

## POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LA GARANTIA DE DEPOSITOS\*

RICKI TIGERT HELFER

*Investigadora de Brookings Institution, Washington D.C., ocupó el cargo de Presidenta y Directora General de la FDIC, de 1994 a 1997. Autora invitada.*

Un sistema de garantía de depósitos puede contribuir a la estabilidad financiera, siempre que cuente con fondos adecuados y otros mecanismos de salvaguardia, como un sólido programa de supervisión bancaria.

En la fábula de Esopo sobre la liebre y la tortuga, la tortuga aceptó echar una carrera con la liebre. La liebre, mucho más veloz que la tortuga, salió corriendo a toda velocidad en el primer tramo de la carrera, pero después se acostó a dormir una siesta, convencida de que podría adelantar a su contrincante. Cuando despertó, la tortuga, que había avanzado lentamente pero con constancia, se estaba acercando a la meta. La liebre no pudo alcanzar a la tortuga y ésta ganó la carrera.

Un sistema de garantía de depósitos eficaz se asemeja más a una tortuga

que a una liebre. A primera vista parece que puede establecerse rápidamente y con facilidad un sistema nacional de garantía de depósitos que anuncie una garantía pública para los depósitos de los bancos. Algunos países, a fin de evitar el retiro masivo de depósitos que podría llevar a la quiebra a los bancos en situación sólida y a fin de estabilizar un sistema bancario en dificultades, han intentado crear un sistema de garantía de depósitos de esta forma. Lamentablemente, a menos que el sistema cuente con fondos suficientes para hacer frente a una grave crisis financiera y con un sólido programa de supervisión bancaria, este sistema está destinado al fracaso.

### **Financiamiento del sistema de garantía de depósitos**

Si bien la necesidad de fondos suficientes es evidente, puede resultar menos cierto que el mejor enfoque

\* Autorizado por Revista Finanzas y Desarrollo

consiste en financiar el sistema mediante primas que paguen los bancos participantes, aunque sea necesario un préstamo del Estado para dar comienzo a la acumulación de capital. En primer lugar, al dotar de fondos al sistema, en lugar de recurrir a la garantía del Estado, el organismo encargado de sus operaciones lo administrará de manera responsable desde el punto de vista fiscal. En segundo lugar, dicho organismo podrá contar con el capital de operaciones necesario para resolver las quiebras bancarias. Si hay que esperar que el poder legislativo asigne el capital de operaciones necesario, el costo de la resolución de las quiebras bancarias será mucho mayor, como se comprobó en los Estados Unidos durante la crisis de las asociaciones de ahorro y préstamo en los años ochenta y como puede comprobarse hoy en Japón. En tercer lugar, si los bancos pagan primas para financiar el sistema de garantía de depósitos, tendrán un incentivo para vigilar las operaciones del sistema y velar por que éstas se lleven a cabo de manera responsable desde el punto de vista fiscal.

Según una encuesta del FMI realizada en 1996 por G. García y C. Lindgren, de los 182 países miembros del FMI, unos cincuenta tenían un sistema de garantía de depósitos explícito en ese momento, pero muchos no aplicaban las normas reconocidas como prácticas óptimas. En un estudio posterior (García, 1998) se definieron como prácticas óptimas crear una autoridad jurídica y reguladora del sistema, otorgar al supervisor bancario nacional la facultad de adoptar sin demora medidas correctivas frente a instituciones insolventes,

resolver rápidamente la situación de los bancos en quiebra, mantener en un bajo nivel los depósitos cubiertos por garantías de depósitos, obligar a los bancos a que participen en el sistema a fin de evitar la selección adversa, pagar los depósitos con garantía, cobrar primas de seguro ajustadas en función del riesgo y velar por la independencia del organismo de garantía de depósitos.

### **La red de seguridad financiera**

Estas normas son fundamentales para el funcionamiento eficaz del sistema de garantía de depósitos, no obstante no son suficientes por sí solas para garantizar la estabilidad del sistema financiero.

La red de seguridad tiene por objeto mantener la estabilidad del sistema financiero, protegiendo la importantísima función de intermediación financiera que desempeñan los bancos (dando acceso al ahorro para la inversión y el desarrollo) y su papel en el sistema nacional de pagos. Normalmente, además de la garantía de depósitos, la red de seguridad incluye el crédito a corto plazo del banco central para garantizar la liquidez bancaria. En los Estados Unidos existen dos mecanismos de respaldo en materia de liquidez: un servicio de crédito a corto plazo con garantía a través de la ventanilla de descuento del Sistema de la Reserva Federal, que se utiliza para proporcionar efectivo a los bancos solventes cuando éstos tienen problemas de liquidez a corto plazo, y un servicio de giro en descubierto a menor plazo para garantizar el buen funcionamiento del sistema de pagos. La función de la garantía de depósitos es estabilizar el sistema financiero en caso de quiebras ban-

carias ofreciendo a los depositantes seguridades de que tendrán acceso inmediato a sus fondos asegurados aunque quiebre su banco, reduciendo así el incentivo de los depositantes a retirar su dinero del banco. Además de frenar el retiro masivo de depósitos de los bancos, la garantía de depósitos también puede evitar que el pánico se propague a todo el sistema financiero y ponga en peligro tanto a los bancos en dificultades como a los bancos solventes.

Dado que los bancos reciben los depósitos y los convierten en préstamos no líquidos, incluso los bancos más solventes se ven incapacitados para hacer frente a un retiro ilimitado e inmediato de depósitos. La historia ha demostrado la importancia de establecer un mecanismo que inspire confianza a los depositantes.

Sin embargo, estas cifras reflejan algo más complejo. Inmediatamente después de su creación, la FDIC envió 4.000 inspectores sobre el terreno para evaluar los bancos que iban a participar en el fondo de garantía de depósitos. Se reconoció, desde el principio, que el sistema de garantía de depósitos no funcionaría eficazmente sin una supervisión adecuada de los bancos.

La falta de una firme supervisión bancaria puede resultar en que el banco central y el sistema de garantía de depósitos tengan que ofrecer respaldo financiero a bancos insolventes involucrados en actividades riesgosas que podrían afectar la solidez del sistema financiero. Una supervisión prudencial, que consiste en una supervisión interna de los bancos por medio de evaluaciones y una supervisión externa por medio de de-

claraciones financieras periódicas utilizando normas contables internacionalmente aceptadas, constituye el mecanismo de vigilancia de los bancos centrales y de los sistemas de garantía de depósitos. Este mecanismo facilita la tarea de determinar si las instituciones no son solventes o simplemente tienen problemas de liquidez. Sin una supervisión prudencial eficaz, el sistema de garantía de depósitos y los demás elementos que constituyen la red de seguridad protegen a los bancos imprudentes contra las pérdidas a las que éstos deberían hacer frente al arriesgar sus activos con la esperanza de obtener altos rendimientos.

Un país necesita la voluntad política para establecer un sistema de supervisión bancaria eficaz, y el deseo de ganar credibilidad en los mercados financieros internacionales será probablemente un incentivo importante. Además, es necesario contar con profesionales capacitados en materia de supervisión bancaria que pongan en práctica el nuevo sistema. Varios organismos en los países en desarrollo e instituciones financieras internacionales ofrecen este tipo de capacitación. Más importante aún, el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria ha formulado una serie de directrices, los principios fundamentales para una supervisión bancaria eficaz, que pueden aplicar los países que desean establecer un sistema de supervisión prudencial eficaz. Además, a partir de 1988 el Comité de Basilea estableció normas relativas a la suficiencia de capital en función del riesgo.

Las normas reguladoras del capital son el eje fundamental de una supervisión prudencial eficaz. Un nivel só-

lido de capital constituye un buen sistema de protección contra problemas y eleva los costos de la especulación y del comportamiento imprudente puesto que los inversionistas están expuestos a mayores pérdidas si el banco quiebra. No obstante, cabe recordar que si bien es fundamental contar con un nivel sólido de capital, este factor, por sí solo, no puede evitar la quiebra de un banco. El capital de un banco puede desaparecer rápidamente si sus activos no son sólidos. Además, los bancos más nuevos que no han establecido un historial de resultados y cuya gerencia no tiene experiencia presentan más riesgos que los bancos bien establecidos, los bancos que operan en una economía en desarrollo o en transición, sin experiencia en el mercado, se encuentran en una situación aún más arriesgada. Cabe destacar que las normas establecidas por el Comité de Basilea se aplican a los bancos de los países desarrollados, con experiencia, que llevan a cabo sus operaciones a escala internacional. El Comité ha hecho hincapié en que los niveles de capital deben ser mucho mayores en el caso de bancos que se encuentran en otras circunstancias.

### **Riesgo moral**

Independientemente de la eficiencia del sistema de supervisión bancaria de un país o del nivel de capital exigido por las normas de dicho país, no cabe duda de que los elementos de una red de seguridad nacional, como el crédito a corto plazo por medio de la ventanilla de descuento y la garantía de depósitos, presentan un peligro, en el sentido de que pueden distorsionar el mercado reduciendo las pérdidas que podrían producirse por

decisiones económicas equivocadas. La red de seguridad plantea, pues, la cuestión del riesgo moral.

Riesgo moral es un término utilizado por los economistas para referirse a todo elemento —por ejemplo; un seguro o un subsidio público— que fomenta un comportamiento arriesgado, llevando a los agentes que asumen un riesgo financiero a creer que obtendrán los beneficios de las inversiones arriesgadas que hagan, quedando al mismo tiempo protegidos contra las pérdidas. El respaldo a instituciones financieras insolventes ciertamente entraña riesgo moral, pero aun el respaldo en forma de liquidez a instituciones en dificultades, pero solventes, también puede entrañar riesgo moral si este respaldo sirve de escudo para dichas instituciones frente a la realidad del mercado. Al crear una red de seguridad, los países deben llegar a un equilibrio entre dos metas rivales: mantener un sistema financiero estable cuando surgen problemas de liquidez y de solvencia, y reducir al mínimo el riesgo moral.

La forma más eficaz de lograr que la red de seguridad limite el riesgo moral es permitir que el mercado castigue a los agentes que asumen un riesgo financiero, dejando que quiebren las instituciones financieras insolventes e imponiendo costos a las instituciones que lleguen cerca de la quiebra. En este último caso, la solución sería algo tan simple como aplicar altas tasas de interés por el respaldo en forma de liquidez a corto plazo. Sin embargo, en el primer caso, todos los países del mundo han tratado a menudo de rescatar instituciones consideradas «demasiado grandes para quebrar» a fin de evitar problemas

sistémicos. Una forma de lograr un equilibrio razonable entre el riesgo moral y un sistema financiero estable sería permitir una excepción muy limitada —en el caso de quiebras que planteen un riesgo sistémico— y dejar que el mercado castigue el comportamiento imprudente. De este modo, en general, los bancos insolventes quebrarían y los accionistas perderían su capital accionario si el banco recibe asistencia para permanecer en funcionamiento. Este equilibrio garantiza que, como norma, la red de seguridad sea una red a través de la cual las instituciones insolventes pueden caer, y no una plataforma que evite que estas instituciones caigan a un nivel que las haga quebrar.

En los Estados Unidos la cuestión del riesgo moral fue un aspecto importante de la reacción legislativa ante las crisis de la banca y el ahorro que afectaron a las instituciones financieras entre 1982 y 1994. La crisis bancaria por sí sola entrañó 1.617 quiebras o casos de bancos que se mantuvieron abiertos con el respaldo de la FDIC. El Congreso cuestionó los enfoques adoptados por los organismos regulatorios. El Sistema de la Reserva Federal de los Estados Unidos fue objeto de crítica por dar crédito a través de su ventanilla de descuento a demasiados bancos insolventes, o que acabaron siendo insolventes. La FDIC fue objeto de crítica por dar respaldo para mantener abiertos demasiados bancos insolventes.

Como reacción a estas críticas, el Congreso de los Estados Unidos promulgó una ley orientada a reducir el riesgo moral. La Ley de mejora de la Corporación Federal de Garantía de Depósitos, que entró en vigor en 1991,

redujo la facultad de la Reserva Federal de conceder crédito por medio de la ventanilla de descuento, limitándola a los bancos en dificultades que podrían superar sus problemas de liquidez. La ley también exigía a la FDIC resolver las quiebras bancarias utilizando el método que entrañara «el menor costo» para el fondo de garantía de depósitos, con lo que se redujo la facultad de la FDIC de respaldar bancos en quiebra. La ley estipulaba también que la FDIC establecería primas de garantía de depósitos basadas en el riesgo, medida que se adoptó en 1992.

Además, el Congreso de los Estados Unidos redujo considerablemente el margen de maniobras de la FDIC y de la Reserva Federal para aplicar la doctrina de los «bancos demasiado grandes para quebrar». También se exigió a todos los superintendentes federales de la banca y el ahorro que aplicaran «medidas correctivas sin demora» para hacer frente a los problemas de las instituciones financieras aseguradas en dificultades, requiriendo una supervisión más detallada y un mayor nivel de capital en las instituciones que no cumplieran los requisitos de umbrales progresivos de capital. A fin de evitar pérdidas para el fondo de garantía de depósitos y, posiblemente, para los contribuyentes estadounidenses, el Congreso también alentó a los superintendentes federales a cerrar las instituciones financieras con probabilidades de quebrar aunque tuvieran hasta un 2% de capital tangible.

La ley de mejora de la FDIC tenía por objeto lograr un equilibrio entre limitar el riesgo moral en el funciona-

miento del sistema bancario y mantener la estabilidad durante una crisis financiera, pero su objetivo principal era reducir el riesgo moral. La cuestión que se plantea hoy es si la ley no ha hecho demasiado hincapié en limitar el riesgo moral en detrimento de la estabilidad financiera. Tomando como base la experiencia actual, la respuesta parece ser «no».

Según el estudio de la FDIC de 1997 sobre las causas de las quiebras bancarias durante las crisis bancarias más recientes en los Estados Unidos, *History of the Eighties: Lessons for the Future*, entre el final de 1992 –cuando la prueba del «menor costo» entró en vigor– y 1995, los depositantes no asegurados no tenían protección en el 63% de todas las quiebras bancarias, en comparación con sólo el 19% entre 1986 y 1991. Por lo tanto, es probable que la prueba del «menor costo» reduzca el riesgo moral en el caso de las garantías de depósitos, alentando a los grandes depositantes no asegurados y a los grandes acreedores a que presten más atención a la conducta y situación de los bancos con los que llevan a cabo sus operaciones. De hecho, es un enfoque adecuado porque estos grupos pueden comprender mejor que los pequeños depositantes los riesgos que asumen al realizar operaciones con un banco que actúa de forma imprudente o lleva a cabo operaciones en plena recesión. Además con el tiempo, este enfoque puede contribuir a que los gerentes de las instituciones financieras sean más prudentes con respecto a los riesgos que asumen durante las fases recesivas del ciclo económico, sabiendo que pueden perder su empleo y las inversiones que tienen, si el banco quiebra. Por último, la po-

sibilidad de perder todo el capital accionario de un banco en quiebra –lo que generalmente sucede tras la intervención de la FDIC– intensifica el nivel de disciplina del mercado impuesto por la prueba del «menor costo».

La FDIC ha observado que la aplicación de prontas medidas correctivas puede llevar al cierre de bancos que podrían haberse salvado. En un análisis sobre quiebras bancarias ocurridas entre 1980 y 1992, la FDIC sostiene que 143 bancos, con activos por valor de US\$11.000 millones, que no quebraron podrían haber sido cerrados después de 1992 conforme a la norma del 2% de capital tangible. Si bien mantener estos bancos abiertos podría aumentar la inestabilidad del sistema financiero durante una crisis bancaria, los US\$11.000 millones en activos bancarios representaron un pequeño porcentaje del total de activos (algo más de US\$206.000 millones) de todos los bancos que quebraron durante ese período.

Sin embargo, la FDIC también ha observado que, conforme a la norma del 2% de capital tangible, 343 bancos probablemente habrían cerrado antes del momento en que cerraron durante la crisis bancaria. En consecuencia, la norma del 2% de capital tangible también sirve para prevenir pérdidas al cerrarse bancos en quiebras con mayor prontitud.

### **Enseñanzas para los países en desarrollo**

Para los países que están considerando la creación o la reforma de un sistema de garantía de depósitos no cabe duda de que este sistema por sí solo

no puede incrementar la estabilidad del sistema financiero. Si no se establece un sólido sistema de supervisión bancaria que incluya normas de capital sólidas y mecanismos que favorezcan la participación del mercado imponiendo disciplina sobre los participantes en el sistema, la garantía de depósitos y los demás elementos de la red de seguridad financiera no serán eficaces, y aumentarán los costos y las dificultades para resolver una crisis financiera. Pueden establecerse mecanismos para aumentar la disciplina de mercado, tales como circunscribir la protección de la garantía de depósitos en los países en desarrollo a los pequeños ahorradores, resarcir a los depositantes no asegurados y a los grandes acreedores en último término en caso de liquidación de un banco en quiebra y establecer que los accionistas perderán todo el capital cuando el banco quiebra.

Lamentablemente, este tipo de reformas legislativas no serán eficaces si los gobiernos de los países con mercados emergentes siguen dando amplias garantías de respaldo a los participantes en el mercado de manera ad hoc cuando el sistema financiero comienza a tener dificultades, o si las instituciones financieras internacionales alientan a los países a que proporcionen este tipo de respaldo en un empeño equivocado de garantizar la estabilidad, lo que no dio resultado durante la crisis de Asia. Estos tipos de medidas se traducen en un mayor riesgo moral, sin aumentar la estabilidad sistémica. Si bien es posible que la quiebra de las empresas insolventes genere mayor inestabilidad a corto plazo, cabe prever que

a mediano y largo plazo la disciplina de mercado contribuya con el tiempo a reforzar y estabilizar el sistema financiero.

Con respecto a los países que están comenzando a considerar la posibilidad de establecer un sistema de garantía de depósitos, esta descripción del papel limitado que puede desempeñar la garantía de depósito en el mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero sin una sólida supervisión bancaria, ni mecanismos para limitar el riesgo moral, podría resultar desalentadora, y esto es tal vez positivo. Los países deben avanzar lentamente, como la tortuga de la fábula de Esopo. Si van demasiado de prisa a la hora de proporcionar garantías de depósitos, sin sentar las bases financieras y de supervisión necesarias y sin una disciplina de mercado, podrían descubrir más adelante que han firmado un cheque en blanco para cubrir pérdidas financieras, lo que debilitará su economía y creará un sólido entorno de riesgo moral que intensificará el riesgo y los problemas sistémicos, agravando las dificultades durante las próximas crisis. El panorama puede parecer sombrío, pero es más fácil de sobrellevar que la quiebra de un fondo de garantía de depósitos o una tesorería nacional sin fondos.

*Este artículo se basa en un discurso pronunciado por la autora el 9 de septiembre de 1998 en la Conferencia Internacional sobre Garantía de Depósitos, patrocinada por la FDIC, en Washington.*

## REFERENCIAS

GUILLIAN, García y CARL-JOHAN Lindgren. *Deposit Insurance and Crisis Management*, documento operacional 96/3, Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI. 1996.

GILLIAN, García. *Deposit Insurance*. en *Preventing Banking Crisis: Lessons from Recent Global Bank Failures*, actas de la conferencia patrocinada

por el Banco de la Reserva Federal de Chicago y el Banco Mundial, Gerard Caprio, Jr, y otros, a cargo de la edición (Washington, Banco Mundial. 1998.

*Corporación Federal de Garantía de Depósitos*. *History of the Eighties: Lessons for the Future* (Washington), 1997. ☀