

**BANCO CENTRAL DE COSTA RICA
DIVISIÓN ECONÓMICA
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
DIE-EC-21-97/R
MAYO, 1998**

***ASPECTOS GENERALES DEL
SISTEMA DE PROTECCIÓN IMPLÍCITA
“VRS”
SEGURO DE DEPÓSITOS***

**KATIA VINDAS SÁNCHEZ
RODOLFO DURÁN VÍQUEZ**

**DOCUMENTO DE TRABAJO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, ELABORADO EN LA DIVISIÓN
ECONÓMICA, DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS**

**LOS CRITERIOS, ANÁLISIS Y CONCLUSIONES REPRESENTAN LA OPINIÓN DE LOS AUTORES, CON LOS
QUE NO NECESARIAMENTE PODRÍA COINCIDIR EL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA**

INDICE

I. INTRODUCCION.....	3
II. ESTABILIDAD DEL SISTEMA BANCARIO	6
III. INSTITUCIONES PREVENTIVAS “VRS” PROTECTORAS	8
IV. EXPERIENCIAS DE ALGUNOS PAISES ANTE LA PRESENCIA DE CORRIDAS DE FONDOS BANCARIOS	9
V. SEGURO DE DEPOSITOS.....	10
VI. SISTEMAS DE PROTECCION IMPLICITA “VRS” SISTEMAS DE SEGUROS DE DEPOSITO.....	12
A. NATURALEZA DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN IMPLÍCITA (SPI).....	13
B. NATURALEZA DEL SISTEMA DEL SEGURO DE DEPÓSITOS (SSD).....	14
C. COMPARACIÓN DE LOS DOS SISTEMAS (SPI Y SSD)	16
a) Proceso de resolución de quiebra	18
b) Riesgo moral.....	19
c) Corridas de fondos bancarios	21
d) Protección al pequeño depositante	21
e) Capacidad de absorción de pérdidas	21
VII. CONSIDERACIONES FINALES.....	22
VIII. BIBLIOGRAFIA.....	25

RESUMEN

El presente documento tiene por objetivo analizar las ventajas y desventajas del establecimiento de un sistema de seguro de depósitos respecto al sistema de protección implícita, el cual no se sabe a ciencia cierta como operará ante la presencia de una crisis financiera.

Al respecto, este trabajo pretende generar discusión en el ámbito bancario y financiero sobre el establecimiento en Costa Rica de un sistema de seguro de depósitos, el cual vendría a dar mayor confianza y estabilidad al mercado monetario. Ambos sistemas (explícito e implícito) tienen sus pros y contras y, por tanto, es necesario analizarlos para ir generando alternativas que contribuyan al fortalecimiento del sistema financiero y, no esperar hasta que se presente una crisis sistémica (quiebra en cadena de bancos).

Además, se pretende realizar un segundo trabajo en esta misma área, cuyo objetivo sería exponer las principales características del sistema de seguro de depósitos, así como, analizar y medir la viabilidad del establecimiento de dicho sistema de protección para el caso de Costa Rica.

Los objetivos de los sistemas de protección implícita y seguro de depósitos son esencialmente los mismos “promover la estabilidad bancaria y el desarrollo del sistema bancario”, así como proteger a los pequeños depositantes de las pérdidas ante quiebras bancarias.

En un sistema de protección implícita, la cobertura del gobierno de los depósitos es totalmente discrecional. El gobierno ofrece tal protección, no porque esté obligado a hacerlo así mediante una ley, sino porque éste cree que tal acción podría alcanzar cierto objetivo de política o bien porque considera que esto es más barato que hacerlo en el largo plazo (quiebra masiva de bancos). Mientras que, un sistema de seguro de depósitos es creado mediante una ley, la cual establece de antemano un conjunto de normas y procedimientos para la operación de dicho sistema. En particular, la ley podría especificar los tipos de instituciones financieras y depositantes que podrían participar del seguro, si el sistema podría ser voluntario u obligatorio, la cantidad máxima de depositantes que podrían ser asegurados, si el monto de cobertura es total o parcial, los mecanismos del asegurador que podría emplear para resolver las situaciones de quiebra bancaria y, si la administración recae en una institución pública, privada o mixta, etc.

I. INTRODUCCION

El sistema financiero posee dos objetivos primordiales, la administración de los medios de pago de una economía y la intermediación de fondos prestables entre unidades económicas superavitarias y deficitarias¹. No obstante, para el cumplimiento eficiente de las mismas es necesario generar y mantener confianza entre sus clientes, principalmente, en sus depositantes.

La confianza que puede crear una entidad financiera depende de varios aspectos, entre ellos, los que pueden ser manejados endógenamente a su gestión y aquellas no

¹ Véase a Giorgio, Luis A. (1991).

controlables por la misma, las que por lo general están asociadas al resto del sistema financiero y a los resultados macroeconómicos.

Recientemente, surgió la necesidad de diseñar instituciones en el sistema financiero con el fin de eliminar o minimizar ineficiencias del mercado, debido a la existencia de información imperfecta y asimétrica entre los bancos, prestatarios y supervisores, lo que genera problemas de riesgo moral y selección adversa. Lo anterior, pues se supone que algunos depositantes no son capaces de analizar en forma adecuada la calidad de los activos bancarios y consecuentemente de evaluar la probabilidad de quiebra de la entidad con la que operan. Esto puede ser aún más serio en países en que la publicidad de la información bancaria no opera.

Cuando existe dicha asimetría los depositantes se enfrentan al dilema de determinar los motivos de la quiebra de un banco, es decir, si se debió a un mal manejo del mismo o bien si es debido a una alteración del nivel de riesgo de todo el sistema.

Los pánicos bancarios son actualmente fenómenos de rápida repercusión debido principalmente al elemento tecnológico que agiliza los procesos de transferencia de depósitos dentro del sistema financiero tanto interno como externo. En este sentido, el efecto contagio se propaga rápidamente ante la presencia de una externalidad negativa provocada por la quiebra de un banco, puesto que puede ocurrir un retiro masivo en forma muy rápida de los fondos depositados. En cuyo caso podría crear un riesgo de quiebra de todo el sistema financiero, que acarrearía elevados costos financieros y sociales, especialmente por la importancia del sistema bancario y monetario en el funcionamiento de la economía.

Al respecto, es muy importante la naturaleza líquida y nivel de riesgo de los activos de los bancos y, el efecto de propagación que tienen las quiebras bancarias. Punto fundamental para justificar la creación de instituciones o sistemas de protección de depósitos, con el fin de reducir o minimizar las crisis sistémicas.

Durante la década de los ochenta, la inestabilidad bancaria ha emergido como principal problema tanto en países desarrollados como en desarrollo. Costa Rica no ha sido la excepción, si bien se puede recordar que a finales de la década del ochenta se presentó una crisis de liquidez que conllevó a la quiebra de varias financieras, asimismo el cierre del Banco Anglo Costarricense (1994), son hechos que quebrantaron en alguna medida la estabilidad del sistema financiero.

¿Qué acciones pueden realizar las autoridades para evitar o bien suavizar éste tipo de acontecimientos?. La evidencia empírica ha mostrado que en la mayoría de los países en los que se han presentado crisis sistémicas han obedecido a problemas de liquidez del sistema financiero y, por lo general han implicado retiros masivos de los depósitos. En respuesta, los gobiernos han tomado acciones fuertes para restaurar sus sistemas bancarios hacia una saludable y reforzada supervisión prudencial. Asimismo, para mitigar sus efectos o bien con el fin de prevenir estas crisis, se han creado **instituciones protectoras de depósitos vía un sistema formal de seguro de depósitos**.

Los sistemas de seguro de depósitos existen en casi la mayoría de los países desarrollados y aproximadamente en doce de las economías en desarrollo. En estos países, como lo mencionan Talley y Mas (1990) es necesario hacer tres preguntas: i) debería la nación proteger a los depositantes como asunto de política pública, o simplemente “dejar que el mercado trabaje”, ii) si se da la primera condición, debería formarse un sistema de seguro de depósitos formal o confiar en los mecanismos gubernamentales que tienen el efecto de proteger a los depositantes y iii) si la creación del sistema del seguro de depósitos es la mejor alternativa ¿Cómo podría éste ser diseñado?.

Para responder a estas interrogantes, el presente documento tiene por objetivo analizar los pros y contras emanados del establecimiento de un sistema de seguro de depósitos explícito y respaldado por una ley respecto al sistema de protección implícita, el cual no se sabe a ciencia cierta como operará ante la presencia de una crisis financiera ¿dejará quebrar o no a un banco ante un problema de liquidez?; ¿cuáles bancos están protegidos, los grandes? los pequeños? los estatales? Todos?; ¿cuál es el monto de los depósitos protegidos, total o parcial?, etc.

Al respecto, este trabajo pretende generar discusión en el ámbito bancario y financiero sobre el establecimiento, en Costa Rica, de un sistema de seguro de depósitos, el cual vendría a dar mayor confianza y estabilidad al mercado monetario. Ambos sistemas (explícito e implícito) tienen sus ventajas y desventajas y, por tanto, es necesario analizarlas para ir generando alternativas que contribuyan al fortalecimiento del sistema financiero y, no esperar hasta que se presente una crisis sistémica (quiebra en cadena de bancos).

Además, se pretende realizar un segundo trabajo en esta misma línea, cuyo objetivo sería exponer las principales características del sistema de seguro de depósitos, asimismo, analizar y medir la viabilidad del establecimiento de dicho sistema de protección para el caso de Costa Rica.

Este trabajo se estructuró de la siguiente forma: en la sección II, se analizan los aspectos necesarios para alcanzar un sistema bancario estable; en la sección III, se exponen las principales características de instituciones preventivas “vrs” las protectoras; en la sección IV se mencionan experiencias de algunos países ante corridas de fondos bancarios; en la sección V se detalla el objetivo y surgimiento de los Seguros de Depósitos y; en la última sección, se comparan los Sistemas de Seguro de Depósito (SSD) respecto al Sistema de Protección Implícita (SPI). Además, como resultado del análisis del presente documento se presentan algunas consideraciones finales.

II. ESTABILIDAD DEL SISTEMA FINANCIERO Y BANCARIO

Existen varias razones por las que un gobierno desea promover un sistema financiero estable². Entre ellas: i) fortalecer el buen funcionamiento del sistema de pagos, ii) incrementar la tasa de ahorro nacional con el fin de proveer a la gente de activos financieros seguros (depósitos bancarios) que ellos podrían mantener.

Al incrementarse el ahorro de una nación se puede tener más inversión y de esa forma alcanzar una alta tasa de crecimiento económico, iii) promover el desarrollo y crecimiento de la intermediación financiera. Dado que la misma tiende a producir una asignación más eficiente del crédito y de los recursos en un país que si las transacciones

² Para mayor detalle véase Talley y Mas (1990).

financieras son llevadas directamente entre las unidades superavitarias y deficitarias. Finalmente, iv) por razones de bienestar social. Los gobiernos muchas veces desean proteger los pequeños ahorrantes de las pérdidas ante una quiebra bancaria, que podría destruir una porción considerable de los ahorros de las personas.

Para alcanzar la estabilidad bancaria, los gobiernos han desarrollado una variedad de arreglos que tienden a promover la misma. Entre ellos; estructuras legales para los bancos, establecimiento de sistemas y normas para la supervisión prudencial y evaluación de los bancos. Estos sistemas están diseñados para asegurar el cumplimiento bancario con leyes y regulaciones y, prevenir a los bancos de emplear prácticas bancarias no sanas. Los gobiernos han autorizado a sus bancos centrales a prestar a bancos comerciales que experimentan presiones de liquidez (prestamista de última instancia (PUI)). Finalmente, para lograr la estabilidad bancaria algunas naciones han implementado sistemas de seguros de depósitos explícitos.

En algunos países el banco central se convierte en el PUI con el fin de evitar situaciones de pánico bancario. Cuando ocurre esto, por lo general el mismo está dispuesto a proceder rápidamente y sin límite cuando las circunstancias se lo exijan. En este sentido, la autoridad monetaria se compromete a prestar libremente y a altas tasas de interés, en momentos de pánico bancario. Se dice “libremente” puesto que es necesario que los bancos puedan satisfacer la demanda de efectivo de sus depositantes y así evitar el pánico y, a “altas tasas de interés” para que se cumpla realmente que el banco sea el PUI y de esa forma los bancos recurran a él, cuando realmente el sistema bancario no disponga de efectivo.

Así es necesario bajo este esquema que el banco central asuma un compromiso previo confiable, para disminuir la probabilidad de quiebra de bancos solventes, como resultado del efecto contagio.

A pesar de los esfuerzos que han realizado algunos gobiernos para promover la estabilidad financiera, los sistemas bancarios de muchos países han experimentado serias crisis durante la década pasada. Además, tales crisis en algunos países parecen han alcanzado niveles que son imprevistos durante los últimos cincuenta años. Las causas de las mismas son numerosas. La principal ha sido los severos “shocks” macroeconómicos que la mayoría de las naciones han sostenido. En varios de estos

países, los “shocks” exógenos han sido agravados por políticas económicas domésticas inapropiadas, principalmente debido a los grandes déficits presupuestarios y el excesivo crecimiento de dinero y crédito. Lo cual ha producido efectos negativos sobre las ganancias de varias firmas domésticas, perjudicando su capacidad para servir su deuda bancaria.

III. INSTITUCIONES PREVENTIVAS “VRS” PROTECTORAS

Es necesario hacer la distinción entre instituciones preventivas de las protectoras. Las primeras controlan los niveles de riesgo asumidos por los bancos y que en consecuencia pueden minimizar la probabilidad de quiebras bancarias. Por su parte las segundas resguardan a los clientes del banco y a los propios bancos en caso de pánicos bancarios.

Se puede mencionar como medidas preventivas los requisitos mínimos de capital³, liquidez y diversificación de cartera, las limitaciones respecto al tipo de actividad bancaria permitido con fondos de terceros, el cumplimiento en general de normas de supervisión prudencial, así como, la publicidad de la información. Por su parte entre las instituciones de carácter protector se incluye las distintas formas de seguro de depósitos y servicios de acceso a un prestamista de última instancia. No obstante, puede existir una fuerte interrelación entre las preventivas y las protectoras.

En este sentido, las protectoras se crean con la idea de crear confianza en el sistema bancario, con el fin de disminuir la probabilidad de ocurrencia de pánicos bancarios y a su vez crisis financieras.

³ En este sentido el acuerdo de Basilea plantea el requerimiento mínimo de un 8% (Patrimonio/Activos ponderados por riesgo).

Los seguros de depósitos y los servicios de acceso a un prestamista de última instancia involucran el peligro de riesgo moral y los efectos adversos sobre el riesgo bancario. Por lo tanto, debe existir una fuerte interrelación entre los dos tipos de instituciones.

IV. EXPERIENCIAS DE ALGUNOS PAISES ANTE LA PRESENCIA DE CORRIDAS DE FONDOS BANCARIOS

La condición de crisis de los bancos en algunos países en desarrollo ha alcanzado la posibilidad de propagar las corridas de fondos y por tanto el colapso de su sistema bancario. En respuesta a ello como mencionan Talley y Mas (1990) "...más de 25 gobiernos, en la década pasada, han intervenido para ayudar la crisis institucional". Los siguientes casos dan una prueba de la propagación de estas crisis que han sido confrontadas y las acciones que el gobierno se siente comprometido a tomar:

A principios de los ochenta, en el sistema financiero de Chile se generalizaron las insolvencias. Como resultado, el gobierno en 1981 intervino y liquidó ocho instituciones insolventes que, en agregado, mantenían el 35% del total de activos del sistema financiero. Un poco después del año, el gobierno intervino otra vez, colocando a ocho instituciones con 45% de los activos del sistema bajo la administración del Banco Central, y brindó respaldo financiero a todos excepto a uno de los bancos comerciales permanentes. Como resultado de estas acciones, los depósitos del Banco Central de préstamos de bancos comerciales en 1988, representaban cerca del 19% del producto nacional bruto.

En Colombia, las pérdidas del sistema bancario a mitad de la década de los ochenta ascendían al 140% del capital y reservas del sistema. Por lo cual, el gobierno fue forzado a intervenir en seis de los bancos que mantenían el 24% del total de activos del sistema.

En las Filipinas, 161 instituciones pequeñas mantenían 3.5% del total de activos financieros del sistema que fueron cerrados entre 1981 y 1987.

Además, el Banco Central fue forzado a intervenir en dos grandes bancos públicos y cinco bancos privados. Los bancos públicos fueron liquidados en 1986 y sus activos problemáticos (equivalentes al 30% de los activos del sistema bancario) fueron transferidos a una agencia separada.

Adicionalmente para reestructurar la crisis bancaria, algunos países han tomado otras dos acciones para restaurar la estabilidad de sus sistemas bancarios. **Primero**, algunos países han reforzado sus leyes bancarias y regulaciones, estableciendo sistemas de supervisión prudencial y evaluación bancaria. En varios casos, estas acciones fueron llevadas con el Banco Mundial o con programas de asistencia técnica con el FMI. **Segundo**, varios países en años recientes han establecido sistemas de seguros de depósito⁴. Estos sistemas parecen haber sido creados para ayudar a restaurar la confianza del público en el sistema bancario, dándole al gobierno un mecanismo formal para tratar las quiebras bancarias. Además, otros países en desarrollo que no tienen seguros de depósito están ahora en proceso de crear tales sistemas (Brasil) ó están considerando la conveniencia de establecerlos.

Los sistemas de seguro de depósitos pueden ser públicos, privados o mixtos. En países como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá, Bélgica, Argentina, República Dominicana y otros están administrados por instituciones públicas, en tanto que Alemania, los Países Bajos y Francia son privados, los cuales están basados en un arreglo colectivo de los propios bancos integrantes del sistema financiero, con algún tipo de supervisión del gobierno.

El sistema mixto se utiliza en Japón, Portugal, Perú y en España, son países en que el banco central y la industria bancaria conformaron una institución, así por ejemplo en España esta institución se rige con el derecho privado. Una parte de la aportación inicial la realiza el gobierno o el banco central y otra las aportaciones de las instituciones miembro.

En Costa Rica al no existir una entidad de este tipo el Estado ha sido el garante de los depósitos del público en la banca estatal, es decir, es una protección implícita. Sin

⁴ Entre ellos; Chile, Colombia, Venezuela, Argentina, México, El Salvador, República Dominicana, Kenya, Nigeria, Trinidad y Tobago, Yugoslavia, etc.

embargo, hasta el momento no ha existido ningún tipo de seguro implícito para instituciones privadas del sistema financiero.

V. SEGURO DE DEPOSITOS

Se puede mencionar como **objetivo principal** del seguro de depósitos el evitar el fenómeno de contagio y por lo tanto la crisis sistémica cuando quiebra un banco individual, ya que opera como un “absorbedor” de este tipo de choques. No es por tanto, función del seguro evitar la quiebra de un banco, sino eliminar los efectos de esa quiebra sobre el resto del sistema. Adicionalmente, el propósito del seguro es dar a los depositantes una cobertura que los indemnice en caso de que la Institución depositaria no pudiera devolver los dineros captados.

Así desde el punto de vista del depositante, el seguro hace a los bancos igualmente atractivos, independientemente de su riesgo de insolvencia. Se elimina la necesidad para el depositante de evaluar y clasificar a los bancos entre “buenos y malos”. De forma que ante una quiebra individual de una entidad financiera, es el asegurador quien paga al depositante, con lo cual se evitan los efectos negativos que podrían afectar el total de depósitos y el acervo de dinero. De igual forma los depositantes en otras instituciones financieras ven positivamente esa acción con la que desaparece la secuencia contagio-pánico bancario y por tanto crisis sistémica.

Por lo general, las aseguradoras de depósito han surgido como respuesta a crisis financieras, así entre los principales objetivos están:

- i) Garantizar los depósitos, en especial, los de los pequeños ahorrantes, puesto que por lo general éstos no tienen capacidad para conocer la situación financiera de las instituciones bancarias.
- ii) Restablecer la confianza del público en las instituciones financieras.
- iii) Reducir el riesgo de crisis sistémica. Se argumenta que si los depositantes saben que su dinero está seguro no tendrán motivo para retirarlos de los bancos masivamente.
- iv) Garantizar el buen funcionamiento del sistema de pagos.

Estos objetivos están vinculados y, es importante la creación de este tipo de institución puesto que evita el retiro masivo de depósitos, no sólo, de las instituciones que han sido declaradas insolventes sino, además, de todo el sistema financiero del país. Esta institución puede cumplir un objetivo social, el cual es cubrir a los pequeños ahorrantes, en especial, cuando los límites de cobertura son relativamente bajos.

En su mayoría los pequeños depositantes utilizan el motivo de “precaución” para ahorrar con el fin de enfrentar eventualidades futuras, sin analizar el tipo de institución en donde realiza sus depósitos en cuanto solidez, ni el tipo de interés que se le paga por sus ahorros. En cuanto al segundo objetivo es importante destacar que el público sólo tendrá confianza en el sistema financiero en la medida en que sus depósitos estén asegurados. Aspecto fundamental para que exista confianza en el sistema financiero y por tanto para que la economía continúe funcionando óptimamente.

Para los autores Talley y Mas (1990), el realizar un análisis y evaluación del seguro de depósitos, para que resulte relevante y útil, necesariamente deben compararse los sistemas de seguro de depósito explícito “vrs” el esquema de protección implícita, que son ahora ampliamente utilizados en países sin seguros de depósito.

A continuación se realizará una comparación de ambos sistemas previo a una caracterización breve de los mismos. Asimismo, se identifican los principales aspectos de los sistemas de seguros de depósitos y, se revisan los pro y los contra de formas alternativas de protección de los depósitos.

VI. SISTEMAS DE PROTECCION IMPLICITA “VRS” SISTEMAS DE SEGUROS DE DEPOSITO.

La forma más utilizada para analizar y evaluar los sistemas de seguro de depósitos es compararlos con los esquemas de protección de depósitos implícita que típicamente son empleados en países en desarrollo. Para comparar estos sistemas, es necesario especificar las principales características tanto de los sistemas implícitos como explícitos. Es importante enfatizar que en la práctica estos sistemas poseen sus propias características dependiendo de cada país. Consecuentemente, es necesario generalizar sus aspectos básicos. Estas generalizaciones constituyen una base satisfactoria para alcanzar conclusiones con respecto a los pros y contras de ambos sistemas. De hecho,

en la evaluación de los dos sistemas en un país dado, los ejecutores de política podrían identificar las características principales de los dos sistemas en el país, y luego usar estos resultados para comparar los sistemas. A continuación se abordará la naturaleza de los sistemas, protección implícita y seguro de depósitos, posteriormente se hace una comparación de los dos esquemas.

A. Naturaleza de los sistemas de protección implícita (SPI)

En un sistema de protección implícita (SPI), la protección del gobierno a los depositantes es totalmente discrecional. El gobierno ofrece tal protección, no porque esté obligado a hacerlo así por ley, sino porque éste cree que tal acción podría alcanzar cierto objetivo de política pública, dado que se podría sentir al menos parcialmente responsable por las pérdidas que deberían ser absorbidas, o bien porque considera que esto es más barato que hacerlo en el largo plazo (quiebra masiva de bancos). Más aún, la determinación del porcentaje y la forma de la protección está basada sobre una decisión “ad hoc” hecha por el gobierno. No existe guías sobre reglas preestablecidas y procedimientos para realizar el proceso, aunque las acciones previas en circunstancias similares podrían influenciar el resultado. Ninguna protección ofrecida a los depositadores “normalmente” podría ser financiada fuera del presupuesto gubernamental o por medio del Banco Central.

En un SPI, el gobierno podría extender la protección en dos vías básicas:

- Primero cuando un banco insolvente es cerrado, el gobierno puede hacer pagos directos a los depositantes o disponer que los depósitos del banco quebrado sean asumida por otro banco.
- Segundo: el gobierno podría disponer y apoyar financieramente la fusión de un banco problemático con un banco sano. Esta iniciativa podría prevenir la quiebra del banco y, de ese modo protege a todos los depositantes. El gobierno podría prevenir la quiebra para rehabilitar el banco. Esta rehabilitación podría tomar la forma de: i) una inyección directa de capital hacia el banco, ii) el gobierno podría adquirir alguno o todos los activos no ejecutables⁵ en valor en libros de los bancos en quiebra. Esta transacción

⁵ Se refiere a los activos que no han sido sometidos o llevados al proceso de cobro judicial.

podría ser equivalente a una inyección de activo, y también podría tener la ventaja de dar al banco un inicio con un portafolio limpio. Con ambos tipos de rehabilitación, el gobierno aparecería como el accionista dominante y, de ese modo efectivamente nacionaliza el banco.

B. Naturaleza del sistema del seguro de depósitos (SSD)

Un sistema de seguro de depósitos (SSD) es creado por la aprobación de un estatuto de seguro de depósitos, el cual establece de antemano un conjunto de reglas y procedimientos para la operación del sistema. En particular, el acta podría especificar los tipos de instituciones financieras y depositantes que podrían participar del seguro, el sistema podría ser voluntario u obligatorio, la cantidad máxima de depositantes que podrían ser asegurados, monto de cobertura total o parcial y, como el sistema podría ser creado, institución pública, privada o mixta, los mecanismos del asegurador que podrían emplearse para resolver las situaciones de quiebra bancaria, y otras más.

El porcentaje de protección que un SSD extiende depende de la cobertura máxima de seguro especificada en el estatuto, por ejemplo, ya sea que el asegurador tiene la autoridad para resolver las situaciones de quiebra bancaria extendiendo la protección hacia depositantes no asegurados. Se puede enfocar tres esquemas básicos de seguro. Los cuales cubren bastante bien el rango de protección de depósitos incorporado en los SSD ya existentes.

Las principales características de los tres esquemas (cobertura limitada, 100% y discrecional) son presentados en el cuadro N°1, y puede ser comparados con las características principales de un SPI y un sistema donde el gobierno no interviene en las situaciones de quiebra bancaria.

Cuadro N°1
Esquemas alternativos de protección de depósitos

		Naturaleza de la protección ofrecida		Modalidad de la operación	
Tipo de sistema	Prototipo	Pequeños depositante	Grandes depositantes	Liquidación	Fusión o rehabilitación
No interviene	U.S. después de 1934	ninguno	ninguno	no	no
Sistema implícito	Thailandia, Malasia	discrecional	discrecional	posible	probable
Sistema de Seguros de Depósito					
Cobertura limitada	Austria, Francia, Alemania	garantizado	ninguno	si	no
Cobertura 100%	Argentina, 1946-71	garantizado	garantizado	posible	probable
Cobertura discrecional	U.S., España	garantizado	discrecional	posible	probable

Tomado de: Talley y Mas, World Bank Policy, and External Affairs Working Paper No.548.

En cuanto a cobertura limitada, el esquema está diseñado, en primer lugar, para proteger a los pequeños depositantes en presencia de quiebra bancaria. Bajo este esquema, las cuentas de depósito están aseguradas hasta cierta cantidad máxima. Ante una quiebra bancaria el asegurador está autorizado a pagar los seguros de depósito hasta la cantidad máxima, o disponer para todos los depósitos asegurados de la quiebra bancaria a transferir a otro banco. Con este esquema, el asegurador no está autorizado a rehabilitar los bancos o a disponer de fusiones asistidas financieramente, debido a que podría extender de hecho la protección a los depositantes no asegurados para prevenir la quiebra.

Bajo el esquema de cobertura 100%, todas las cuentas de depósito están plenamente aseguradas. El asegurador puede emplear un amplio rango de mecanismos para resolver las situaciones de quiebra bancaria, incluyendo los pagos de los depósitos asegurados o transferencias, la fusión asistida financieramente y, rehabilitaciones.

El esquema de cobertura discrecional se ubica entre el de cobertura limitada y el de cobertura 100%. En un sistema como éste, todos los depositantes están asegurados hasta una cierta cantidad, como con un esquema de cobertura limitada. Sin embargo, se diferencia de éste en que el asegurador está autorizado, bajo ciertas circunstancias, a extender la cobertura hacia depósitos no asegurados usando una compra y supuesta

transacción para resolver una quiebra⁶, o para disponer una fusión financiera asistida o rehabilitación a fin de prevenir la quiebra. Las circunstancias especiales que podrían haber prevalecido antes de que el asegurador extienda la protección hacia los depositantes no asegurados podrían ser: i) el sistema bancario esté amenazado por una pérdida de confianza pública que podría resultar en una extensión de corrida bancaria, y ii) la necesidad de proteger contra las corridas de fondos bancarios sobrepujando la erosión de la disciplina del mercado que prolongan de hecho la protección hacia los depositantes no asegurados vinculados.

Así, un esquema de cobertura discrecional podría funcionar como una disposición de cobertura limitada cuando el sistema bancario no está amenazado, pero podría ser convertido en uno de cobertura de 100% si una amenaza es suficientemente seria como para justificar una erosión de la disciplina del mercado. Dada la inestabilidad y concentración bancaria que se encuentran en países en desarrollo, un sistema de cobertura discrecional podría ser usado para proteger a los depositantes no asegurados.

Los sistemas de seguro de depósitos pueden ser financiados en una variedad de formas, sin embargo, la manera más común de crear un fondo de seguro de depósitos es asegurar bancos para constituir la prima del seguro y pagos periódicos para el fondo. El gobierno muchas veces hace una contribución de capital inicial para el fondo y para dar al SSD algún grado de credibilidad al inicio. En algunos SSD, el asegurador tiene la autoridad para pedir prestado al Banco Central o a la Tesorería. También, el gobierno puede estar autorizado a contribuir como acción adicional en caso de que el capital del fondo sea agotado por pérdidas.

C. Comparación de los dos sistemas (SPI Y SSD)

Los objetivos de los SPI y SSD son esencialmente los mismos “promover la estabilidad bancaria y el desarrollo del sistema bancario”, así como contribuir a la justicia social para proteger a los pequeños depositantes de las pérdidas cuando los bancos quiebran. Al mismo tiempo, hay algunas diferencias importantes en las características de ambos sistemas, las cuales se presentan en el cuadro No.2. La identificación de estas

⁶ En una compra y supuesta transacción, el asegurador arregla que otro banco asuma todos los depósitos del banco en quiebra y adquiera alguno o todos los activos del banco en quiebra, en retorno a un

diferencias es crucial debido a que ellas sirven de base para evaluar los efectos relativos y la conveniencia de estos dos sistemas de protección de depósitos.

Cuadro N°2.
Principales diferencias entre el sistemas de protección implícito y el de seguro de depósitos.

Características	Sistema implícito	Sistemas de seguro de depósitos
Existencia de reglas y procedimientos del gobierno en la protección de depósitos.	NO	SI
Obligación para proteger los depositantes	No hay obligación legal, la protección es discrecional por parte del gobierno.	Obligación legal para proteger a los depositantes hasta un límite de seguro, el asegurador puede tener discreción para proteger a los depositantes no asegurados
Cantidad de protección extendida hacia los depositantes	Puede variar la forma de ninguna protección a una total	Puede variar de una forma limitada de protección a una protección total.
fusión ex ante	Ninguna	Típicamente los bancos por medio del pago de prima, el gobierno podría proveer una capitalización inicial y posiblemente regular los pagos.
Fusión en caso de quiebra bancaria	Gobierno	Del fondo, las quiebras pequeñas pueden ser cubiertas por recaudación de impuestos especiales sobre los bancos o por préstamos o capital adicional del gobierno.

Tomado de Talley y Mas (1990).

En el proceso de evaluación, se pueden enfocar las siguientes seis áreas: i) proceso de resolución de quiebra, ii) el problema de riesgo moral, iii) la prevención de las corridas de fondos bancarios, iv) la protección de los pequeños depositantes, v) el tratamiento de los bancos, y 6) la capacidad de absorber las pérdidas. La mismas serán comentadas seguidamente:

pago en efectivo por el asegurador. Tal transacción también podría ser usada con la cobertura de 100% ó en un sistema implícito.

a) **Proceso de resolución de quiebra**

Para manejar la situación de quiebras bancarias, los dos sistemas presentan ciertas similitudes y diferencias. Son parecidos en que pueden emplear los mismos mecanismos de resolución de quiebra. Clausurando y liquidando los bancos en quiebra, fusionando los bancos o rehabilitando los bancos para prevenir su quiebra. Sin embargo, son diferentes con respecto al proceso administrativo para resolver las quiebras.

El proceso administrativo para manejar las quiebras bancarias y proteger a los depositantes debería ser rápido y producir resultados que son relativamente consistentes en el tiempo. Basados en este criterio, un SSD podría producir mejores resultados que un SPI. Un SSD podría resultar en más rápidas y suaves resoluciones debido a que ésta opera sobre la base de las reglas establecidas y procedimientos escritos en los estatutos del seguro de depósitos. El SSD es prefinanciado y, de ese modo se elimina la necesidad de determinar la fuente de financiamiento para protección a los depositantes.

En contraste, el proceso de manejar las quiebras bancarias y proteger los depositantes con un SPI podría no ser necesariamente más rápido y suave, y con resultados muy probablemente impredecibles e inconsistentes en el tiempo. Más bien, todo el proceso es discrecional y "ad hoc", aquí sirven como única guía aquellas acciones previas en circunstancias similares. Más aún, debido a que un SPI no es prefinanciado, el gobierno podría tener que determinar un origen del financiamiento. Si el origen es el presupuesto del gobierno, la acción tanto del área legislativa como ejecutiva podrían ser probablemente requeridas. La acción requerida puede ser lenta y constituir un serio problema en las crisis bancarias cuando la confianza del público está erosionada. Finalmente, un SPI es apto para ser sujeto de consideración de presiones políticas, haciendo los resultados menos predecibles y consistentes en el tiempo.

Con un SPI el gobierno ha considerado grados de libertad con respecto a la protección de los depositantes en situaciones de quiebras bancarias. Primero, el gobierno puede controlar la cantidad de protección ofrecida. Al otro extremo, el gobierno no protege a ningún depositante, o bien podría proteger totalmente a todos los depositantes acción probable que se tome especialmente si se trata de un banco importante, altamente visible donde la propagación de las pérdidas del depositante podría minar la confianza del público en todo el sistema bancario. El gobierno también podría tener la discreción de proteger

todos los depositantes hasta cierto monto de depósitos, de ese modo asegurar que todos los depositantes pequeños están plenamente asegurados.

En un SPI, el gobierno también tiene discreción para determinar la forma y sincronización de la protección ofrecida a los depositantes. Por ejemplo, el gobierno podría pagar los depósitos en efectivo o con activos del gobierno. Sin embargo, el total de pago para los depositantes podría ser hecho muy brevemente después de la quiebra bancaria, o podría ser hecha en forma de cuotas alargadas en un período considerable, de ese modo bajaría el valor presente del total de pagos.

En contraste a un SPI, las reglas que imperan en un SSD tenderían a obligar en algún grado las opciones de protección del depósito disponibles al asegurador. Por ejemplo, desde que el asegurador está legalmente obligado a proteger los depósitos asegurados, el asegurador no tiene la opción de dejar de hacerlo para casos individuales, como puede hacerlo el gobierno con un SPI. De igual forma, con un SSD el asegurador típicamente es exigido a pagar los depósitos en efectivo (más que usar algún tipo de otros activos), y el asegurador no puede alargar los pagos en el tiempo a manera de reducir el valor presente de esos pagos.

b) Riesgo moral

El problema de riesgo moral proviene de la distorsión en los incentivos inducidos por la protección de depósitos ya sea implícita o explícita. La presencia de la protección afecta el comportamiento de los agentes involucrados, particularmente su buena voluntad para asumir riesgos excesivos. Ambos, banqueros y depositantes, pueden ser sujetos de riesgo moral.

Dado que la protección del depositante se logra por medio de las operaciones del banco, los banqueros podrían ser sujetos de riesgo moral, cuando se enfrentan a situaciones de mayor riesgo a cambio de un mayor retorno, confiados en que será el gobierno o el asegurador los que responderán, de forma que en caso de pérdida no enfrentarán las mismas.. Este peligro puede presentarse aún y cuando no exista una protección de depósitos; dado el “trade off” de riesgo/retorno.

Los depositantes también experimentan riesgo moral, en el sentido de que ellos no asumen el riesgo asociado con la escogencia de la institución depositaria. Si la decisión

de inversión se hace sin juzgar la condición financiera de la institución, el mercado quiebra para ejercer un efecto disciplinario sobre los bancos.

Los esquemas de seguro de depósitos pueden, como cualquier otro seguro, crear un riesgo moral, al liberar a los agentes económicos de las consecuencias de sus acciones. El riesgo moral se refiere a los efectos adversos que el seguro puede tener, desde el punto de vista del asegurador, sobre el comportamiento del asegurado.

Los depositantes pueden, por lo tanto, contribuir al riesgo moral si el seguro de depósitos 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.

Regresando a la comparación de un SSD y un SPI, el grado de riesgo moral inducido por cada tipo de esquema dependerá directamente sobre i) ya sea que la protección abarca la administración bancaria y accionistas, y ii) el sentimiento de seguridad comunicado a los depositantes. Debido a que el sistema explícito opera por medio de un conjunto de reglas establecidas, ellos pueden (y deberían) completamente eliminar la expectativa a los administradores y accionistas que ellos se beneficiarían de las acciones del SSD. Debido a que tales opciones no están reglamentadas en SPI, estos sistemas son muy similares en producir gran riesgo moral sobre la parte de los banqueros.

El sentimiento de seguridad gozado por los depositantes dependerá de: i) el nivel de cobertura ofrecida, y ii) la confianza del público en la protección del sistema.

Desde nuestro punto de vista, un SSD es muy similar al involucrar un tanto más de riesgo moral sobre la parte de los depositantes que un equivalente SPI creíble. La razón es que un SSD tiende a extender más la protección de depósitos asegurada. Con un SSD, algunos depositantes están plenamente protegidos y todos los depósitos tienen al menos alguna protección. En contraste, con un SPI, los depósitos no están protegidos. En el caso de un SSD con un alto nivel de cobertura, el sistema podría involucrar considerablemente más riesgo moral que un SPI equivalentemente creíble.

c) Corridas de fondos bancarios

La capacidad de los sistemas de protección para detener las corridas de fondos depende de la cobertura que los depositantes sientan de la protección de las pérdidas ante una eventual quiebra bancaria. Como se indicó, un SSD tiene mayor cobertura en la protección de fondos que un SPI. Consecuentemente, se menciona que un SSD es más efectivo que un SPI en prevención de corridas bancarias.

Por otra parte, es mayor la efectividad de detener las corridas bancarias en el SSD con máxima cobertura en comparación con el SPI.

d) Protección al pequeño depositante

Uno de los objetivos tradicionales del sistema de protección al depositante es proteger a los pequeños depositantes. Ambos, el SPI y el SSD pareciera son potencialmente capaces de proteger a los pequeños depositantes. Sin embargo, los SSD están mejor diseñados para cumplir este objetivo debido a que la protección al pequeño depositante está en la forma legal de obligación, y su obligación legal está respaldada por un fondo de seguro de depósito. Por contraste, los SPI no contienen obligaciones legales para proteger aún a los pequeños depositantes.

e) Capacidad de absorción de pérdidas

Una de las principales características de un sistema de seguros de protección es la capacidad para absorber las pérdidas ante quiebras bancarias. Si un sistema faltan los recursos para absorber las pérdidas, los supervisores bancarios pueden ser forzados a conceder que los bancos insolventes continúen operando. La experiencia ha mostrado que la quiebra que involucra bancos insolventes no es apta para componer el problema de una inestabilidad bancaria debido a que los bancos insolventes tienen un incentivo para tomar altos riesgos en un intento para regresar a la solvencia.

Con un SPI, las pérdidas son absorbidas ya sea con el presupuesto del gobierno nacional o del Banco Central. Ambos constituyen potencialmente grandes fuentes de recursos, lejos de exceder los recursos de un buen SSD financiado. Sin embargo, el presupuesto del gobierno nacional típicamente tiene fuertes demandas y, los gobiernos pueden estar renuentes a usar los recursos del Banco Central debido a las implicaciones

inflacionarias. Además, la capacidad actual de un SPI para absorber las pérdidas puede ser significativamente menor que su potencial considerable.

En la mayoría de los SSD, las pérdidas son absorbidas por un fondo hecho para este propósito. La capacidad de un SSD para cubrir sus obligaciones depende principalmente de la capitalización inicial del fondo, la cantidad de prima pagada en el fondo para asegurar los bancos, el tamaño de los pagos hechos para resolver las situaciones de quiebras bancarias, y la habilidad de la administración del fondo para pedir prestado o recibir inyecciones de capital adicional cuando sus recursos están agotados.

Esto es cierto para naciones en las que se establecieron SSD financieramente sanos, capaces de tratar efectivamente con pérdidas cuantiosas. Sin embargo, el récord histórico indica que los países en desarrollo típicamente no crean tales sistemas. Más que eso, ellos tienden a establecer SSD que tienen relativamente poco capital y no poseen suficiente respaldo del gobierno que el fondo puede necesitar en caso de enfrentar un período difícil.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

- En un sistema de protección implícita (SPI), la cobertura del gobierno de los depósitos es totalmente discrecional. El gobierno ofrece tal protección, no porque esté obligado a hacerlo así mediante una ley, sino porque éste cree que tal acción podría alcanzar cierto objetivo de política o bien porque considera que esto es más barato que hacerlo en el largo plazo (quiebra masiva de bancos).
- Un sistema de seguro de depósitos (SSD) es creado por la aprobación de un estatuto o ley, la cual establece de antemano un conjunto de normas y procedimientos para la operación del sistema. En particular, la ley podría especificar los tipos de instituciones financieras y depositantes que podrían participar de dicho seguro, el sistema podría ser voluntario u obligatorio, la cantidad máxima de depositantes que podrían ser asegurados, monto de cobertura total o parcial y, cómo el sistema podría ser creado, institución pública, privada o mixta, los mecanismos del asegurador que podrían emplearse para resolver las situaciones de quiebra bancaria, y otras más.

- Los objetivos principales del establecimiento de un sistema de seguro de depósitos (SSD) son: i) proteger el sistema de pagos; ii) evitar crisis sistémicas; iii) garantizar los depósitos, principalmente de los pequeños ahorrantes., puesto que por lo general éstos no tienen la suficiente capacidad para evaluar la verdadera situación financiera de los intermediarios; iv) restablecer la confianza del público en las instituciones financieras; v) reducir el riesgo de crisis sistémica. Se argumenta que si los depositantes saben que su dinero está seguro no tendrán motivo para hacer retiros masivos de los bancos y vi) garantizar el funcionamiento del sistema de pagos.

- Los sistemas de seguro de depósitos pueden ser financiados de varias formas, sin embargo, la manera más común es asegurar los bancos del sistema para constituir la prima del seguro, así como, pagos periódicos para dicho fondo. Además, generalmente el gobierno hace una contribución de capital inicial para el fondo, lo cual da al SSD algún grado de credibilidad al inicio. En algunos SSD, el asegurador tiene la autoridad para pedir prestado al Banco Central o a la Tesorería. También, el gobierno puede estar autorizado a contribuir como acción adicional en caso de que el capital del fondo sea agotado por pérdidas.

- Los objetivos de los sistemas de protección implícita (SPI) y seguro de depósitos (SSD) son esencialmente los mismos “promover la estabilidad bancaria y el desarrollo del sistema bancario”, así como proteger a los pequeños depositantes de las pérdidas ante quiebras bancarias. Al mismo tiempo, hay diferencias importantes en ambos sistemas, tales como:
 - i) **Proceso de resolución de quiebra.** Las normas establecidas en un SSD obligan a la institución aseguradora a proteger los depósitos asegurados y, no tiene la opción de dejar de hacerlo en casos individuales, como sí puede hacerlo el gobierno con un SPI. De igual forma, con un SSD el asegurador típicamente es exigido a pagar los depósitos en efectivo, mientras que en un SPI el gobierno podría usar algún tipo de activo financiero.

 - ii) **Riesgo moral.** El problema de riesgo moral proviene de la distorsión en los incentivos inducidos por la protección de depósitos ya sea implícita o explícita. La presencia de la protección afecta el comportamiento de los agentes involucrados, particularmente su buena conducta, al asumir riesgos excesivos. Ambos, banqueros y depositantes, pueden ser sujetos de riesgo moral. Con un SSD, los pequeños depositantes están plenamente protegidos y el resto de los depósitos tienen al menos alguna protección. En contraste, con un SPI, los depósitos no están protegidos. En el caso de un SSD con un alto nivel de cobertura, el sistema podría involucrar considerablemente más riesgo moral que un SPI equivalentemente creíble.

- iii) **Corridas de fondos bancarios.** La capacidad de los sistemas de protección para detener las corridas de fondos depende de la cobertura que los depositantes sientan de protección de las pérdidas ante una eventual quiebra bancaria. Como se indicó en el punto anterior, un SSD tiene mayor cobertura en la protección de fondos que un SPI. Consecuentemente, un SSD es más efectivo que un SPI en prevención de corridas de fondos bancarios.

- iv) **Protección al pequeño depositante.** Uno de los objetivos principales del sistema de protección al depositante es proteger a los pequeños ahorrantes. Ambos, el SPI y el SSD pareciera son potencialmente capaces de cubrir a los pequeños depositantes. Sin embargo, los SSD están mejor diseñados para cumplir este objetivo debido a que la protección está respaldada por una ley y, su obligación legal está respaldada por un fondo de seguro de depósito. En contraste, los SPI no contienen obligaciones legales para proteger aún a los pequeños depositantes.

- v) **Capacidad de absorción de pérdidas.** Con un SPI, las pérdidas son absorbidas ya sea con el presupuesto del gobierno nacional o del Banco Central. Sin embargo, el presupuesto del gobierno generalmente tiene fuertes demandas y, los gobiernos pueden estar renuentes a usar los recursos del Banco Central debido a las implicaciones inflacionarias. Mientras que en los SSD, las pérdidas son absorbidas por un fondo hecho para ese propósito, donde la capacidad para cubrir sus obligaciones depende principalmente de la capitalización inicial del fondo, la prima pagada para asegurar los bancos, el tamaño de los pagos hechos para resolver las situaciones de quiebras, y la habilidad de la administración del fondo para pedir prestado o recibir inyecciones de capital adicional cuando sus recursos están agotados.

VIII. BIBLIOGRAFIA

- Argueta, Wilfredo. (1995). **“Notas sobre el seguro de depósitos”**. En: Boletín Económico. Banco Central de Reserva de el Salvador. Año 8. No.84.
- Arnaudo, Aldo. (1995). **“Comparación de dos crisis financieras Argentinas: 1980 y 1994-5”**. En: Actualidad Económica. Año V, No.28, setiembre-octubre.
- Diamond, Douglas y Dybvig, Philip. (1983). **“Bank Runs, Deposit Insurance, and Liquidity”**. En: Journal of Political Economy. Vol 91. No.3.
- Gilbert, Alton. (1994). **“Federal Reserve Lending to Banks that failed: Implications for the Bank Insurance Fund”**. En: The Federal Reserve Bank of St. Louis. Vol. 76, No.1. January/February.
- Giorgio, Luis Alberto. (1991). **“Banca Central y estabilidad del Sistema Financiero”**. En: Boletín CEMLA VXXXVII. No.4. S-A.
- Maia, Geraldo. (1995). **“Regulación y supervisión bancaria en Brasil: la creación del Fondo (seguro) de depósitos y la implantación de las normas del Acuerdo de Basilea”**. En: Monetaria, abril-junio.
- Sachs-Larraín. (1994). **“Macroeconomía en la economía global”**. Editorial Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- Tabares, Germán. (1984). **“El Seguro de Depósito y Fondo de Garantías”**. Documentación Básica. Superintendencia Bancaria. República de Colombia, Bogotá.
- Talley, Samuel y Mas, Ignacio. (1990). **“Deposit Insurance in Developing Countries”**, External Affairs. Working Paper. No.548.
- Valdés, Salvador y Lomakin, Alexandra. (1988). **“Percepción sobre la Garantía Estatal a los depósitos durante 1987 en Chile”**. En: Cuadernos de Economía, Año 25, No.75, pp. 229-245. Agosto.
- Wallich, Henry. (1984). **“Insurance of Bank Lending to Developing Countries”**. En: Occasional Paper No.15 The Group of Thirty. New York.

Wheelock, David y Wilson, Paul.(1995). ***“Explaining Bank Failures: Deposit Insurance, Regulation, and efficiency”***. En: The Review of Economics and Statistics. Vol XXVII. Number 4. November.

White, Lawrence.(1989). ***“The Reform of Federal Deposit Insurance”***. En: Journal of Economic Perspectives. Volume 3. Number 4. Fall.

vindassk@bccr.fi.cr
duranvr@bccr.fi.cr

F:\...\EC\EC97\EC2197\R.DOC