

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 1

Seguro de Depósitos S.A.

EL VADEMECUM DEL SEGURO DE DEPÓSITOS
Recomendaciones Sobre el Seguro de Depósitos

por Adolfo C. Diz y Martín Lagos

Febrero 2003

SEDESA

EL VADEMECUM DEL SEGURO DE DEPOSITOS Recomendaciones sobre el Seguro de Depósitos

Adolfo C. Diz
Martín Lagos¹

Introducción

Este documento contiene consejos y recomendaciones para gobiernos que han adoptado, o están por adoptar, como objetivo de política, establecer un nuevo esquema de seguro de depósitos (ESD) o modificar uno existente. Parte del supuesto que el país no se encuentra en una emergencia económica o haciendo frente a una crisis financiera sistémica y, por consiguiente, que está en condiciones de introducir o modificar un ESD limitado y explícito.

Un ESD es un arreglo institucional diseñado para proteger los depósitos bancarios en el caso de una quiebra bancaria.

El ESD debería ser un elemento integrante de una red de seguridad financiera amplia. Como tal, complementa las funciones del prestamista de última instancia (PUI) y de la normativa prudencial combinada con supervisión efectiva. El PUI provee liquidez temporaria a bancos ilíquidos, pero solventes. La normativa prudencial inicia y la supervisión efectiva vigila y hace cumplir las normas bajo las cuales un sistema bancario puede mantenerse competitivo y operar eficientemente, dentro de márgenes de riesgo razonablemente acotados. Una supervisión vigilante puede minimizar la probabilidad de quiebra bancaria, pero no puede eliminar totalmente el riesgo de quiebra. El objetivo de la red de seguridad financiera amplia es salvaguardar el sistema, no la institución individual; pero salvaguardar el sistema no implica la protección de todas las instituciones bancarias: las débiles e insolventes deberían desaparecer. **Un sistema financiero puede funcionar sin un ESD; pero un ESD sin sus compañeros de la red de seguridad no puede funcionar eficazmente.**

La experiencia muestra que los esquemas explícitos, escritos y preferentemente establecidos por ley, son superiores a los denominados “implícitos”. En el caso de los nombrados en primer término, los depositantes conocen claramente el significado, la extensión y las condiciones de su cobertura. Para los mencionados en segundo término, la falta de reglas escritas podría llevar a casos en los cuales las autoridades sigan un curso de acción bastante predecible, pero también podría dar lugar a casos donde

¹ Miembros del Directorio de SEDESA. Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las de SEDESA o las de otros miembros de su Directorio. Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos del Dr. José Carlos Jaime respecto a versiones preliminares de este documento.

predecir su comportamiento se parecería mucho a predecir el resultado de un juego de lotería. Los esquemas “implícitos” algunas veces han sido alabados por la libertad que proveen a las autoridades: los beneficiarios, su cobertura y otros temas pueden ser decididos y adaptados a circunstancias particulares. Dicha libertad, sin embargo, no está exenta ni de costo ni de riesgo: implica inseguridad para los depositantes o la posibilidad de una discrecionalidad distorsionada, que podría desembocar en decisiones arbitrarias. Salvar bancos porque son “demasiado grandes para quebrar” o salvar a todos, todo el tiempo (la garantía implícita “ilimitada”²) son subproductos negativos bien conocidos de dicha “libertad”. Ese tipo de garantía puede afectar negativamente la estabilidad del sistema financiero, al inhibir la disciplina del mercado.

La idea del seguro de depósitos no es aceptada unánimemente. Aún entre personas habitualmente bien informadas sobre temas financieros, incluyendo algunos banqueros, existen dudas acerca de la necesidad de este componente particular de una red de seguridad financiera. Señalan varios factores que consideran altamente negativos para el correcto funcionamiento del sistema financiero. Sus principales objeciones incluyen la idea de que el “riesgo moral” es inherente al seguro de depósitos (más abajo se dedica una sección entera a este tema), que el seguro de depósitos es un subsidio innecesario y causante de distorsión para un sector particular de la economía, que provee una ventaja injustificable a los bancos más débiles del sistema y que, al introducir incentivos causantes de distorsión, tiende a debilitar la solidez del sector financiero.

El argumento del “subsidio a un sector particular” surge de la creencia que la naturaleza económica de un sector bancario con reservas fraccionarias es similar a la de cualquier otro sector de la economía³. Esto es bastante sorprendente porque, en los hechos, sus diferencias son notables. Las características únicas de los activos y pasivos de sus balances, el proceso de intermediación que realizan, la transformación de vencimientos en la que se comprometen, sus responsabilidades en la transmisión de los impulsos de la política monetaria, el papel que desempeñan en el funcionamiento del sistema de pagos de la economía, la posibilidad subyacente de contagio entre firmas de la misma industria y las repercusiones potenciales de su caída individual o sistémica, no se encuentran en ningún otro sector de la economía. Además, en vista de que cada una de estas características presenta riesgos claros y distintivos, la necesidad de seguridad especializada (no necesariamente un subsidio porque solamente compensa a algunos de estos riesgos intrínsecos) debiera ser subrayada.

Las críticas basadas en la idea que el seguro de depósitos otorga “una ventaja injusta a los bancos más débiles” giran en torno de la noción que el seguro no agrega valor a los bancos grandes, presumiblemente más saludables. El seguro de depósitos salvaguarda los depósitos en todos los bancos, grandes y pequeños, y existe abundante evidencia histórica respecto de los problemas, algunos fatales, que han enfrentado los bancos

² Aun una “garantía ilimitada” para los depositantes y acreedores de los bancos, introducida transitoriamente en las etapas iniciales de una crisis bancaria sistémica, debería hacerse más creíble enumerando explícitamente sus condiciones (incluida su financiación)

³ Un sistema bancario con reservas fraccionadas permite la creación de moneda privada (depósitos bancarios) junto con la moneda del banco central. Posee la característica crucial que la conversión por el público de la primera en la segunda (como durante un pánico bancario) puede disminuir críticamente su monto agregado, en ausencia de alguna acción compensatoria por parte del banco central.

grandes en varios episodios de pánicos bancarios.⁴ La idea misma de salvar a un banco por ser “demasiado grande para quebrar” no se basa en la premisa de la mayor solidez del banco grande sino en el mayor disturbio que su caída podría crear.

Finalmente, la crítica basada en la creencia que el seguro de depósitos introduce “incentivos que causan distorsión” no es siempre lógicamente consecuente y puede algunas veces estar seriamente errada. En algunos casos se ignora que el seguro es solamente uno de los componentes de la red de seguridad financiera y que cada uno de ellos, individual o colectivamente, puede distorsionar incentivos si no se manejan adecuadamente. En otros casos puede ocurrir que cada componente puede, a su vez, ser adecuadamente manejado, pero los incentivos son, sin embargo, distorsionados porque dichas acciones no están debidamente coordinadas o armonizadas. Problemas de sincronización, secuencia, intensidad o aún omisión, surgen todo el tiempo dentro de las actividades de una red de seguridad, todo lo cual hace muy difícil echarle la culpa correctamente a un componente en particular, por problemas que pueden tener una responsabilidad compartida.

Los Objetivos del Seguro de Depósitos

La decisión de las autoridades de establecer un nuevo ESD tiene el objetivo de promover la estabilidad financiera del país y proteger a los pequeños depositantes de las consecuencias nefastas de una quiebra bancaria: dos objetivos que este instrumento está especialmente capacitado para alcanzar.

Al transmitir a los depositantes la información que ellos podrán recuperar sus depósitos aún cuando su banco quebrase, este seguro tiende a evitar que la quiebra de un banco precipite corridas sobre otros bancos, aún aquéllos solventes, que podrían ser obligados a cerrar sus puertas por efectos del “contagio”. Esta es una contribución poderosa que la presencia del ESD puede impartir a la estabilidad financiera de un país. Es muy significativa pero, dado que no es claramente evidente, algunas personas tienden a creer que el papel que el seguro representa termina una vez que los depósitos de uno o dos bancos quebrados son devueltos a sus titulares. Pero, en realidad, su verdadero papel comienza en este punto, cuando los depositantes de otros bancos no reaccionan luego de esas quiebras. Es solamente entonces, cuando el “contagio” latente ha sido extinguido, que el ESD ha cumplido con su principal objetivo de promover la estabilidad financiera. **A la luz de este hecho, es posible comprender que la significación económica del ESD no reside tanto en el dinero gastado en los bancos quebrados (lo que la gente ve) como en el dinero no gastado en otros bancos, porque el ESD estaba allí, instalado, tranquilizando a los depositantes (lo que la gente no puede ver). Como un ténpano, el seguro de depósitos oculta su parte más importante.**

Históricamente los ESD fueron los últimos componentes agregados a las redes de seguridad financiera y la búsqueda de la estabilidad financiera fue el objetivo dominante para el legislador sobre seguro de depósito. El destino del pequeño depositante no podía compararse con la significación de la pérdida económica causada por los pánicos financieros: el costo que éstos imponían a la economía en su totalidad a través del daño al sistema de pagos y la recesión concomitante, era muchas veces superior al costo

⁴ Aún en mercados financieros concentrados, donde unos pocos bancos grandes coexisten con unos pocos bancos pequeños, no es necesariamente cierto que las crisis bancarias se originen en los segundos. Es conocido que los bancos grandes han iniciado algunos de esos episodios.

específico experimentado por el sector bancario y sus depositantes. Gradualmente, sin embargo, la noción que los pequeños depositantes debieran ser específicamente protegidos por su plausible inferioridad para evaluar la verdadera situación de un banco, entró en la palestra. Y como el SD podía ser adaptado para cumplir con este nuevo propósito fácilmente, ventajosamente y con aprobación política, el mismo ganó terreno como un objetivo complementario del SD. Era fácil, porque simplemente implicaba colocar un techo a su cobertura, protegiendo especialmente de esa manera a todos los depósitos pequeños. Podía hacerse ventajosamente, porque la parte no cubierta de los depósitos, por encima de ese techo, tendía a acicatear la vigilancia de los depositantes grandes y la disciplina del mercado. Y mereció la aprobación política porque representaba una forma de protección al consumidor para aquéllos que de otro modo, se pensaba estaban inermes *vis-à-vis* los banqueros.

Alguna gente cree que existen objetivos adicionales que pueden ser atribuidos al SD. Por varias razones, esto es un error. En primer lugar, algunos de estos supuestos “objetivos” (*v.gr.*, un incremento de la competencia) son solamente subproductos incidentales de un ESD establecido. En segundo lugar, no existe evidencia empírica que la introducción de un ESD, o el funcionamiento de alguno existente, haya logrado la concreción de algunos de esos otros “objetivos” (*v.gr.* favorecer el crecimiento económico). En tercer lugar, casi todos esos otros “objetivos” son los verdaderos objetivos de otros instrumentos de política económica, mucho más aptos para conseguirlos. Finalmente, es un error peligroso: en tanto la mayoría de esos otros “objetivos” claramente no son alcanzables mediante el funcionamiento de un SD, el equívoco tiende a crear esperanzas y expectativas poco realistas que seguramente serán frustradas, con la consiguiente pérdida de credibilidad de un instrumento útil.

El Riesgo Moral en el Seguro de Depósitos

La expresión “riesgo moral” (“moral hazard”) se refiere al riesgo o posibilidad que los contratos de seguro provean incentivos a algunos participantes para actuar de una manera más arriesgada que si no estuvieran asegurados. Esto necesariamente implica que el riesgo asegurado puede ser cambiado voluntariamente, algo que no está presente en todos los tipos de seguro. En el caso del seguro de depósitos este riesgo moral por parte de algunos depositantes o banqueros puede presentarse, bajo ciertas circunstancias; pero la incidencia de este fenómeno requiere de un examen cuidadoso. Las conclusiones o aseveraciones exageradas (*v.gr.* “el riesgo moral es inherente al SD”) deben ser evitadas.

En el caso de los **depositantes**, un argumento pro “riesgo moral” sugiere que la protección del seguro de depósitos reduce el incentivo a vigilar la conducta de los bancos. Como resultado, en ausencia de restricciones normativas o de otro tipo, aparecen fondos disponibles para instituciones débiles y actividades de alto riesgo a un costo menor que el que existiría de otro modo. En otras palabras, en ausencia del seguro de depósito, como dicho incentivo no disminuiría, los fondos aludidos solamente estarían disponibles para ese tipo de instituciones u operaciones si se les ofreciese un retorno adecuado a sus altos riesgos.

En algunos análisis, se clasifica a los depositantes en “grandes” o “pequeños”, dependiendo de su presunta habilidad o inhabilidad para vigilar la conducta de los bancos, respectivamente. La existencia de estas habilidades diferenciadas entre los

depositantes y su correlación con el tamaño de sus depósitos no está garantizada pero, aunque ese fuera el caso, la manera en que la introducción del seguro de depósitos cambiaría su comportamiento requiere mayor elaboración, respecto de las condiciones que son necesarias para validar la tesis. Por ejemplo, los “pequeños” depositantes, siendo incapaces (por definición) para vigilar los bancos, no serían afectados en lo más mínimo por el establecimiento de la protección del seguro. Por lo tanto el argumento requiere que sean precisamente los depositantes grandes y sofisticados, conocedores de la conducta de los bancos, los que lleven o guarden sus fondos en instituciones de alto riesgo sin requerir retornos proporcionados a tales riesgos. Linda contradicción.

El argumento no parece corresponderse fácilmente con la clasificación de “grandes” *versus* “pequeños” depositantes, para señalar su habilidad diferencial para vigilar a los bancos. Posiblemente se correspondería mejor si apuntara a la variedad de grados de aversión al riesgo que existe entre los depositantes. Por ejemplo, podría argumentarse que, con la introducción del SD, los depositantes aversos al riesgo (fueran grandes o pequeños, capaces o no de vigilar bancos) podrían llegar a ser algo menos cuidadosos en la selección de bancos para sus depósitos, mientras que otros depositantes, menos aversos al riesgo, podrían quedar indiferentes frente a cualquier reducción resultante del riesgo. De esta manera, los depositantes aversos al riesgo podrían obtener rendimientos más altos que de otro modo y sus nuevos, presumiblemente más riesgosos, banqueros (porque no habrían sido elegidos antes de la introducción del SD), podrían obtener fondos a menor costo de lo que hubiera ocurrido de otro modo.

Esta es, sin duda, una posibilidad real, pero una con escasa probabilidad de tener gran impacto en el mercado. Los depositantes aversos al riesgo, por definición, se inquietan frente a bancos relativamente desconocidos. Algunos seguramente serán tentados por el incentivo de un retorno mayor una vez que el SD ha sido introducido, pero es improbable que un número significativo los sigan. En la medida que este argumento puede aplicarse a un número relativamente pequeño de depositantes, no puede utilizarse para desacreditar o excluir el SD.

De parte de los **banqueros**, el argumento pro “riesgo moral” también requiere de condiciones adicionales:

- a. que aquéllos que, en presencia del SD, estuvieran dispuestos a modificar su conducta hacia mayores riesgos, estuviesen confiados que sus acciones no serían detectadas. Esta condición puede presentarse en casos en que el SD es introducido para complementar una red de seguridad ineficaz: especialmente, una red sin regulación prudencial adecuada ni supervisión efectiva. Pero en este caso el origen del problema no es el SD sino los otros componentes de la red de seguridad;
- b. que aún en caso de ser detectados, estuviesen convencidos que las autoridades no penalizarían su comportamiento. Esta condición también podría estar presente en un sector financiero donde pasadas declaraciones, actitudes y actos por parte de las autoridades hayan prestado fuerte sustento a tales expectativas. Pero aquí, nuevamente, el origen del problema no es el SD sino las incorrectas actitudes o acciones de las autoridades en el pasado; y
- c. que aún en caso de ser detectados y penalizados, no les importaran las pérdidas consiguientes (*materiales, de reputación, etc.*). Esta última situación puede presentarse una vez que el capital de un banco en deterioro ha desaparecido,

porque, a partir de allí, no habría “consiguientes pérdidas materiales” adicionales. Pero, nuevamente aquí, la raíz del problema no se encuentra en la función del SD sino en las demoras y dilaciones de la función supervisora. Una pronta acción correctora de parte de la función supervisora hubiera bastado para eliminar esta posibilidad.

Estas condiciones sirven para ilustrar por qué estos banqueros no son ni típicos ni numerosos en cualquier sistema y por qué el “riesgo moral” originado por banqueros inducidos por el SD es tan poco común.

Puede haber otras consideraciones, sin embargo, que pueden ayudar a clarificar el problema. En primer lugar, la clave probablemente se encuentre en las palabras “...en ausencia de restricciones normativas o de otro tipo...” (segundo párrafo de esta misma sección). La ausencia de una red de seguridad efectiva puede distorsionar los incentivos de tal modo como para producir un grado indeseable de “riesgo moral”. En segundo lugar, los depositantes “grandes” – los únicos que, de acuerdo con el argumento pro “riesgo moral”, podrían cambiar significativamente su comportamiento hacia el riesgo en presencia del SD – no deberían estar totalmente cubiertos, acentuando de esa manera la disciplina del mercado, al eliminar cualquier posibilidad de que redujeran su grado de vigilancia. En tercer lugar, una interesante característica del SD es que induce a los depositantes a actuar de la manera “correcta”: al reducir los incentivos para iniciar una corrida sobre otros bancos, después de quebrar uno, el SD tiende a reducir (no a incrementar) la contingencia asegurada.

Requisitos para un ESD Efectivo

Los párrafos precedentes abordaron algunos aspectos conceptuales del SD. Se espera que los mismos ayuden a comprender algunos de los requisitos para la introducción de tal esquema o la modificación de uno existente.

Muchas veces los pánicos financieros y las corridas bancarias se materializan en medio de una emergencia macroeconómica que prueba ser demasiado intensa para una estructura bancaria hecha vulnerable por debilidades de seguridad. **Esto debiera dar una fuerte señal alertando a las autoridades, que no deben embarcarse en un nuevo proyecto de SD si no están totalmente convencidas que la estabilidad macroeconómica está razonablemente asegurada para el futuro previsible y que los bancos son fuertes y solventes.** Parece paradójico pero, en realidad no lo es, que cualquier esquema de SD sólo debiera iniciarse cuando el sistema bancario es vigoroso y sano. Como en la mayoría de otros esquemas de seguro, el de depósitos se basa en la premisa de que las contingencias aseguradas son independientes entre sí. Un sistema bancario sano maximiza dicha independencia; un estado de debilidad sistémica maximiza la dependencia: las quiebras bancarias dejan de ser independientes entre sí y el SD se torna ineficaz.

Antes de iniciar cualquier proyecto nuevo de SD, las autoridades debieran tener muy en claro los objetivos alcanzables y sus limitaciones. **Un ESD puede promover la estabilidad financiera y proteger a los pequeños depositantes en caso de quiebra de un banco o de unos pocos bancos, pero no es ni un instrumento para evitar que los bancos quiebren, ni el instrumento apropiado para resolver una crisis financiera sistémica, una vez que ella se ha desatado.** Un ESD no se instaura para evitar que los

bancos quiebren; ello constituiría una grave inequidad y un error crucial. Los bancos insolventes deberían continuar quebrando, o desaparecer de otro modo, a fin de preservar la válvula higiénica necesaria para mantener un sector financiero sano, eficiente y eficaz. Al mismo tiempo, un ESD puede llegar a dejar de contribuir a la estabilidad financiera en medio de una crisis sistémica. A decir verdad, el inicio de tal crisis es una señal incontestable que el ESD existente ha sido sobrepasado; que por alguna razón no ha sido capaz de contener el contagio inicial; y que intentar encarar una situación tal, recurriendo solamente a las posibilidades que ofrece el SD es equivalente a no hacer nada. De esa manera se correría el riesgo de agravar dramáticamente la situación mientras, simultáneamente, se destruiría innecesariamente un instrumento útil, pero no originalmente concebido para afrontar una crisis sistémica. Intentarlo sería, indudablemente, un pecado de ineptitud, no una falta del SD.

Como componente de una red de seguridad eficiente, el nuevo ESD no debería establecerse a menos que las autoridades estén satisfechas, más allá de cualquier duda razonable, que los demás componentes de la red funcionan satisfactoriamente. Para la red de seguridad en su conjunto esto implica mucho más que un buen diseño. Los diversos componentes tienen distintos objetivos y maneras de alcanzarlos. Estos objetivos son básicamente complementarios pero si las funciones no son conducidas de modo apropiado, los resultados podrían llegar a ser aún contradictorios. Los componentes presentan problemas de coordinación y la necesidad de una continua armonización de puntos de vista, porque hay compensaciones mutuas y potenciales tensiones entre las funciones que cada uno desarrolla. Correctamente instrumentadas, la función de prestamista de última instancia y la función de supervisión, por ejemplo, tienen varias maneras de ayudar a la función de SD para que ésta logre sus objetivos sin sobresaltos. Pero si el prestamista de última instancia provee ayuda a un banco ilíquido pero también insolvente, al final podría no sólo no salvarlo, sino provocar además un serio desperdicio de recursos del ESD. O si el cuerpo de supervisión innecesariamente demora tomar decisiones respecto de un banco que está debilitándose, al final no sólo no podrá evitar su quiebra sino que también incrementará significativamente el costo para el SD de su desaparición. **A fin de evitar que estas tensiones se transformen en conflictos de intereses, es necesario desde el inicio establecer claramente las reglas y prácticas que deberían guiar sus actividades mutuas, establecer señales objetivas que debieran disparar acciones o procedimientos correctivos rápidos y, dentro de lo posible, dejar por escrito o de otro modo formalmente acordar cómo afrontar las situaciones más difíciles.**

Estas cuestiones siempre están presentes, no importa cómo se organice administrativamente la red de seguridad. Si la sede de estas tres funciones es el banco central, la coordinación entre los departamentos respectivos es inevitable. Si la regulación prudencial y la supervisión dejan el banco central hacia una locación institucional independiente, la necesidad de coordinación no disminuye. Si la totalidad de las tres funciones están separadas, la coordinación y armonización entre las tres deberían buscarse con mayor ahínco porque, es concebible esperar que los controles y balances entre ellos serán mutuamente útiles para alcanzar el funcionamiento normal y efectivo de la red de seguridad y de sus componentes individuales.

Elementos de un Buen Diseño para el ESD

Es difícil exagerar la importancia de un buen diseño, para que el ESD sea eficaz. En particular, su estructura debiera incorporar todos aquéllos elementos destinados a preservar el ejercicio pleno de la disciplina del mercado, por parte de todos los actores involucrados (depositantes, banqueros, directores, accionistas, acreedores, *et cetera*).

Cobertura

La cobertura de un ESD tiene muchas dimensiones. El esquema tiene que aclarar ¿Qué tipo de instituciones están cubiertas?, ¿Qué tipo de depósitos están incluidos?, ¿Cuáles son los límites de la cobertura?, ¿Qué tipo de depositantes están cubiertos?, *et cetera*. A fin de evitar demoras y de aumentar la credibilidad del esquema, todas esas preguntas y otras relacionadas con ellas, deberían tener respuestas claras en el texto de la ley.

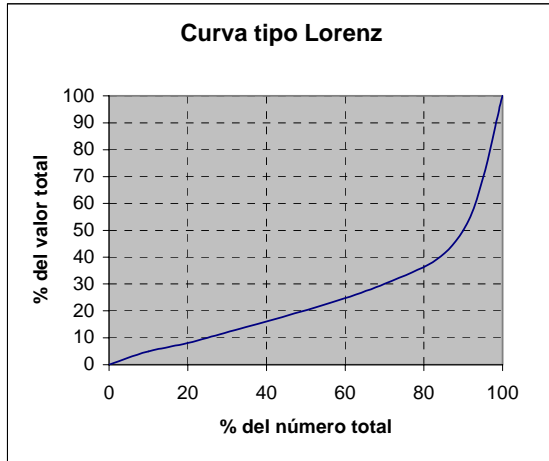
El tipo de **instituciones** amparadas por el esquema varía de acuerdo con la arquitectura institucional de cada sistema financiero, pero en la mayoría de los casos incluye a todas las firmas del sector bancario. En situaciones donde opera un significativo subsector financiero no bancario, probablemente sea incluido, siempre que la extensión y calidad de su propia regulación prudencial y supervisión sean equivalentes a aquéllas del sector bancario y que la función del prestamista de última instancia sea aplicada de manera similar. En caso que la calidad de dichas actividades del sector no bancario no alcance dicho nivel, las autoridades no deberían incluirlas en el esquema del SD, por lo menos hasta que ellas estén satisfechas que la calidad y similitud de tratamiento hayan alcanzado el nivel requerido. En algunos casos una solución preferible podría ser el establecimiento de un distinto ESD *ad-hoc*.

El tipo de **depósitos** a ser amparados por el SD dependerá de la composición de los pasivos del sector bancario. Pero, en general, uno esperaría que todos los depósitos a la vista, de ahorros y a plazos, de personas tanto físicas como legales, residentes o no residentes, estuviesen igualmente cubiertos. En general, los depósitos interbancarios no están cubiertos; y la decisión de incluir en el esquema depósitos en moneda extranjera es, nuevamente, una cuestión relacionada con la magnitud con la que el sector bancario ofrece tales depósitos. Si los depósitos en moneda extranjera representan una porción significativa de un sector financiero bimonetario, deberían estar cubiertos. En ese caso, debería prestarse mucha atención a la manera en que tales depósitos serían devueltos en caso que fuera necesario hacerlo y deberían publicarse normas precisamente redactadas al respecto. Cuestiones como la moneda a devolver, el tipo de cambio aplicable, la manera posible de distribuir el riesgo cambiario si se produjeran demoras en la devolución, la inversión de los fondos del SD si correspondiese, y la segregación del esquema de cualquier régimen de control de cambios, deberían precisarse muy cuidadosamente, en beneficio de la transparencia y credibilidad del esquema.

Un elemento crítico es la imposición de un **límite a la cobertura**, *v.gr.* estableciendo un techo a la porción asegurada de cada depósito elegible. El ESD debería ser un esquema uniformemente limitado, con el mismo límite para todos los tipos de depósitos. Debería cubrir el valor pleno de todos los depósitos (incluyendo el principal y el interés devengado) hasta cierto monto máximo; y para depósitos mayores, debiera cubrirse solamente el monto máximo (*v.gr.* introduciendo así una forma particular de coseguro).

De esta manera, los depósitos pequeños cuyo monto llega hasta el techo serían cubiertos plenamente, mientras que los depósitos mayores que el techo serían uniformemente cubiertos hasta el máximo fijado (*v.gr.* al incrementarse el monto de los depósitos por encima del techo, los mismos estarían sujetos a una cobertura fraccionaria declinante o a un grado creciente de coseguro).

¿Cómo debería definirse ese límite máximo? La decisión debería basarse en información local sobre la distribución estadística de los depósitos según su tamaño en el sistema financiero. Esta distribución tiene una forma típica que muestra numerosos depósitos de tamaño relativamente pequeños, con una larga cola declinante de depósitos de valores relativamente altos pero menos numerosos. Esta información permite



ordenar los depósitos en forma creciente de valor, y simultáneamente determinar qué fracción acumulativa del **número** de depósitos representa qué fracción acumulativa del **valor** de los mismos (*v.gr.* el 10% de los depósitos más pequeños representa el 5% de su valor total, el 25% de los depósitos más pequeños representa el 10% del valor total, y de esa manera llegar al 90% de los depósitos más pequeños que representa el 50% del valor total). Una vez que esta información es obtenida, ordenada y agregada, uno puede elegir

como el máximo a ser cubierto por el seguro aquel tamaño de depósito que deja debajo de sí la mayor parte del **número** de los depósitos (digamos 80-90 por ciento) y por encima del mismo, sólo parcialmente asegurada, una porción significativa del **valor** total de los depósitos (digamos 40-50 por ciento). La primera cifra apunta a proveer una cobertura **numérica** amplia, para asegurar la estabilidad financiera y la protección a los depositantes pequeños, mientras que la segunda apunta a asegurar la disciplina del mercado, a través de la vigilancia ejercida por los dueños de una considerable porción no asegurada del **valor** total de los depósitos.

Este ejercicio agregado, incluyendo el tamaño de los depósitos de todas las instituciones elegibles, también sería de gran utilidad al discutir los efectos de cualquier cambio que se propusiera en el nivel de la cobertura máxima. El mismo tipo de información estadística debería recogerse, de vez en cuando, en forma individual para los bancos en deterioro para tener una idea aproximada de la probable exposición del ESD.

Aparte de la imposición de un techo al valor amparado por el seguro, aún resta la cuestión de cómo aplicarlo para hacerlo efectivo. Aquí entran dos criterios básicos: por depósito o por depositante. En el primer caso, el depositante de un banco quebrado podrá cobrar hasta el monto máximo fijado por cada depósito que mantiene en el mismo. En el segundo caso, todos sus depósitos son acumulados y el depositante recupera sólo el valor máximo. De esta manera, el criterio mencionado en primer término provee un incentivo para evitar el techo e incrementar el monto cubierto, dividiendo el total depositado en el banco en varias cuentas cuyos montos equivalen o son levemente inferiores a dicho máximo. Otro criterio, frecuentemente mencionado, es aplicar el límite mencionado por banco o a través de todos los bancos. Este concepto es

algo abstracto porque, para que sea relevante, requiere que el depositante tenga sus depósitos en dos o más bancos que hayan quebrados al mismo tiempo. Aunque si ese fuera el improbable caso, el límite a través de todos los bancos solamente haría una diferencia si estuviera combinado con el criterio por depositante. Una cuestión más interesante es cómo tratar los depósitos efectuados en conjunto por dos o más personas. La solución habitual es que los depositantes en conjunto elijan a un solo titular y apliquen el criterio por depositante; sin embargo, eligiendo un titular distinto para cada uno de varios depósitos conjuntos, se podría exceder el límite máximo.

Una cuestión relacionada con el tema de la cobertura máxima es: ¿Debería ajustarse a través del tiempo? Hay por lo menos tres situaciones que pueden hacer aconsejable ajustar la cobertura máxima: en dos de ellas hacia arriba y en una de ellas hacia abajo. La primera es por crecimiento económico a través del tiempo. El incremento en el ingreso *per cápita* normalmente produce dos efectos sobre la demanda de dinero que la gente desea mantener: un incremento en la cantidad nominal y real del dinero demandado y un cambio en la composición de esas tenencias, favoreciendo los depósitos a expensas del circulante⁵. Estos dos efectos, en conjunto, tienden a desplazar la distribución estadística total de los depósitos según su tamaño hacia valores más grandes, haciendo la cobertura máxima inicial crecientemente inadecuada. Este primer resultado es generalmente lento a través del tiempo y depende de la tasa de crecimiento económico, la elasticidad-ingreso de la demanda de dinero y la diferencia entre las elasticidades-ingreso de sus componentes.

La segunda situación es creada por la presencia de inflación en la economía. *Ceteris paribus*, la inflación tiende a producir una declinación en la demanda de dinero en términos reales pero un incremento en la demanda nominal del mismo. El factor mencionado en segundo término tiende a mover la distribución estadística total de los depósitos según su tamaño en la misma dirección que en la primera situación, con el mismo resultado. Pero la inflación también puede tener un efecto sobre la forma de esa distribución de depósitos, afectando a los depósitos más chicos o aquellos depósitos que pagan interés de maneras distintas. Estos efectos puede ser significativos y más rápidos que los de la situación anterior, y dependen *inter alia*, del nivel de inflación, la intensidad de la reacción de los depositantes y la regulación de la tasa de interés, bajo condiciones de inflación. Podrían requerirse ajustes más frecuentes que los mencionados en la primera instancia; sin embargo, esta corrección no debería introducirse muy frecuentemente o mediante la adopción de cifras exactas antes que cifras redondeadas (por ejemplo, no a través de indexaciones trimestrales automáticas por precios, las que podrían crear confusión e incertidumbre). Está claro que la manera de enfocar estos dos posibles tipos de ajuste hacia arriba del máximo de cobertura, es a través de análisis periódicos de la distribución de los depósitos por tamaño y una aproximación a la porción original mínima del número total, y máxima del valor total de los depósitos que cubre el SD.

La tercera situación es de una naturaleza totalmente diferente: el inicio de una crisis financiera sistémica. En este caso, más que ajustar el límite a cero, puede sobrevenir la necesidad de suspender transitoriamente sus efectos, transfiriendo al prestamista de última instancia o al gobierno (pero no al asegurador de depósitos) la responsabilidad de asumir las consecuencias de dicha suspensión. La razón de dicha suspensión es que el

⁵ La elasticidad-ingreso de la demanda de dinero total es generalmente positiva y la elasticidad-ingreso de la demanda de depósitos es generalmente mayor que la demanda de circulante.

SD trabaja eficientemente mientras cubre eventos cuya ocurrencia individual es independiente una de la otra. En una situación sistémica ése ya no es el caso y el seguro de depósitos debe suspenderse.⁶

Un tipo diferente de limitación que frecuentemente se impone a las coberturas del SD, asume la forma de **exclusiones** de ciertos depósitos de la misma. Los depósitos interbancarios y los denominados en moneda extranjera ya han sido mencionados, pero la lista de exclusiones puede incluir otras, tales como:

- Los depósitos que ofrecen tasas de interés consideradas muy altas (*v.gr.*, relativas a otras tasas medias o individuales del mercado);
- Depósitos que ofrecen remuneraciones peculiares, que no son intereses (*v.gr.* loterías u otros premios de azar);
- Depósitos de ciertas personas como accionistas (importantes), directores, auditores, gerentes del banco o sus parientes cercanos;
- Depósitos gubernamentales (a nivel nacional, provincial, municipal).

Un aspecto importante en lo relacionado con éstas y otras exclusiones es que deberían estar clara y precisamente explicadas en la ley, antes de lanzarse el ESD.

Membresía compulsiva

La membresía del SD debe ser obligatoria y abarcadora. La razón para esta característica particular del diseño de un ESD es doble: 1) evitar la selección adversa (*v.gr.* que sólo los bancos débiles estuvieran dispuestos a participar en un esquema voluntario, mientras que los bancos sólidos optarían por no hacerlo), porque esto podría requerir una prima promedio más alta por unidad de depósito asegurado y menor soporte financiero (y credibilidad) para el esquema; y 2) aceptar que los beneficios del SD lleguen no sólo para todos los depositantes sino también para todas las instituciones en un sistema financiero hecho más estable por la presencia del esquema.

Habiendo dicho eso, sin embargo, si algún subsector del espectro financiero (*v.gr.* bancos, instituciones financieras no bancarias o cualquier otra agrupación posible) presentara un grado más bajo de efectividad en las otras funciones de su red de seguridad, no debería ser incluido en el ESD hasta tanto dichas funciones no fueran restauradas a un nivel satisfactorio de efectividad. Aún dentro del sector financiero elegible para instaurar en él un nuevo ESD, las autoridades debieran ser cautelosas por la posible presencia de algunas instituciones individuales que, al menos de entrada, no deberían participar. El hecho de que estas instituciones hayan sido autorizadas para funcionar y lo estén haciendo, constituye una presunción fuerte de que son elegibles. Sin embargo, verificar su verdadera situación antes de incorporarlas al nuevo ESD servirá para confirmar ambas, su elegibilidad y el funcionamiento efectivo de la función supervisora.

Las subsidiarias y sucursales de bancos extranjeros operando en el país deberían incluirse en el esquema, para tratar a todos los depositantes en forma igualitaria. Algunas personas sienten que los depositantes en bancos extranjeros gozan de alguna forma de garantía adicional implícita por parte del banco del país de origen, pero ése no

⁶ Es el mismo caso que la suspensión del seguro de vida y otros tipos de seguro durante situaciones de guerra o conmoción pública.

es siempre el caso. Los bancos públicos presentan un problema diferente. Los depósitos en los mismos generalmente gozan de una garantía gratuita explícita en sus estatutos y, en consecuencia, mucha gente piensa que los mismos deberían ser excluidos de cualquier ESD y, en particular, ser exonerados de cualquier contribución al mismo. Sin embargo, en los hechos, la mayoría de esas garantías son simplemente ilusorias, promesas vacías, porque ni el gobierno nacional, los provinciales, o los municipales tienen fondos apropiados e independientes como para honrar esas garantías de los bancos de su propiedad. Pero como muchas veces esos bancos tienen el tamaño necesario para crear una significativa turbulencia financiera en el sistema, la decisión lógica es incluirlos compulsivamente en el ESD regular.

Primas ajustadas por riesgo

Hacer obligatoria la membresía, no significa, sin embargo, que haya que cobrar una prima uniforme a cada banco. El sentido común y sanos principios de economía indican que las primas deberían ajustarse según el grado de riesgo que cada institución asegurada representa para el fondo del SD. Adicionalmente, una prima uniforme no le ofrece a los bancos un incentivo para reducir su perfil de riesgo, beneficiándose con primas más bajas. Sin embargo, ajustar las primas por riesgo no es una tarea fácil: por la dificultad de identificar posibles indicadores de riesgo, por sus implicancias para los costos bancarios; por su naturaleza discriminatoria; y por los efectos potenciales que el conocimiento de los ajustes podría tener sobre el público. Es una tarea que requiere un examen cuidadoso, investigación y el uso de la mejor información e indicadores de riesgo disponibles.

En este contexto, la recomendación es iniciar cualquier esquema SD con una tasa uniforme aplicable a todas las instituciones elegibles para el esquema. Luego, con la experiencia que el tiempo permite obtener, iniciar un camino gradual hacia el ajuste completo de primas en función del riesgo. Este camino está empedrado con opciones y decisiones difíciles. En primer lugar ¿Qué indicadores utilizar?: cocientes de capitalización, calificaciones de supervisión, activos ponderados por riesgo, desviaciones de tasas de interés de alguna norma, tasas de interés interbancarias, préstamos morosos, *et cetera*. En segundo lugar ¿Cómo ponderar la importancia relativa de tales indicadores?: no son fácilmente comparables; ¿Deberían combinarse? En tercer lugar, suponiendo que los indicadores en cuestión se hubieran encontrado y su significación se hubiera calibrado adecuadamente, ¿En cuánto se ajustan las primas y de qué manera? ¿Se reducen las primas individuales como recompensa por menor riesgo, o se incrementan como penalidad por mayor riesgo? Casi todas estas decisiones deben analizarse y adoptarse mediando investigación cuidadosa y meticulosa.

Un aspecto adicional que debería requerir consideración cuidadosa es la cuestión de publicar la información respecto de las primas ajustadas; esto dependerá de la naturaleza del indicador utilizado que, en algunos casos, puede que ya sea de conocimiento público.

Un aspecto negativo del ajuste de las primas por riesgo es que puede causar dificultades adicionales a una institución debilitada a la que se le requiere pagar una prima mayor cuando menos puede afrontarla. La contrapartida colectiva de este hecho es que el ajuste de primas por riesgo puede tener el efecto contra cíclico de aumentar las primas

por unidad de depósito precisamente en el momento en que los bancos atraviesan un período difícil.

El caso de dar poder a la función aseguradora de depósitos para excluir a ciertos bancos del esquema, puede ser visto como una versión extrema del ajuste de primas por riesgo, una alternativa que puede no ser factible en algunos países. Pero, antes que excluirlo, la aplicación de procedimientos de pronta acción correctiva para bancos en deterioro debiera ser seriamente considerada.

Financiamiento ex-ante o ex-post

Cualquier ESD puede ser financiado *ex-ante*, *ex-post*, o a través de una combinación de ambos procedimientos. En el primer caso, una vez que el esquema se inaugura, todas las instituciones que son miembros comienzan a pagar primas periódicas (mensualmente, trimestralmente, *et cetera*). Por razones prácticas las primas del SD se cobran en base a la totalidad de los depósitos – no sólo los asegurados -- de cada institución, inicialmente a una tasa uniforme. Estas primas se consideran un gasto del negocio para la firma bancaria, son deducibles de impuestos, y se acumulan en un fondo del SD con la intención de eventualmente devolver sus depósitos a los clientes de un banco quebrado. De esta manera, el fondo *ex-ante* es un mecanismo anticipatorio, financiado privadamente a través de las contribuciones de todos los miembros, que gradualmente prepara al esquema para proceder con rapidez en cuanto sea llamado a actuar, aumentando la confianza en el esquema⁷. Dado que en las etapas iniciales del fondo el monto de sus recursos pudiera no ser suficiente como para generar la credibilidad necesaria para el ESD, las autoridades pueden adelantar al fondo los recursos necesarios que, posteriormente, el fondo restituirá con sus ingresos por primas. El fondo puede ser administrado en forma pública o privada; en este último caso todas las personas involucradas en la administración del fondo no debieran ser banqueros, para evitar conflictos de interés, y deberían estar sujetos a reglas estrictas de confidencialidad.

En el segundo caso, *ex-post*, los miembros no contribuyen nada hasta que algún banco quiebre; luego todos los bancos, excepto el culpable, deben efectuar sus contribuciones tan pronto como sea posible, para financiar las necesidades del ESD. En ese sentido, la financiación *ex-post* de un esquema explícito lo hace operar como un esquema implícito. Es un mecanismo demorado que en cualquier momento puede sorprender a los bancos miembros, pidiéndoles que contribuyan rápidamente con los fondos necesarios. El tercer caso combina elementos de ambos procedimientos. Hay un fondo *ex-ante*, financiado por primas pero, en caso de necesidad, el ESD puede requerir *ex-post* a los bancos un préstamo o una contribución no reembolsable adicional.

A veces se arguye que la financiación *ex-post* es preferible a la financiación *ex-ante*, porque es menos onerosa para los bancos. A primera vista esto parece ser cierto, porque de otra manera los bancos sufren la pérdida de los intereses que habrían podido ganar sobre sus contribuciones *ex-ante*. Sin embargo, dichos intereses cedidos por los bancos no resultan perdidos para el sistema, dado que los mismos se acumulan en el fondo del

⁷ Podría argumentarse que, dado que las primas son deducibles de impuestos, el fondo se financia en forma privada pero a través de las contribuciones de los que pagan impuestos; si este fuere el caso los contribuyentes estarían ayudando a que funcionara un esquema que también los beneficia a ellos, a través de la estabilidad financiera mejorada.

SD que los aplica a sus funciones, en lugar de primas mayores. Si no hay diferencias pecuniarias entre las dos formas de financiamiento, el mecanismo gradual y anticipatorio del enfoque *ex-ante* es preferible al mecanismo demorado, sorpresivo del enfoque *ex-post*.

La evidente superioridad del enfoque *ex-ante*, sin embargo, reside en las posibilidades que abre para crear un fondo especialmente diseñado para cubrir las necesidades de un ESD específico. Dicho fondo debiera contar con la libertad para invertir sus recursos de acuerdo con lineamientos generales pero claros como, por ejemplo, “de un modo similar al que utilizan los bancos centrales para invertir las reservas internacionales del país”. Tales lineamientos ofrecerían la posibilidad, *inter alia*, de asegurar depósitos en moneda extranjera sin ningún riesgo cambiario; de invertir sus recursos en bonos muy seguros y líquidos en mercados extranjeros, independientemente de la existencia o aún el estado de los mercados internos que a veces parecen debilitarse precisamente cuando los bancos, colectivamente, intentan reponer su liquidez.

El monto total del fondo en cualquier momento del tiempo es la diferencia entre sus ingresos y pérdidas acumulados desde su comienzo. Los ingresos acumulados a través del tiempo varían con la prima única o promedio aplicada sobre los depósitos, la evolución de los depósitos totales de las instituciones miembros y de los ingresos generados por sus inversiones. Las pérdidas acumuladas varían con la historia de los accidentes financieros registrados y con los gastos operativos, desde el comienzo del fondo. El pago continuo de primas por parte de las instituciones junto con la incidencia esporádica de las pérdidas puede producir una acumulación que, en algún momento, puede llevar al fondo a un nivel que puede ser considerado excesivo. ¿Debería haber una meta para el fondo? ¿Sería una meta a ser alcanzada por razones de confianza y de credibilidad? ¿Sería una meta que no debiera excederse por razones de costos y beneficios? ¿Sería una meta para ajustar gradualmente de manera inversa con la mejoría en la capitalización de los bancos? ¿Cómo debiera uno proceder para diseñar dicha meta? ¿Cuáles son sus consecuencias implícitas?

El fondo del SD debería apuntar a una meta cuyo nivel o rango estuviera basado en la experiencia histórica pasada y reciente. Dado que el SD está diseñado para ayudar a algunos pocos bancos con problemas, bajo condiciones económicas normales, la experiencia de cualquier crisis financiera sistémica grave no debería tomarse en cuenta. La manera de estimar una meta razonable debería basarse en la experiencia pasada de episodios de moderada turbulencia financiera, con algunas quiebras bancarias y alguna caída de los depósitos totales.

El nivel o rango de la meta debería expresarse como el cociente entre los recursos totales del fondo y los depósitos totales y se basaría en la pérdida promedio de depósitos en un pasado no muy distante y la probabilidad de una moderada turbulencia financiera en el futuro previsible. Una vez que el cociente-meta ha sido definido, la trayectoria del nivel del fondo hacia esa meta dependerá principalmente del nivel de las primas, el monto y trayectoria de los depósitos totales y la experiencia de las posibles quiebras bancarias. La trayectoria inicial requiere que la tasa de crecimiento del fondo sea mayor que la tasa de crecimiento de los depósitos totales; la discrepancia entre estas dos tasas será función de la oportunidad, y consecuentemente velocidad, con la que las

autoridades desean alcanzar la meta.⁸ Al aproximarse a la vecindad de la meta, reducciones graduadas en las primas cobradas a los bancos pueden proveer el mecanismo necesario para moverse muy gradualmente hacia la meta, reduciendo la tasa de crecimiento del fondo hacia la tasa de crecimiento de los depósitos totales.

Una vez que la meta ha sido alcanzada, ambas tasas debieran igualarse para evitar exceder o erosionar la meta. Posteriormente, si los depósitos crecen muy lentamente y se han introducido primas ajustadas por riesgo, mantener el nivel de la meta podría requerir restringir el pago de las primas a aquellas instituciones que pagan las más altas y a cualquier institución nueva, independientemente de su riesgo, para evitar que gozara de los beneficios de la protección sin ninguna contribución previa. Si el total de los depósitos no crece, todas las primas tendrán que desaparecer, convirtiendo transitoriamente la financiación *ex-ante* en algo parecido a una financiación *ex-post*, sin ajuste por riesgo.

Si por razones de credibilidad y eficacia del SD, las autoridades desean que el esquema muestre desde el comienzo un nivel del fondo adecuado (inferior a la meta) pueden prestar los fondos necesarios al esquema, para ser luego reembolsados con las primas que pagan los bancos. Esto no debería alterar las trayectorias y procedimientos mencionados más arriba excepto que, hasta tanto no se devuelva el préstamo, la tasa de crecimiento del fondo será cero y la del cociente recursos del fondo/depósito será negativa.

⁸ La tasa de crecimiento de los depósitos totales, por tanto, provee una estimación de la tasa mínima de crecimiento del fondo e, indirectamente, una información muy útil respecto del nivel de las primas uniformes iniciales.