es necesario constar que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (BCBS/IADI, 2010) han desarrollado los Principios básicos para sistemas de seguros de depósitos eficaces, como una guía voluntaria que sirva como referente a las autoridades financieras para la implantación de los SGD.

14. Los diferentes modelos entre ellos la incorporación de primas ajustadas al riesgo como vehículo para eliminar el riesgo moral, son considerados con fuerza en los parámetros internacionales, pero tienen sus propias disyuntivas nacientes de sus vulnerabilidades, pues pueden generar un impacto pro cíclico adverso, provocando un aumento de las aportaciones en momentos de recesión económica que agraven la situación (Blinder y Wescott ,2001). Las cooperativas en los esquemas latinoamericanos son consideradas

entidades con mayor riesgo por diversos factores, y este modelo tendría un impacto directo en ellas.

15. *A nivel internacional hay consenso en la conveniencia de implantar primas de seguros basados en el riesgo de cada entidad, pues contribuyen a establecer un sistema más eficiente, equitativo y una gestión prudencial. No obstante, la principal limitación de un sistema variable es la especificación del modelo de riesgo que determine el precio del seguro. Sin olvidar, que generalmente los modelos utilizados basados en la estimación del riesgo individual, obvian el riesgo sistémico.*

16. En las diferentes discusiones, se argumenta y debe actuarse con diferentes mecanismos en esta dirección, (Pennacchi (2005:435-436), pues se dice que *“un SGD basado en primas ajustadas al riesgo tiene un impacto pro cíclico menor que un requerimiento de capital ajustado al riesgo como el propuesto en Basilea II. Para paliar estos efectos, (Jarrow et al., (2006:1-2) proponen considerar políticas anti cíclicas en la determinación de las contribuciones, de manera que el fondo recaudado en tiempos de bonanza económica sea suficiente para atender las obligaciones que se puedan presentar en momentos de crisis”*. Las cooperativas deberían de buscar el menor impacto.”

17. No hay que desconocer que *“las últimas reformas realizadas y en curso de los SGD han tenido como denominador común, el aumento en la cobertura de los depósitos, por un lado, y la financiación con base al riesgo, por otro. Es fundamental para preservar la confianza en el sistema bancario, que los SGD dispongan de recursos financieros proporcionales a sus obligaciones potenciales. La capacidad financiera es un elemento crucial para garantizar la eficacia del seguro de depósitos.”* Esto debe ser demostrado por las cooperativas.

18. *Las autoridades abogan decididamente por sistemas de financiación ex-ante, y las contribuciones se realicen no de forma lineal como en la mayoría de los sistemas actuales, por los problemas de riesgo moral y equidad bancaria que distorsionan la disciplina de mercado, sino en base al perfil de riesgo de la entidad (primas variables), aspecto intensamente debatido académicamente y considerado por los organismos financieros en la reforma de los SGD.*

19. En desarrollo del concepto general y opinión deducida de las experiencias, establecer sistemas de garantía de depósitos por cuenta propia del sector

cooperativo es inviable, sino se cuenta con una asociación legal y administrativa con los gobierno, por la ya conclusión conocida, en el sentido, que ningún seguro de depósitos tendría la capacidad de cubrir la totalidad de los ahorros que conforman el universo de captación. Por esta razón, los estados con políticas públicas y con reconocimiento de su importancia en el manejo del ahorro interno, deben considerar a las cooperativas como integrantes de primer orden, para que cuenten con sistemas adecuados, que no generen diferencias perspicaces ante el mercado, creando categorías de seguridad financiera.

20. Las cooperativas están desafiadas para que integren las redes de seguridad financiera incorporando todos sus componentes, y los sistemas de seguros de depósitos son los más oídos y los más entendidos por el mercado. Por esta razón, deben acondicionar mecanismos, políticas y estrategias para que sean tenidas en cuenta dentro de los sistemas generales de protección o buscar la creación de instrumento propio, con intervención de los diferentes gobiernos a nivel Latinoamericano, en cuyo caso, la exigencia no será muy diferente a los parámetros establecidos para los bancos.

Bogotá, Colombia, octubre de 2014.

BIBLIOGRAFIA

ARZBACH, MATTHIAS. Protección de Depósitos para Bancos y Cooperativas de Ahorro y Crédito en América Latina y el Caribe, Matthias Arzbach, Álvaro Durán --17ª. Ed. — San José, C.R.: Confederación Alemana de Cooperativas, 2014.

QUEVEDO, ALEJANDRA, Y PUENTES ANDREA. Comisión para fortalecer la estabilidad seguridad jurídica para Ecuador, El Salvador y México. Felaban. Febrero, 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas. Juan J. Llisterri, Arturo Rojas, Pablo Mañueco, Verónica L. Sabater, Antonio G. Tabuenca, Washington, DC2006

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS. Documento Consultivo. Principios Básicos para una Depósito Efectivo Sistemas de Seguro. 2009

SUBIA, AANA; GALLINAL, S. CARRAU; y MUÑOZ, R CURBELO; Seguro de depósitos, ¿Una solución para Uruguay?, Fundación Bank Boston. 2005

ACHARYA, V. V. y YORULMAZER, T.: “Cash-in-the-Market Pricing and Optimal Resolution of Bank Failures”, *Review of Financial Studies*, nº 21, vol. 6, 2705-42. (2008)

NEAL, M.: *The role of deposit Insurance in financial crisis resolution*. XXIV Annual Conference of the Caribbean Group of Banking Supervisors, Banco Central de Belice, 1-21. 2010.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS: *Funding of Deposit Insurance Systems, Guidance Paper*. 2009

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF DEPOSIT INSURERS: *Annual Survey* (2010).

GÓMEZ, P. y PARTAL, A.: “Armonización y reforma de los sistemas de garantía de depósitos como mecanismo reductor de crisis de confianza sistémica”, *Cuadernos de Información Económica*, 219, 129-134.(2010)

GÓMEZ, F PILAR; PARTAL, ANTONIO; y HUESO, G JOSÉ. Reform in the Deposit Insurance System after the Financial Crisis. 2011

Páginas web consultadas

www.superbancaria.gov.co. Superintendencia Bancaria de Colombia. Colombia

www.fogacoop.gov.co. Fondo de Garantía de Entidades Cooperativas. Colombia

www.fogafin.gov.co. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Colombia

www.cosede.gob.ec. Corporación de Seguro de Depósitos. Ecuador

www.sedesa.com.ar. Seguro de Depósitos S.A. Argentina

www.superbancaria.gov.co. Superintendencia Bancaria de Colombia. Colombia

www.fogacoop.gov.co. Fondo de Garantía de Entidades Cooperativas. Colombia

www.fogafin.gov.co. Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Colombia

www.cosede.gob.ec. Corporación de Seguro de Depósitos. Ecuador

www.copab.org.uy. Corporación Fondo de Protección al Ahorro Bancario. Uruguay