

ENSAYOS

Seguro de depósito

Ronald MacDonald

60

Publicado en inglés por el Centro de Estudios de Banca Central,
Banco de Inglaterra, Londres EC2R 8AH, agosto de 1996.

Primera edición, 1997

Derechos exclusivos en español reservados conforme a la ley
© Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1997
Durango 54, México, D.F. 06700
Prohibida su venta

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

RESUMEN

Este **Manual** tiene el propósito de proporcionar una guía práctica sobre las cuestiones esenciales que se plantean para el establecimiento de esquemas de seguro de depósito. Examina la racionalidad del seguro de depósito y el riesgo de que el seguro suscite negligencia moral. A continuación pasa revista a las diferencias entre los esquemas formales de seguro de depósito y los arreglos implícitos (o **ad hoc**) para asegurar al depositante, así como la factibilidad del seguro privado. Después de describir distintos tipos de esquemas, trata con más detalle temas como formas de activación del pago de compensación, la selección de las categorías de depósito que deben ser protegidas, tope máximo de compensaciones y coaseguro. Finalmente, pasa a comentar el financiamiento de los pagos de compensación y los arreglos administrativos.

1. Introducción

Durante años recientes, muchos países han establecido sistemas formales de seguro de depósito. Aunque el seguro de depósito constituye un concepto claro, en la práctica, los esquemas de seguro de depósito son relativamente complejos. Cualquier país que desee establecer un esquema se enfrenta a un gran número de decisiones que conciernen a la naturaleza de su propio esquema. Este **Manual** está destinado a ayudar a las personas que trabajan en este campo, pues describe algunas de las características básicas de la protección de depósito y esboza los pros y los contras de estructurar los esquemas de seguro de una u otra forma en particular.

En la mayoría de los casos, un esquema de seguro de depósito se considera como un suplemento de otras medidas oficiales destinadas a proteger a los depositantes bancarios del riesgo de pérdida o para contener ese riesgo. Las mismas incluyen, desde luego, un sistema de concesión de licencia bancaria, así como de supervisión, que opera fundamentalmente por medio del control de la magnitud del riesgo asumido por los bancos comerciales con relación a sus recursos de capital y administración. Además, si los bancos comerciales llegan a estar bajo presión sería de liquidez, los bancos centrales puede (si así lo estiman conveniente, prevenir su cierre mediante la provisión de asistencia financiera a corto plazo conforme al servicio de “prestamista de última instancia”.

Los esquemas de seguro de depósito pueden considerarse también como una alternativa, no meramente a una situación en que el seguro no existe, sino asimismo, lo que es más importante, a los diversos arreglos **ad hoc** que muchos gobernadores de bancos centrales establecen, a fin de proteger a los depositantes de toda pérdida en el caso de que se produzca

de hecho el cierre del banco. Por definición, los arreglos *ad hoc* no se planean por adelantado. Esto no obstante, si las autoridades monetarias están dispuestas a dar tales pasos para proteger a los depositantes en caso de una o dos quiebras bancarias aisladas, pueden crear la presunción de que adoptarán similar acción en casos subsecuentes. Tales acciones crean un “implícito” sistema de protección al depósito que pueden tener los mismos efectos sobre el comportamiento del depositante que un esquema forma de seguro de depósito.

En la actualidad, se sabe de más de cuarenta países que han establecido esquemas formales de seguro de **depósito**¹. Más de la mitad de tales esquemas se hallan en Europa; los restantes están mayormente en países del Hemisferio Occidental y en Asia, mientras que solamente un limitado número de ellos en Africa y el Medio Oriente. Por contraste, alrededor de cincuenta países han operado o establecido lo que en este *Manual se* describe como arreglos de “protección implícita de depósito”: estos países se distribuyen equilibradamente en todas las regiones del mundo, con la notable excepción de Europa Occidental (donde la norma está constituida por el seguro de depósito formal).

2. La racionalidad del seguro de depósito

La racionalidad directa del seguro de depósito es la protección del **consumidor**². Los depositantes, como usuarios de los productos y servicios bancarios, son tan consumidores como lo son los compradores de otros productos y servicios, y las mismas presiones sociales y políticas existen para asegurar que estén protegidos de toda pérdida.

Asimismo, es más difícil para los depositantes potenciales evaluar la condición financiera de los bancos de lo que les resulta a los compradores, digamos de bienes de consumo, verificar la calidad antes de contraer un compromiso de compra; normalmente, sólo una cantidad limitada de la información necesaria para realizar una evaluación efectiva y actualizada está disponible públicamente y, aun en esos casos, el público en general tendrá dificultades para interpretar tal información. Esta imperfección del mercado es parcialmente remediada por la supervisión bancaria y el seguro de depósito.

La racionalidad indirecta del seguro de depósito es que reduce el riesgo de crisis sistémica, que implica, por ejemplo, los pánicos con retiro de depósitos de bancos sanos y el colapso del sistema de pagos. El argumento es que, si los depositantes saben que su dinero está seguro en virtud del seguro de depósito, no tendrán muchos motivos para retirarlo de los ban-

1 En el apéndice se ofrece una breve descripción de algunos de estos esquemas.

2 Esto se aplica también a los arreglos implícitos de protección de depósito.

cos. No es fácil generalizar acerca de la importancia de las consideraciones sistémicas en la evolución de los arreglos de seguro de depósito en distintos países y en diferentes circunstancias. Por razones históricas, las cuestiones sistémicas han constituido un factor prominente en las actitudes sobre el seguro de depósito en Estados Unidos, donde el seguro fue inicialmente concebido como un medio de evitar las corridas bancarias.

La necesidad de mantener la confianza en el sistema bancario también ha sido una importante consideración para varios países en desarrollo que han establecido esquemas en años recientes. La eficacia de los esquemas de seguro para reducir el riesgo sistémico se acrecienta si el público está bien informado acerca de su existencia y alcances. Los bancos miembros del esquema deberían, en consecuencia, considerar de su propio interés proporcionar a sus clientes formales o en perspectiva la información adecuada acerca de tal seguro; o bien los bancos pueden ser formalmente obligados a hacerlo así.

3. Riesgo moral o de negligencia

Los esquemas de seguro de depósito pueden, como cualquier otro seguro, crear un “riesgo moral”, al liberar a los agentes económicos de las consecuencias de sus acciones³. En sentido literal, el riesgo moral se refiere a los efectos adversos que el seguro pueden tener, desde el punto de vista del asegurador, sobre el comportamiento del asegurado.

Los depositantes bancarios pueden, por lo tanto, contribuir al riesgo moral si el seguro de depósito significa que ya no se sienten obligados a evaluar el riesgo de crédito asociado a la acción de depositar dinero en un banco en particular. En tal caso, los depositantes pueden escoger a los bancos sin referencia a su relativa condición financiera. Ello significa que probablemente elegirán de acuerdo con el atractivo de las tasas de interés que ofrezca el banco.

En consecuencia, el impacto normal de las fuerzas de mercado en la promoción de un comportamiento económico prudente se reduce y bancos poco sólidos pueden atraer depósitos adicionales. El deseo de evitar tales eventualidades es la razón principal detrás de ciertos esquemas nacionales que no proveen una compensación de 100 por ciento a cualquier depositante, pues dejan que aun el más pequeño depositante cargue con parte del riesgo.

Los ejecutivos con mayor responsabilidad, así como los directores y accionistas influyentes de los bancos también pueden contribuir al riesgo moral como resultado del seguro de depósito, particularmente, si la com-

3 Asimismo, también frecuentemente verdad por lo que respecta a la forma en que se ve la protección implícita de depósito.

pensación proporcionada a los depositantes es generosa. El conocimiento de que los depositantes no sufrirán en caso de quiebra bancaria puede inclinar a la gente que controla los bancos a seguir estrategias de negocio más arriesgadas de lo que sería su práctica de otro modo. Sin embargo, dicho riesgo es probable que se vea limitado si los administradores están conscientes de que pueden perder sus trabajos en caso de que el banco se vea en dificultades.

Lo que es más, la amenaza de un tal comportamiento puede ser contrastada si los supervisores bancarios se mantienen constantemente al tanto de la estrategia de negocios del banco e intervienen cada vez que les parezca que se están asumiendo riesgos excesivos. La exclusión de los depósitos de ejecutivos responsables, así como de directores y accionistas principales (de modo que se extienda también a sus parientes cercanos y asociados) de los beneficios del seguro, también puede contribuir a desalentar todo comportamiento imprudente.

4. ¿Seguro de depósito o protección implícita de depósito?

Un esquema formal de seguro de depósito se establece normalmente mediante una ley que especifica, *inter alia*, las circunstancias en que la compensación se hace pagadera (usualmente, cuando se cierra involuntariamente el banco), la cantidad máxima de compensación que puede pagarse a un solo depositante, los tipos de depósito y/o los depositantes elegibles para compensación, los arreglos para establecer el fondo de compensación destinado a los pagos y la administración del esquema. De esta manera, la operación del esquema de seguro de depósito está en gran parte predeterminada; en los pocos casos en que el órgano de gobierno puede tener la autoridad, o verse obligado a actuar de manera discrecional, los alcances de esa discrecionalidad están claramente especificados.

Por contraste, la protección implícita de depósito involucra al gobierno en la decisión que debe tomar, caso por caso, sobre la forma que debe adoptar la protección y la manera en que debe ser financiada. Una protección de este tipo puede implicar que el gobierno pague compensación directamente a los depositantes. Alternativamente, el gobierno puede proteger a los depositantes disponiendo que sus depósitos sean transferidos a un banco saludable, o promoviendo la fusión de un banco en quiebra con un banco sólido, o bien rehabilitando el banco en quiebra con fondos públicos, posiblemente a través de la inyección de capital nuevo o la compra de activos a valor original en libros.

Las principales ventajas de la protección implícita de depósitos consisten en que permiten al gobierno resolver con flexibilidad los casos individuales de quiebra, y que evitan los costos administrativos que implica el

establecimiento y la operación de un esquema formal (aunque la solución de cualquier quiebra bancaria inevitablemente absorbe recursos del gobierno). Por otra parte, la protección implícita significa que no se han asignado por adelantado recursos financieros para proveer compensación y que no existe mecanismo automático para obtenerlos. Una opción consiste en obtener financiamiento del presupuesto ordinario del gobierno, pero esto puede resultar difícil empresa teniendo en cuenta los compromisos de gasto existentes y demás restricciones fiscales. Una segunda opción consiste en tomar prestado del banco central, pero esto puede entrar en conflicto con la política monetaria y, en algunos casos, incluso puede estar prohibido estatutariamente.

En consecuencia, los arreglos implícitos probablemente tropezarán con más dificultades financieras que los esquemas formales de seguro, que han dispuesto previamente el fondeo. Otra desventaja de los arreglos que implican el rescate o la rehabilitación de un banco en quiebra, es que de hecho proveen un 100 por ciento de protección a todas las categorías de depositantes, en lugar de limitar la compensación a aquellos que están en menor capacidad de evaluar, como los depositantes pequeños individuales, los riesgos financieros en que incurren al situar su dinero en un banco determinado y que serán probablemente los que más sufran, en términos relativos, por las quiebras bancarias. La compensación no discriminadora y generalizada que probablemente se seguirá en la mayoría de los casos con la protección implícita, resultará asimismo en un mayor gasto global que el que se incurriría en el caso de esquemas más formales, pero limitados.

5. Seguro privado

En teoría, el seguro de depósito podría ser proporcionado por compañías de seguros del sector privado, y podría requerirse de los bancos por ley que comprasen ese seguro. Una ventaja del seguro privado es que las aseguradoras evaluarían el riesgo representado por los bancos individuales (mediante el uso de técnicas similares a las de los supervisores) y podrían cargar a los bancos individuales primas que reflejaran directamente esas evaluaciones. Así, los bancos juzgados como más prudentes pagarían menos que los considerados como un mayor riesgo, y la posibilidad de incurrir en menores costos de seguro, siempre que las demás cosas no varíasen, podría constituir un incentivo financiero para que los bancos operasen con mayor prudencia. Sin embargo, parece poco probable que el seguro privado sea factible en la práctica. Primero, la industria aseguradora en muchos países está menos desarrollada que la industria bancaria y no cuenta con suficientes recursos de capital para asegurar todos los depósitos bancarios. Segundo, aun si las compañías de seguros contaran con su-

ficientes reservas, podrían seguir mostrándose renuentes a suministrar el seguro, ya sea porque las quiebras bancarias tienden a no ser acontecimientos aislados y los aseguradores no querrán verse expuestos al riesgo de tener que cubrir una generalizada corrida bancaria en caso de crisis sistémica, o por las dificultades que plantea evaluar las probabilidades de quiebras bancarias. Tercero, las aseguradoras privadas podrían insistir en el derecho de cancelar el seguro si se dieran circunstancias en las que considerasen que los riesgos se habían vuelto excesivos. La cancelación del seguro en esas circunstancias podría minar la confianza en los bancos en cuestión, además de privar a los depositantes de cobertura en los momentos que más la necesitaban.

6. Tipos de esquemas de seguro de depósito

En vista de lo improbable que resulta que el sector privado de aseguradoras no bancarias proporcione seguro de depósito, éste tendrá que ser suministrado ya sea por el gobierno o por una combinación de gobierno y bancos o por los propios bancos operando sobre una base privada contractual. Las principales opciones son las siguientes.

- En un extremo del espectro, los gobiernos pueden proporcionar garantías incondicionales de depósito, tales como garantías con respecto a los depósitos de ahorro individuales que otorgaban los gobiernos en ciertos países de Europa Oriental y la ex Unión Soviética. Tales esquemas difieren de los arreglos de protección implícita de depósito comentados más arriba, principalmente en que probablemente figurarán formalmente expresados en algún texto legal. Su principal característica es que el entero costo de proporcionar compensación recae en el gobierno y no existe fondeo previo. La principal ventaja de esa garantía reside en su simplicidad. Lo que es más, pueden constituir el medio más efectivo de preservar la confianza del público en países donde el sistema comercial bancario está seriamente subcapitalizado. Por otra parte, como se hizo notar más arriba, la existencia de tales garantías puede incrementar la tendencia a incurrir en riesgos por parte de las personas que manejan los bancos.
- Una segunda alternativa consiste en que el gobierno establezca una corporación de seguro de depósito de propiedad pública que administre el esquema, pero que es financiada, al menos en parte, mediante contribuciones de los bancos comerciales.
- Tercero, es posible establecer un esquema público que sea administrado conjuntamente por el banco central (o la autoridad superviso-

ra bancaria) y los bancos comerciales, conforme al cual todo el financiamiento sería proporcionado por estos últimos.

- Finalmente, el esquema puede ser organizado por los mismos **bancos**, exclusivamente sobre una base enteramente privada contractual, sin que el gobierno intervenga para nada.

En la práctica, la tercera y cuarta opciones, que implican un seguro mutuo de los bancos, requiere un sistema bancario comercial muy sólido, con el capital suficiente para absorber las pérdidas que se produzcan entre sus miembros. Cuando esto no se da, el gobierno tendrá que desempeñar algún papel en el apoyo al esquema de seguro. Por esta razón, los esquemas de fondos privados en particular se hallan principalmente en los países de Europa Occidental, mientras que los países en desarrollo tienden a establecer esquemas públicamente administrados, que reciben al menos parcial fondeo de parte del gobierno.

Los países en desarrollo, asimismo, parecen valorar un mayor involucramiento por parte de funcionarios del gobierno y/o del banco central en la administración de sus esquemas.

7. Activador de la compensación de los pagos a los depositantes

Es muy importante que la ley, al establecer un esquema nacional de seguro de depósito, especifique las precisas circunstancias en que el esquema deberá comenzar a pagar la compensación a los depositantes. Estos “activadores” están normalmente relacionados con la ley doméstica que gobierna la cesación de pagos por los bancos y/o la formulación de normas judiciales (tales, por ejemplo, como la asignación de un liquidador a un banco en el Reino Unido), que tienen por efecto suspender los derechos de los depositantes a emprender acciones legales para el reembolso de sus depósitos. En los países donde se han formulado dichas normas judiciales, éstas proporcionan un claro y objetivo activador para comenzar los pagos de compensación del esquema de seguro de depósito.

En los países donde la legislación doméstica no prevé tales normas, es necesario que alguna autoridad (en la mayoría de los casos la autoridad supervisora bancaria) llegue a la determinación oficial de que el banco es incapaz de rembolsar los depósitos, a fin de que entre en juego el activador para que comiencen los pagos de compensación. En tales países es también esencial que la autoridad competente esté sujeta a la obligación de tomar tal determinación dentro de un número especificado de días después de enterarse de que el banco ha incumplido el pago de un depósito.

8. Limitación de categorías de depósito protegidas

Existen varias categorías de depósito, que los países pueden desear excluir de los beneficios del seguro:

- depósitos de otros bancos o instituciones financieras;
- depósitos de autoridades gubernamentales centrales, regionales o locales;
- depósitos de corporaciones por contraste con las de clientes individuales; en la práctica esta distinción no se hace más que muy raramente (véase sección 9);
- depósitos que pertenecen a directores, gerentes, accionistas⁴ y auditores de un banco quebrado; esto se justifica sobre la base de que los mismos probablemente tienen alguna responsabilidad en la quiebra del banco y, en consecuencia, no merecen compensación;
- depósitos que pertenecen a cercanos parientes de directores, gerentes y accionistas, y terceras partes que actúan en beneficio de los mismos;
- depósitos de compañías que pertenecen al mismo grupo de compañías que el banco;
- depósitos originados por transacciones en relación con las cuales ha habido sentencias condenatorias por lavado de dinero⁵;
- cualquier depósito que adopta la forma de títulos de la deuda emitidos por el banco quebrado o que comprenden parte de los “fondos propios” del banco (puesto que constituyen pasivo de naturaleza capital); y
- aquella parte de cualquier depósito para la cual el depositante es tenedor de seguro o puede compensar reclamaciones contra el banco.

Las autoridades deben decidir también si su esquema habrá de proveer seguro para los depósitos denominados en moneda extranjera. Algunos países excluyen tales depósitos con fundamento en que no forman parte de la oferta monetaria doméstica y consecuentemente no necesitan ser asegurados para proteger el sistema de pagos. Sin embargo, en países donde individuos en particular tienen gran parte de sus balances líquidos y

4 Tal vez sea equitativo, sin embargo, pagar compensación a los accionistas que no están en aptitud de influenciar la conducta del banco, por ejemplo, los tenedores de menos de 5 por ciento del capital accionario.

5 Este es un requisito de cumplimiento obligatorio en los países de la Unión Europea, donde la exclusión del depósito de seguro se usa para reforzar las medidas contra el lavado de dinero.

ahorros en moneda extranjera, es posible que surjan presiones para extender la cobertura a los depósitos en moneda extranjera. De hacerse así, no es necesario que el esquema de seguro lleve a cabo los pagos de compensación en moneda extranjera: la obligación del esquema puede ser confinada a pagar compensación en moneda doméstica al tipo de cambio que regía en la fecha en que el banco fue cerrado.

Las autoridades también tendrán que tomar en consideración si su esquema nacional deberá asegurar los depósitos de que son tenedoras las sucursales extranjeras de sus bancos comerciales. En teoría, los depósitos en oficinas en el extranjero podrían estar sujetas a un pánico o corrida de la misma manera que los depósitos en oficinas domésticas, pero esto, por sí sólo, raramente ha sido considerado como un argumento que induzca en la práctica a extender el seguro de modo que las abarque. De hecho, en el pasado la opinión prevaleciente consistía en no extender cobertura a tales depósitos, con base en que no formaban parte del sistema de pagos doméstico, la oferta monetaria doméstica o el ahorro doméstico; y dado que tales depósitos podrían ya estar protegidos por medio de un esquema de seguro que operase en el país anfitrión, un doble seguro se consideraba innecesario.

Si bien esta es la actitud que prevalece en gran parte del mundo, en la Unión Europea el esquema de seguro de depósito de cada Estado miembro requiere que cubra las sucursales de los bancos de ese Estado en todos los demás Estados miembros. Este particular arreglo constituye un importante elemento del “mercado único” europeo, por el que los bancos incorporados a un Estado miembro están en libertad de abrir sucursales en otros Estados miembros.

A la inversa, un país que permite a los bancos extranjeros establecer sucursales legalmente dependientes en su territorio, deberá determinar si tales sucursales tienen que ser obligadas a pertenecer a su esquema nacional de seguro de depósito⁶. Una falla en el cumplimiento obligatorio de ser miembro del esquema podría exponer a los depositantes domésticos a crecientes riesgos de pérdida, aunque en algunos casos la cobertura proporcionada por el esquema en el país de la matriz de la sucursal podría resultar adecuada. Sin embargo, de no existir tal cobertura, sería prudente insistir en que la sucursal participe en el esquema local.

Vale la pena también hacer notar que el seguro proporcionado por el país de la matriz podría ser más generoso que el suministrado localmente. De ocurrir esto, es posible que los países deseen evitar que las sucursales de los bancos extranjeros ofrezcan más generosa compensación que los bancos localmente incorporados (con el propósito de asegurar una compe-

⁶ Los países de la Unión Europea no encaran este dilema más que en lo que res-

tencia equitativa entre los bancos en el mercado doméstico, más bien que como cuestión de política de seguro de depósitos (per se).

9. Cuantía de la cobertura del seguro

Desde el punto de vista de los depositantes, el esquema más atractivo es el que proporciona ilimitada protección para aquellos tipos de depósito que califican para esa protección. Sin embargo, son muy pocos los esquemas nacionales que proveen esto, ya que el riesgo moral o de negligencia se maximiza y los costos (que recaen ya sea en bancos saludables o en el gobierno) se consideran generalmente como excesivos. La mayoría de los esquemas, en consecuencia, establecen un tope para la cuantía de la compensación que puede otorgarse a un depositante individual por sus depósitos asegurados. El establecimiento de ese límite es una cuestión de criterio y no puede decidirse más que a la luz de las circunstancias que prevalecen en un determinado país. Un posible enfoque consiste en realizar una investigación sobre la cuantía promedio de los depósitos individuales y relacionar la cantidad máxima de compensación a esa cifra. Otros datos económicos que son relevantes en este asunto son el ingreso nacional *per capita* y el promedio anual de ingreso disponible. Los niveles más elevados de seguro se encuentran principalmente, lo que no es sorprendente, en la mayoría de los países en desarrollo -que proveen compensaciones por persona que fluctúan entre 20 000 a 100 000 dólares estadounidenses y más. Para la mayor parte de los países en la Unión Europea, la compensación por persona llega hasta 20 000 ECU (aproximadamente 26 000 dólares estadounidenses) y tiene carácter obligatorio -aunque los países miembros, desde luego, están en libertad de superar ese nivel si lo desean.

Cuando se calcula la elegibilidad para compensación de un solo depositante es usual amalgamar todos los depósitos que él o ella tienen en cuentas separadas. Además, resulta aconsejable para la ley que gobierna el esquema de seguro especificar el tratamiento que se debe otorgar a depósitos de propiedad conjunta, así como la manera de tratar los depósitos que se encuentran en capacidad fiduciaria o de una agencia. Asimismo también ayuda que la ley establezca claras reglas con respecto al tratamiento de intereses no pagados que se han acumulado en los depósitos hasta la fecha de cierre del banco. Resulta equitativo incluir esos intereses cuando se calcula la cantidad total que es elegible para compensación.

Es posible para los esquemas de seguro distinguir entre depositantes individuales y corporativos, y algunos países pueden desear confinar la compensación a los depósitos de los individuos. En la práctica, empero, como se hizo notar anteriormente, tal distinción no suele hacerse más que muy raramente. Una razón de ello es la equidad. Una segunda es que la imposición de límites máximos a la compensación tiende en cualquier ca-

so a restringir la protección otorgada a los grandes depósitos corporativos. Los topes a la compensación tienden, en consecuencia, a sesgar el seguro de depósito en favor de los pequeños depositantes, en particular los individuos privados. El sesgo puede ir de acuerdo con una deliberada intención de política social.

Finalmente, los países pueden desear tomar en consideración la práctica del “coaseguro”. El coaseguro significa que el depositante siempre soporta una parte de la pérdida, cuando la cuantía del depósito es menor que el tope asegurado. Este enfoque se sigue en el Reino Unido, donde la compensación está limitada en todos los casos a un máximo de 90% de la reclamación total de cada persona a un banco quebrado. Al imponer la coparticipación del riesgo entre depositantes y el esquema de seguro, el coaseguro fortalece la disciplina del mercado y da aun a los pequeños depositantes un incentivo para evaluar la capacidad crediticia de los bancos.

10. Para financiar el seguro de depósito

A fin de que funcionen efectivamente, los esquemas de seguro de depósito deben contar con adecuadas fuentes de financiamiento. Se ha hecho notar ya que esto puede constituir un problema en los casos en que el seguro toma la forma de garantías explícitas del gobierno. En otros esquemas, resulta equitativo que el sistema bancario soporte el costo, puesto que el seguro de depósito incrementa el atractivo de los depósitos bancarios con respecto a otras inversiones financieras. Sin embargo, el sistema bancario en algunos países puede no ser suficientemente fuerte para financiar toda la compensación que se requiere como resultado de una crisis bancaria, sin que a su vez sufra una seria erosión de capital. En estos casos, puede ser apropiado para el gobierno financiar parte de la compensación, posiblemente suministrando financiamiento de apoyo a los recursos del propio esquema. La medida en que un particular esquema debería depender de la asistencia del gobierno, sin embargo, sólo puede calcularse a la luz de la fortaleza del sistema bancario comercial y de la capacidad del gobierno para encontrar recursos con este propósito.

Los países también tienen que decidir si deben establecer o no un fondo como parte de su esquema de seguro de depósito. En caso de no establecerse el fondo, el esquema de seguro no tendrá que imponer contribuciones a los bancos mientras no se produzca un cierre. Esto resulta muy ventajoso para los bancos, siempre que no haya quiebras. Al mismo tiempo, empero, depender de las contribuciones sólo después de que se produce el hecho, tiene ciertas desventajas. Primero, porque concentra el costo de la compensación, en lugar de alargarlo en el tiempo, con lo que se exacerba la carga que recae en los bancos saludables en momentos en que también puede estar sufriendo presiones. Segundo, el propio banco en

quiebra no tendría que contribuir a la compensación requerida como resultado de su incumplimiento, lo que no es equitativo. Una ventaja de la creación de un fondo es que resulta sumamente visible y tiende a promover la confianza del depositante. Otra es que el fondo puede ser acumulado a lo largo del tiempo y esto aligera el costo para los bancos. Lo que es más, si las quiebras bancarias **son** infrecuentes, el fondo puede aumentar sus recursos mediante la inversión de sus activos: idealmente, sin embargo, **un** fondo **no** debería invertir más que en activos líquidos de bajo riesgo*

Los esquemas deben tener autoridad legal para imponer contribuciones a los bancos. Estas contribuciones pueden expresarse como un porcentaje fijo de alguna cifra base, tales como el total de depósitos o el total de depósitos asegurados de cada banco. El total de depósitos asegurados es una base preferible, puesto que relaciona la contribución de cada banco directamente al seguro que recibe. Sin embargo, es posible que no siempre sea fácil para los bancos calcular el nivel preciso de depósitos asegurados, si las reglas de cobertura son complejas.

Muchos países requieren que los bancos hagan contribuciones anuales a sus esquemas, normalmente a tasas que fluctúan entre 0.01% y 0.50% de los depósitos. Unos cuantos imponen una tasa más elevada, pero ninguna requieren más del 1.0% anual. Otros países, empero, empero, eligen no imponer contribuciones más que cuando se establece un nuevo banco (o el propio esquema de seguro), y subsecuentemente sólo si el esquema requiere nuevos fondos para pagar compensación o reponer su reserva básica.

Cualesquiera que sean los arreglos precisos de cada esquema, el sentido equitativo exige que el poder gravar con contribuciones sea limitado, a fin de no imponer una irrazonable (y posiblemente perjudicial) carga a aquellos bancos que han operado con prudencia. Algunos esquemas, en consecuencia, tienen topes para la contribución total que puede imponerse a cada banco. Resulta deseable que la exacta definición de ese límite pueda ser convenida, de ser posible, entre las autoridades monetarias y los bancos comerciales, antes de que sean incorporadas a la legislación. Ejemplos de estos topes son el 0.3% de los depósitos en el Reino Unido, 0.5% en Bélgica, y 1.0% en Islandia. Es asimismo deseable permitir a los bancos que deduzcan sus contribuciones al esquema de las utilidades imponibles.

Es posible, en principio, que los esquemas apliquen tasas diferenciales de contribución entre los bancos, en un intento por reflejar los relativos riesgos en que incurren los bancos individuales o clases de bancos. En la práctica, sin embargo, virtualmente todos los esquemas tienden a soslayar el hacer evaluaciones sobre riesgo individual que las contribuciones diferenciales (modeladas según principios puros de seguro) requerirían, evi-

dentemente por la dificultad de realizar evaluaciones objetivas y el riesgo de que la revelación de las implicadas clasificaciones oficiales pudiesen activar una corrida contra un banco percibido como de alto riesgo (aunque similar riesgo implicaría la revelación accidental o ilegal de cualquier información confidencial supervisoria).

También es de ayuda si el esquema tiene la autoridad de tomar prestado del banco central o en otras partes contra las contribuciones que puede imponer a los bancos, dado que esto permite al esquema pagar compensación tan pronto como resulta activado, sin tener que esperar hasta que recibe las contribuciones. Los pagos de compensación expeditos, en general, contribuyen a mantener la confianza del público en los bancos.

II. Disposiciones administrativas

La ley que establezca un esquema de seguro de depósito debería proveer para su administración. Requerirá, desde luego, un órgano de gobierno y la composición del mismo debería reflejar el grado de apoyo financiero que el esquema recibe del gobierno y los bancos, respectivamente. Debería ser provisto de personalidad legal. Sería asimismo apropiado que el banco central y (para casos diferentes), que la autoridad supervisora bancaria estuvieran representados. Un esquema requiere personal, aunque el número de miembros probablemente variará considerablemente a lo largo del tiempo, de acuerdo con el ritmo en que ocurren las quiebras bancarias. Puede ser aconsejable, por lo tanto, que el esquema no cuente por sí mismo con un personal permanente muy amplio, sino que dependa de que las personas adecuadas estarán disponibles sobre una base temporal cuando se las necesite -posiblemente con el apoyo del banco central. Otra opción es que el banco central lleve a cabo la mayoría de las operaciones del esquema sobre una base de agencia. Al cobrar las contribuciones de los bancos y pagar las compensaciones a los depositantes, el esquema incurriría en gastos y habrá que establecer una provisión para satisfacer los mismos, ya sea a partir de las contribuciones de los bancos o del ingreso proveniente de las inversiones del fondo.

La ley en cuestión también deberá proveer para que las reclamaciones de los depositantes contra un banco en quiebra sean automáticamente transferidas al esquema, en la medida que el esquema paga compensación al depositante, y con efecto desde la fecha en que se paga la compensación; de otro modo, la ley debería establecer los derechos del esquema a ser reembolsado, pero este sería un camino más sembrado de obstáculos. La transferencia de reclamaciones legales permite al esquema participar en la liquidación del banco quebrado. Cualesquiera cantidades recibidas por el esquema de la liquidación pueden ser agregadas al fondo o, en el improbable caso de que sean sustanciales, devueltas a los bancos.

12. Conclusión

Los esquemas de seguro de depósito son mecanismos relativamente complejos. Como los sistemas bancarios nacionales difieren considerablemente, no es prudente recomendar un modelo que sería adecuado para todos los países. La mayoría de los países pueden beneficiarse mediante la introducción de un esquema que protege los depósitos de los miembros menos ricos de la sociedad y contribuye a mantener la confianza en los bancos saludables. Sin embargo, ningún esquema alcanzará estos objetivos a menos de que sea adecuadamente provisto de fondos.

Apéndice

El siguiente cuadro establece una lista de países que, según se sabe, han introducido seguro formal de depósito y las principales características de sus esquemas.

<i>País</i>	<i>Gestión</i>	<i>Compensación máxima por depositante (en dólares estadounidenses)^a</i>	<i>Fuente de compensación</i>	<i>Fondo permanente</i>
Alemania	privada	30% de fondos propios del banco quebrado	bancos	sí
Argentina	conjunta	10 000	bancos, banco central y prestamos	sí
Austria	privada	19 825	bancos	no
Bangladesh	oficial	1475	bancos	sí
Bélgica	conjunta	19 300	bancos	sí
Canadá	oficial	43 950	bancos & prestamos	sí
Columbia	oficial	10 125	bancos	sí
Checa, República	oficial	3 760	bancos & prestamos	sí
Chile	oficial	3000	gobierno	no
Dinamarca	privada	45 075	bancos	sí
Dominicana, República	conjunta	8000	bancos	sí

<i>País</i>	<i>Gestión</i>	<i>Compensación máxima por depositante (en dólares estadounidenses)^a</i>	<i>Fuente de compensación</i>	<i>Fondo permanente</i>
El Salvador	no se sabe	3 425	gobierno	no
España	oficial	12 350	bancos, banco central & préstamos	sí
Estados Unidos	oficial	100000	bancos & préstamos	sí
Filipinas	conjunta	3800	bancos & préstamos	sí
Finlandia	no se sabe	sin límite	bancos & préstamos	sí
Francia	privada	81 650 ^b	bancos	no
Grecia	conjunta	25 300	bancos	sí
Hungría	oficial	7200	bancos	sí
India	privada	850	bancos & préstamos	sí
Irlanda	oficial	20 230	bancos	sí
Islandia	privada	sin límite	bancos	sí
Italia	privada	50 500 ^b	bancos	no
Japón	conjunta	97 250	bancos & préstamos	sí
Kenia	oficial	1800	bancos & préstamos	sí
Kuwait	no se sabe	sin límite	gobierno	no
Líbano	privada	18	bancos	sí
Luxemburgo	privada	20 400 ^b	bancos	no
México	oficial	sin límite	bancos	sí
Nigeria	oficial	2300	bancos & préstamos	sí
Noruega	conjunta	sin límite	bancos & préstamos	sí
Países Bajos	conjunta	25 750	bancos & préstamos	no
Perú	conjunta	2000	bancos & préstamos	sí

<i>País</i>	<i>Gestión</i>	<i>Compensación máxima por depositante (en dólares estadounidenses)^a</i>	<i>Fuente de compensación</i>	<i>Fondo permanente</i>
Portugal	conjunta	45 175	bancos	sí
Reino Unido	conjunta	27 900	bancos & préstamos	sí
Suecia	oficial	37 550	bancos & gobierno	n.a.
Suiza	oficial	26 075 ^b	bancos & préstamos	no
Taiwán	oficial	38 500	bancos & gobierno	sí
Tanzania	oficial	450	bancos & gobierno	sí
Trinidad & Tabago	oficial	8 350	banws & préstamos	sí
Turquía	conjunta	sin límite	bancos & préstamos	sí
Uganda	oficial	3000	bancos & gobierno	sí
Venezuela	conjunta	13 800	bancos & préstamos	sí

n.a. = no aplicable.

a Convertidos de moneda nacional al tipo de cambio a fines de 1995.

b Para estos países el límite máximo es por depósito, no por depositante.

Lecturas adicionales

Dale, Richard, "The Regulation of International Banking" (Cambridge, 1984).

Kyei, Alexander, "Deposit Protection Arrangements: A Survey", FMI, Documento de Trabajo, No. WP/95/134 (Washington, D.C., diciembre de 1995).

Talley, Samuel y Mas Ignacio, "Deposit Insurance in Developing Countries", Banco Mundial, Documento de Trabajo No. WP 548 (Washington D.C., 1990).

Unión Europea, "Directive 94/19/EC of the European Parliament and of the Council", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, No. L135/5 (mayo de 1994).

Índice

	<i>Pág.</i>
Resumen	1
1. Introducción	1
2. La racionalidad del seguro de depósito	2
3. Riesgo moral o de negligencia	3
4. ¿Seguro de depósito o protección implícita de depósito?	4
5. Seguro privado	5
6. Tipos de esquemas de seguro de depósito	6
7. Activador de la compensación de los pagos a los depositantes	7
8. Limitación de categorías de depósito protegidas	8
9. Cuantía de la cobertura del seguro	10
10. Para financiar el seguro de depósito	11
11. Disposiciones administrativas	13
12. Conclusión	14
Apéndice	14
Lecturas adicionales	16

Este Ensayo fue publicado por el
Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos
Durango 54, Col. Roma, México, D.F., 06700
Tel. (525) 533-0300,
Telefaxes: (525) 514-6554, (525) 207-2847,
(525) 207-7024 y (525) 525-4432.
Se terminó de imprimir en mayo de 1997
México, D.F.
El tiraje fue de 300 ejemplares
Impreso por:
Editorial y Comunicación