

EN TORNO A LA REFORMA DEL SEGURO DE DEPOSITOS

José Miguel RODRIGUEZ FERNANDEZ

I. INTRODUCCION

DESDE hace algún tiempo, se ha reavivado el debate en relación con la conveniencia y oportunidad de introducir determinadas modificaciones en lo que usualmente resulta ser hoy el esquema básico de funcionamiento de los mecanismos de seguro de los depósitos bancarios. Como trasfondo, en el decorado aparecen patentes preocupaciones por las insolvencias bancarias, la capacidad de cobertura proporcionada por los fondos de garantía constituidos, la eventual necesidad de recurrir al Tesoro precisamente en momentos de déficit en el Presupuesto público, el grado de protección recibido por el depositante, y —en último término— el equilibrio entre estabilidad y eficiencia en los sistemas financieros. El propósito de las líneas que siguen es esbozar sumariamente las varias vertientes en que se desarrolla el debate apuntado, poniendo de relieve la complejidad del problema y las dificultades para implantar en la práctica cambios sustanciales en el diseño vigente, aun cuando se formulará alguna sugerencia de reforma considerada factible.

En el origen de la creación de dispositivos de seguro de depósitos, encontramos las experiencias de pánico, asedios por parte de los acreedores, inestabilidad financiera y pérdidas de patrimonio que jalonaron a lo largo de mucho tiempo la historia bancaria, y fueron acumulándose en la memoria colectiva al hilo del hundimiento de múltiples entidades. Con la implantación de un sistema de garantía, cuando se presentan las graves circunstancias que dan origen a su aplicación los depositantes reciben una indemnización, con lo cual tal sistema sirve para salvaguardar los saldos de los acreedores individuales. Además, al fomentar la confianza del público, previene el peligro

de reacciones en cadena y de colapso del sector bancario, aminorando las repercusiones directas sobre el volumen global de depósitos y la masa monetaria derivadas de la insolvencia de los intermediarios cubiertos. Junto con ello, y dentro de ciertas condiciones, puede contribuir a potenciar la eficiencia en dicho sector (1).

El contrapunto a sus ventajas viene dado por el hecho, comúnmente admitido, de que un fuerte grado de protección puede reducir el papel de la disciplina emanada del mercado con el fin de refrenar a las instituciones bancarias a la hora de embarcarse en pautas imprudentes de asunción de riesgos; eso tal vez agrave la probabilidad o la magnitud de las pérdidas a soportar por el dispositivo de garantía, de modo que sitúa a éste frente al bien conocido fenómeno del riesgo moral (*moral hazard*). Ante la protección lograda, cabe que el público tienda a colocar sus fondos en los establecimientos que paguen mayores retribuciones, sin entrar a considerar la solvencia de cada oferente; los responsables de las entidades pueden verse inclinados a incrementar en exceso su asunción de riesgos y/o recortar demasiado su nivel relativo de fondos propios. Por tanto, además de prestar atención a las pertinentes regulaciones orientadas a defender los intereses del ente asegurador, resulta obligado sopesar bien los términos y condiciones del esquema de garantía: objetivos concretos pretendidos, modelo específico de protección, naturaleza pública o privada del esquema, tipo de adhesión —voluntaria u obligatoria—, grado de cobertura otorgado, estructura de la prima o cotización, etcétera.

Desde una primera perspectiva, cabe distinguir entre los dispositivos de seguro propiamente dichos y los creados como mecanismos colectivos de garantía y asistencia mu-

tua (2). Estos últimos se financian, por lo común, *ex post*, mediante aportaciones de los bancos adheridos impuestas a propósito en función de las necesidades efectivas, sin que sea relevante la constitución de un fondo permanente expresamente acumulado de antemano. En cambio, los primeros se basan en el pago de unas primas periódicas y proceden a la formación de unas reservas explícitamente orientadas a afrontar futuros eventos dañosos; puesto que tal es el caso de España (3), a ellos nos vamos a limitar aquí. Ante todo, efectuamos un breve análisis de algunos de los principales puntos a debate cuando se examina el rediseño del sistema de garantía de depósitos. Al hilo de esto, y puesto que el asunto bien merece particular atención, sigue un apartado específico dedicado a los problemas que parece suscitar la implantación de un esquema de primas de seguro establecidas en función de los niveles de riesgo asumidos por el ente responsable de la protección. Pese a todo, sin dejar de reconocer las reservas que impone la complejidad de la materia, y con el fin de mejorar la eficiencia y equidad del actual método de cálculo del precio de la garantía, nos planteamos si cabe la introducción de alguna reforma al respecto, haciendo una referencia a lo que entendemos podría ser una solución de segundo rango (*second best*). Ponemos punto final con las principales conclusiones.

II. ALGUNAS ALTERNATIVAS EN DISCUSION

De entrada, la titularidad pública o privada del ente asegurador de los depósitos, el carácter voluntario u obligatorio de la garantía y el nivel de la cobertura proporcionada han sido objeto de controversia.

1. Naturaleza pública o privada

Si repasamos las actuales prácticas en los diferentes países, encontramos tanto esquemas creados y administrados por las autoridades

oficiales como gestionados conjuntamente por éstas y las entidades de depósito, pasando por los articulados mediante acuerdos en el interior del propio sector bancario y dirigidos por las correspondientes asociaciones profesionales. Por más que insistan los partidarios de tal alternativa, la cobertura de los depósitos sólo mediante acuerdos con compañías aseguradoras puramente privadas constituye una experiencia sin el menor relieve, por cuanto, aunque pudiera tener la ventaja de facilitar una más correcta estimación del riesgo y la solvencia de los bancos e incrementar la eficiencia, plantea problemas de contenido y gestión del seguro (4), credibilidad, menor confianza del público en su funcionamiento sólido, y —en definitiva— nace la pregunta de quién asegura a los aseguradores privados. Existe la posibilidad de insolvencias bancarias en cadena y desestabilización del mecanismo de pagos nacional, más aún habida cuenta de que, en la práctica, el prestamista de última instancia —por lo común, el banco central— considera discrecional el momento y volumen de su intervención en ayuda de los intermediarios financieros, e históricamente ha cometido errores de apreciación u oportunidad; aunque la probabilidad de ese «efecto dominó» sea pequeña, los costes a él vinculados alcanzarían —en su caso— niveles muy altos, y no resulta fácil admitir que las firmas de garantía privadas dispondrían de capacidad para afrontar un siniestro de una categoría semejante (5). De ahí que las compañías privadas difícilmente se vislumbren como un perfecto sustitutivo de un esquema de cobertura que, siendo de carácter público, semi-público o asimilable, en último término descansa realmente sobre la garantía absoluta y definitiva que sólo puede proporcionar el respaldo del Estado. Otra cosa es asignar a los aseguradores privados el papel de complementar la garantía, facilitando un cierto nivel adicional de cobertura (6).

2. Adhesión obligatoria o voluntaria

¿Por qué no permitir que los ahorradores elijan su combinación preferida de riesgo y rentabilidad, acudiendo a los bancos que deseen —con una u otra cobertura, o ninguna— y basando sus decisiones en la información proveniente del mecanismo de precios? (Meltzer, 1967). Pese a ser decididos partidarios del fomento de la competencia y de medidas liberalizadoras como las hoy tan defendidas, Edwards y Scott (1979, pág. 104) subrayan que la garantía de los depósitos tiene propiedades de bien público y existe el problema del «gorrón» o «parásito» (*free rider*). Dispensa beneficios a todas las instituciones bancarias —incluso a las que no están aseguradas— debido a su efecto de recortar la probabilidad de asedios y pánicos financieros; de ahí que, para evitar eventuales comportamientos oportunistas, alcanzar mejor los objetivos de bienestar general asociados con la implantación del seguro y reforzar la confianza del público ahorrador, usualmente merece la pena apostar a favor de un sistema obligatorio de contratación o que, por vías indirectas, consiga llegar a abarcar a la práctica totalidad de los intermediarios monetarios (7).

3. Nivel de cobertura

Más enconada parece ser la polémica sobre el grado de protección que ha de ofrecer el dispositivo de garantía implantado. Aunque difiere notablemente de unos países a otros en función del titular del depósito, la moneda en que está constituido, el ámbito territorial de referencia y el saldo, se observa que, como regla general, la garantía tiene una cantidad máxima por acreedor y banco: puede ser un límite precisado en valor absoluto, fijo e igual para todas las entidades incluidas en el sistema; o cabe que el tope sea resultado de aplicar unos porcentajes, bien respecto al volumen de fondos de cada depositante o bien sobre los recursos

de la institución bancaria concernida (8).

Frente a esa política de cobertura parcial, existen partidarios de aprovechar a ultranza la utilidad del seguro de depósitos para potenciar la estabilidad financiera, por lo que sugieren la alternativa de introducir una plena y total protección. Es cierto que esta última política contribuiría a reducir la posibilidad de conmociones en el sistema financiero y en el mecanismo de pagos, además de eliminar las discriminaciones de trato por mor del tamaño —a favor de los bancos importantes— que hoy son habituales cuando ha de resolverse la situación de intermediarios en dificultades. No obstante, tiene la desventaja de que presumiblemente desincentivaría el control en torno a la solvencia bancaria que, en algún grado y pese a las asimetrías y costes de la información, tal vez pudieran ejercer los clientes no por completo protegidos, potenciándose, pues, el riesgo moral implícito en un esquema de seguro de depósitos.

No faltan, claro está, propuestas que tienden a la modificación de la pauta generalmente vigente —una cobertura parcial— mediante planteamientos menos tajantes que la aplicación de una protección total. En concreto, se ha sugerido la implantación de una garantía obligatoria que ampare el volumen global solamente de los depósitos a la vista, lo cual no deja de tener un punto débil: aparte la creciente dificultad existente para seguir manteniendo la tradicional clasificación de depósitos a la vista y a plazo, si aplicamos la conocida «dialéctica de la regulación» sería de esperar que se generasen incentivos para que los bancos procedieran a imaginativas redefiniciones de sus instrumentos de pasivo con el propósito de situarlos dentro de la garantía, desencadenándose una respuesta por parte del asegurador, seguida de una reacción de las entidades, y así sucesivamente.

Otras propuestas pretenden facilitar en mayor medida el juego de las fuerzas del mercado, de manera que la libre voluntad de los agentes

económicos tenga más peso en la elección del grado de seguro finalmente disfrutado. Es el caso de quienes sugieren que los propios depositantes o las entidades bancarias interesadas cuenten con la opción de contratar una cobertura adicional, por encima del habitual límite general. Una alternativa más radical es que cada ahorrador concreto decida el grado particular y específico de protección que desea, con la posibilidad de quedarse al margen de cualquier seguro. Ahora bien, todo esto plantea importantes dificultades para llevarlo a la práctica, pues trae de nuevo a colación cuestiones análogas a las ya apuntadas en relación con la adhesión voluntaria a los dispositivos de garantía (9).

Es claro que establecen un nivel apropiado de cobertura es una decisión difícil, que exige sopesar beneficios y costes esperados y está rodeada de importantes valoraciones políticas. En la actualidad, cuando se han impuesto las tendencias liberalizadoras y desreguladoras, viene a ser muy importante atinar a compaginar, dentro de lo posible, el deseo de minimizar los costes sociales de las insolvencias bancarias y la conveniencia de potenciar la libre andadura de los mercados de fondos y el mejor funcionamiento de sus específicos mecanismos de control prudencial. Tal objetivo no es fácil de alcanzar; si bien el esquema de cobertura hoy usual es motivo de críticas, cualquier planteamiento alternativo presenta inconvenientes de relieve, de modo que no se vislumbra con claridad una línea de reforma que conduzca a una situación palmariamente preferible.

Desde luego, la discusión hasta aquí desarrollada quedaría incompleta de no abordar una última cuestión de relieve: el precio del seguro. El asunto ha generado una amplia e importante controversia, por lo que bien merece un epígrafe específico.

III. EL IMPORTE DE LAS PRIMAS DE SEGURO

Como se sabe, el precio satisfecho por la garantía puede adoptar formas implícitas, no pecuniarias, tales como el requisito de un respaldo mínimo de capital —un «autoseguro» a cargo del banco— o la aplicación de regulaciones directamente orientadas a limitar el riesgo asumido por las entidades vía el control de las operaciones realizadas por éstas. En consecuencia, ya desde ahora es importante recordar que cabe establecer compensaciones (*trade-offs*) entre las primas explícitas —pagos de dinero expresamente realizados al administrador de la garantía— y dichas primas implícitas (Buser y otros, 1981).

Pues bien, ciñéndonos a las explícitas, actualmente lo común suele ser el denominado sistema de prima con tasa uniforme, de manera que se calcula dicha prima de acuerdo con un determinado e idéntico porcentaje aplicado sobre el volumen de depósitos totales —a veces, sólo en relación con los protegidos—, lo cual significa un trato igual para todos los intermediarios sin tener en cuenta el nivel particular de riesgo correspondiente a cada uno. Tal proceder ha sido el blanco de una reiterada crítica, por cuanto lleva consigo dos problemas básicos (10). Primero, uno de equidad, pues la estrategia y la gestión desarrolladas por ciertas entidades hacen muy poco probable que alguna vez provoquen pérdidas para el asegurador, de manera que, indirectamente, están subvencionando a aquellas instituciones caracterizadas por conductas temerarias o, al menos, más audaces (11). En segundo término, otro de eficiencia, debido al fenómeno del riesgo moral, ya que se pueden generar en los directivos bancarios incentivos no deseables desde el punto de vista social, induciéndolos a disminuir en términos relativos los recursos propios e incrementar el grado de riesgo asociado a la cartera de activos y pasivos administrados (12).

De ahí la sugerencia de aplicar primas ajustadas al riesgo de cada

banco. Semejante propuesta viene a pretender que la disciplina procedente de un precio variable para el seguro constituya una especie de simulación del control derivado del juego de unos mercados que funcionen correctamente (13). Ahora bien, también son patentes las dificultades hoy existentes para introducir en la práctica un esquema *puro* basado en primas «justas» ligadas al riesgo (14). Expliquemos todo esto.

Como planteamiento de principio, un esquema de garantía socialmente óptimo habrá de intentar reducir la probabilidad de fenómenos de pánico en el sistema monetario y las consiguientes repercusiones sobre la vertiente real de la economía, sin perder de vista los costes asociados con eventuales incorrectas asignaciones de recursos derivadas de la implantación del dispositivo de garantía. Eso significa que debería favorecer la estabilidad del sector bancario frente a potenciales efectos de contagio, así como facilitar la asunción de riesgos sin subvenciones ni gravámenes ineficientes; pero, al mismo tiempo, conviene que penalice adecuadamente la poca calidad en la dirección de las entidades y no impida o dificulte la salida del negocio por parte de operadores insolventes. En un contexto de óptimo de primer rango (*first-best*), en ausencia de informaciones asimétricas y con un completo conocimiento de la función de bienestar social, la prima cargada en cada caso por el asegurador se establecería de acuerdo con los costes sociales provocados por la crisis del correspondiente banco, entendiendo por tales los soportados por el ente de garantía —ajustados con los gastos administrativos provenientes de la gestión del dispositivo— más los generados por las posibles externalidades negativas. En términos ideales, serían idénticos los costes y beneficios marginales de la asunción de riesgos, alcanzándose un nivel óptimo al respecto. Además de mejorar la eficiencia, el procedimiento resultaría equitativo, por cuanto una entidad concreta satisfaría la prima acorde con su coste potencial para la colectividad.

Ahora bien, las ventajas asociadas con las primas variables y ajustadas al riesgo deben confrontarse con sus inconvenientes o con las dificultades observadas para aplicarlas en la práctica. Por de pronto, como señalan Merrick y Saunders (1985, pág. 705), si a la hora de fijar esas primas no se cuenta con el conocimiento de una función de bienestar social bien definida, resulta imposible estimar los efectos sobre el equilibrio general procedentes de cualquier esquema de seguro, de modo que la repercusión de las externalidades negativas generadas por las insolvencias bancarias —más aún si éstas se producen en cadena— ha de quedar al margen de toda consideración en la evaluación de costes; de hecho, y significativamente, es ese un problema soslayado en la casi totalidad de los estudios al respecto, donde simplemente se hace referencia a la prima como suma a pagar calculada de acuerdo con la probabilidad de insolvencia de cada banco y el coste *directo* correspondiente que ha de asumir el asegurador si se produce tal suceso, corregida con los gastos operativos del ente de garantía (Cooper y Fraser, 1984, pág. 173).

Además, incluso de adoptar este último y limitado enfoque en orden al establecimiento de la prima, no es fácil llegar a fijarla en términos realmente ajustados al riesgo asumido. En efecto, el ente de garantía de depósitos —como cualquier asegurador— afronta problemas de selección adversa y riesgo moral. En un marco de informaciones asimétricas, el primero alude a las dificultades para diseñar un correcto esquema de primas cuando no quedan revelados completamente los rasgos típicos y el perfil de riesgo de cada banco concreto, el cual —en el momento de celebrar el contrato, y si se utiliza como única variable relevante el precio del seguro— tiene incentivos para tender a declarar una situación de solvencia tal que sea clasificado en la categoría de bajo riesgo y pague un canon pequeño. Sólo con una plena y rigurosa transparencia informativa frente al responsable de la garantía sería factible identificar to-

talmente las características *ex ante* de cada entidad y proceder a su asignación al más apropiado grupo de riesgo. Por tanto, todas las propuestas en favor de las primas variables confían en la capacidad del asegurador para reunir informaciones que mitiguen tanto como sea posible el fenómeno de la selección adversa, y ahí ven sus críticos el talón de Aquiles de semejante planteamiento (15).

Además, habida cuenta de la celeridad con que las entidades están en disposición de alterar el perfil de sus riesgos asumidos, seguramente no resultaría fácil lograr que esas primas variables fueran objeto de modificación tan rápidamente como debiera ser, lo cual nos conduce al ya mencionado problema del riesgo moral: el banco, tras celebrar el contrato de seguro, puede actuar de manera que incremente el coste esperado para el fondo de garantía. Dicho fenómeno no existiría si se contara con una prácticamente continua vigilancia e inspección por parte de los supervisores y unas informaciones de máxima precisión: no sólo conocer las exactas pautas de rendimiento y riesgo de todas las presentes actividades de dentro y fuera de balance, sino también las del conjunto de los negocios potenciales (16). Desde luego, de nuevo nos encontramos con que la hipótesis de un mundo de información completa y simétrica es muy restrictiva e irreal, amén de resultar contradictoria con una de las razones dadas habitualmente para explicar la existencia de los bancos. En consecuencia, el riesgo moral es un elemento de relieve, tanto más preocupante cuanto mayor sea el intervalo de tiempo entre dos sucesivas evaluaciones de la entidad con el fin de revisar y adecuar la prima cargada; y, claro está, si se incrementara la frecuencia de esos análisis, aumentarían los costes operativos del mecanismo de seguro.

Llegados a este punto, y admitido que implantar un dispositivo de seguro con primas *propia e íntimamente* ligadas al riesgo corrido por el fondo de garantía implica afrontar dificultades que parecen insuperables, resulta patente que la cuestión

sustantiva para el debate pasa a ser otra: ¿podría diseñarse al menos una suerte de solución de segundo rango (*second-best*) capaz de mejorar en cierto grado la eficiencia y la equidad del procedimiento usado actualmente, amén de facilitar el proceso de progresiva liberalización de la actividad bancaria frente a ataduras injustificadas o contraproducentes?

El debate está abierto, y no faltan propuestas aparentemente razonables orientadas a incorporar alguna variabilidad en el precio del seguro, aunque sea de forma rudimentaria y sirviéndose al efecto de esquemas con un número muy reducido de categorías genéricas de riesgo establecidas de antemano. Así, cabe pensar en la posibilidad de manejar sólo dos categorías de riesgo, de manera que se parta de una prima base —o «normal»— y se efectúen descuentos para las entidades que así lo merezcan por mantener unos niveles de riesgo inferiores a los demás bancos.

Sin duda, las primas fijadas al hilo de esquemas sencillos como los que ahora mencionamos serían —desde la perspectiva del riesgo— simples aproximaciones con mayor o menor grado de objetividad, pero presumiblemente valiosas a pesar de que no pudiera intentarse su defensa sobre bases de estricto contenido actuarial. Al fin y al cabo, no sólo existe el precedente de la actividad desplegada por los inspectores oficiales encargados de apreciar el nivel de riesgo de los activos bancarios, sino que es patente que en diversos países las denominadas agencias de calificación (*rating*) ya emiten opiniones sobre la solvencia de diferentes bancos. Además, no cabe despreciar la utilidad de las modernas técnicas estadísticas o econométricas de clasificación —análisis discriminante, modelos *logit* y *probit*...—, junto con la información que, en su caso, pueden aportar los mercados de acciones y de instrumentos de deuda subordinada (17).

Con todas las reservas que la complejidad del asunto impone, un proceder como el señalado parece que, pese a su escaso refinamiento, pre-

sumiblemente resultaría propio para favorecer la pertinente desregulación del negocio bancario, al mismo tiempo que mejoraría, en cierta medida, la eficiencia y la equidad del sistema ahora aplicado (18); y se vislumbra factible si aceptamos que, en la práctica, y como en el caso de los volúmenes mínimos de recursos propios, es inevitable que cualquier esquema se base en aproximaciones e incorpore un cierto componente de subjetividad. Desde luego, satisfacer una determinada *ratio* de fondos propios facilitaría el diseño del oportuno contrato de seguro y contribuiría a defender los intereses del ente garante de los depósitos, de manera que mantener una *ratio* superior al mínimo exigido —es decir, ofrecer un mayor grado de «autoseguro»— se vería compensado mediante el pago de un menor precio explícito por la garantía. En realidad, el tamaño de los recursos propios y el importe de la contribución al seguro de depósitos son dos caras de una misma moneda y, por tanto, cuestiones interrelacionadas (19); de hecho, algunos expertos abogan por el perfeccionamiento de la normativa referente a la definición, cálculo y nivel a mantener en las *ratios* de fondos propios como vía para proporcionar la correspondiente cobertura de protección y corregir algunos de los perniciosos efectos que puede estar originando el presente sistema de seguro con prima de tasa uniforme (20).

IV. CONCLUSIONES

Hasta aquí, un esbozo de las principales vertientes en que se desarrolla actualmente el debate en torno a la reforma del seguro de depósitos. Es probable que sea suficiente para vislumbrar la complejidad de las cuestiones en discusión: modelo específico de protección, naturaleza pública o privada del esquema, tipo de adhesión —voluntaria u obligatoria—, grado de cobertura otorgado, estructura de la prima, etcétera.

Parece que difícilmente las compañías de seguro privadas se vislumbran como un perfecto sustitutivo de

un dispositivo de cobertura que, siendo de carácter público, semi-público o asimilable, descansa realmente —en último término— sobre la garantía absoluta y definitiva que sólo puede proporcionar el respaldo del Estado. Distinto es apuntar que los aseguradores privados pueden desempeñar la razonable misión de complementar la protección, facilitando un cierto nivel adicional de cobertura.

Por otro lado, y aun reconociendo la libertad de decisión como pilar esencial en el funcionamiento de las economías de mercado, es lo cierto que, en un deseo de evitar eventuales comportamientos oportunistas y alcanzar mejor los objetivos habitualmente perseguidos con la implantación del seguro, parece lo apropiado optar por un mecanismo que —por vías directas o indirectas— incluya en su marco a la totalidad de los intermediarios monetarios.

Establecer un grado apropiado de protección es, sin duda, materia delicada. Desde luego, el esquema de cobertura parcial de ordinario aplicado es motivo de críticas desde posiciones diversas. Sin embargo, un repaso de los planteamientos alternativos permite concluir que cualquiera de ellos presenta inconvenientes de relieve, de modo que no se atisba con claridad una línea de reforma que conduzca a una situación manifiestamente preferible.

En relación con el nivel de la prima a satisfacer, hoy es usual el pago según una tasa uniforme. Y también resulta habitual admitir las fuertes dificultades existentes para modificar semejante proceder y calcular dichas primas de manera propia e íntimamente ligada al riesgo corrido por el fondo de garantía. No en balde son patentes importantes problemas de selección adversa y riesgo moral, planteados por razón de las distorsiones que introducen las asimetrías de información existentes en la relación entre las instituciones de depósito y el ente responsable del seguro. Ahora bien, como solución de segundo rango (*second-best*), y en una primera aproximación para aplicar

cierta variabilidad en los precios de la garantía, cabe pensar en procedimientos como el de fijar una prima base —o «normal»— y efectuar descuentos para aquellos bancos que estén haciendo correr al asegurador menos riesgos que las restantes entidades. Sin duda, a la hora de establecer esas primas netas finalmente diferentes, un elemento relevante sería tener en cuenta el volumen relativo de fondos propios mantenido por cada institución, por cuanto éste es una especie de «autoseguro», y actúa como margen de seguridad que facilita al fondo de garantía de depósitos la mejor defensa de sus intereses.

En cualquier caso lo que debe ponerse de relieve es que, si el punto central en el estudio de la solvencia bancaria es cómo hacer frente a los riesgos que se derivan del entorno y del negocio, la correspondiente supervisión prudencial de las entidades de depósito gira alrededor de un eje básico: la necesidad de que tanto el nivel requerido de recursos propios como la prima explícita satisfecha por la garantía respondan lo más posible a los riesgos afrontados. La mejora de las técnicas y procedimientos aplicados para la estimación del nivel de riesgo asumido por cada entidad de depósito, es el verdadero nudo gordiano en el problema de establecer una política pública apropiada con miras a salvaguardar la estabilidad del sistema bancario y los intereses patrimoniales de los ahorradores.

El asunto es de la máxima relevancia en un contexto como el actual, desregulado y de creciente competencia, donde los lógicos incentivos de búsqueda de beneficios pueden llevar a las instituciones a innovar y servirse de nuevas técnicas de actuación y gestión, las cuales cabe que escapen al control de los supervisores. El reto, pues, para reguladores y responsables de los sistemas de seguro de depósitos es adaptarse con rapidez a la naturaleza cambiante de la actividad bancaria. Más aún si el coste de una crisis en el sector puede llegar a ser pagado con recursos públicos.

NOTAS

(1) Ante todo, el seguro puede allanar la aplicación de criterios menos restrictivos en las regulaciones dictadas por las autoridades, al suavizar las repercusiones de las insolvencias bancarias sobre los agentes y la economía. En segundo término, es susceptible de cooperar al logro de una competencia desde posiciones de mayor igualdad, menos sujetas —si bien no libres por completo— a interferencias de diverso signo procedentes de la atribución por los mercados de ventajas no necesariamente nacidas en sí de una previa eficiencia: propiedad pública de determinadas entidades, interpretable como respaldadas por la implícita garantía del Estado; dimensión de los bancos, que tiende a favorecer a los grandes, al ser juzgados más seguros que los pequeños por creer que —aun sin garantía formal— difícilmente el poder político estará en disposición de dejar que se hundan, etcétera.

(2) Acerca de las ventajas e inconvenientes de unos y otros, véase SCOTT y MAYER (1971, páginas 895-900), por ejemplo.

(3) Véase MAROTO ACÍN (1984). No obstante, cabe apuntar que, según el periódico *El Nuevo Lunes* (9-15 de noviembre de 1992, págs. 6-7), está en estudio ampliar el actual dispositivo de seguro con la constitución de un fondo complementario, adicional al de las primas ordinarias y basado en compromisos de aportación automática en caso de emergencia o crisis bancaria.

(4) Con objeto de restringir las pérdidas del responsable de dicha cobertura, es importante que éste tenga acceso o disfrute de una adecuada coordinación con el ente oficial facultado para anular la autorización administrativa necesaria en el ejercicio del negocio bancario, de manera que sea posible proceder a cerrar una entidad en el momento en que llegue a ser insolvente, evitando, pues, un mayor déficit patrimonial. Desde el punto de vista de la política gubernamental, es improbable que se otorgue a un asegurador privado una posición tan privilegiada a ese respecto como a uno público.

(5) MURTON (1986, pág. 11) destaca que, generalmente, los riesgos asumidos por los aseguradores privados corresponden a eventos que se distribuyen de manera independiente, de suerte que, partiendo de su experiencia acerca de un gran número de sucesos análogos, están en disposición de estimar con bastante precisión el coste esperado de proporcionar el seguro. Pero no es éste el caso de las insolvencias bancarias: existen riesgos sistémicos y, por tanto, pueden ocurrir muchas conjuntamente.

Es significativo que, hace unos años, los aseguradores privados de Ohio y Maryland se vieran en la imposibilidad de atender sus compromisos cuando las pérdidas sufridas por alguna entidad financiera y la inquietud de los acreedores en relación con la solidez de determinadas asociaciones de préstamo y ahorro provocaron un auténtico asedio de los depositantes para retirar sus saldos en otras. Buen ejemplo de la restringida credibilidad de tales dispositivos es que, como efecto de los acontecimientos en los dos estados citados, y sin razones objetivas, las instituciones de Carolina del Norte, cubiertas mediante un sistema privado, optaron por buscar el amparo de la garantía federal, de naturaleza pública.

(6) Véase al respecto BENSTON y otros (1986), EDWARDS y SCOTT (1979), PARDO ALÉS (1990). Por lo que toca a lo apuntado por SCOTT y MAYER (1971, págs. 864-866, 895), en el sentido de restringir el papel del sector público a una función de reaseguro o reservarlo para la cobertura de las insolvencias acontecidas en circunstancias de profunda depresión económica y excepcionales contracciones monetarias, o bien no son claras sus ventajas netas sobre el dispositivo de seguro público directo, o bien llevaría a inacabables discusiones en torno a cómo definir exactamente las aludidas circunstancias graves. Ahora bien, proceder distinto es que sea el responsable público de la garantía quien reasegure con compañías privadas una pequeña fracción del compromiso asumido frente a cualquier institución bancaria; es una posibilidad prevista en la ley estadounidense de 1991 sobre el perfeccionamiento de la Federal Deposit Insurance Corporation, y puede contribuir a que el ente público asegurador estime más correctamente la prima que, a su vez, él debe aplicar. Por otro lado, un sistema de garantías cruzadas, prestadas entre sí por los propios bancos, ha sido propuesto por ELY (1985). Cada entidad necesitaría el aval de otras como respaldo de todos sus depósitos, pagando por ello una suma. Al igual que cualquier dispositivo articulado en el seno de las asociaciones profesionales de banqueros, tiene el peligro de que pueden verse reforzadas las opiniones del público en torno a las interconexiones de las instituciones bancarias, con la posibilidad de convulsiones generalizadas; además, no aporta un factor adicional —nuevo— de cobertura más allá de la capacidad de apoyo presente en el marco del mismo sector bancario.

(7) En tal sentido, tras aclarar que una adscripción facultativa cabe que sea suficiente si el único propósito es ofrecer a los ahorradores la posibilidad de mantener depósitos libres de riesgo, BALTENSPERGER y DERMINE (1987, pág. 75) se apresuran a señalar que «sin embargo,

puesto que el evitar asedios a los bancos y crisis del sistema se estima usualmente como uno de los objetivos principales, la exhortación normal es a favor del seguro forzoso». Además, en aquellos países donde la adhesión es voluntaria la experiencia enseña que —en la práctica— difícilmente una institución bancaria opta por quedarse al margen. Y no sólo porque algunas autoridades se sirven de vías indirectas para conseguir la adscripción; ello también viene a ser, en buena parte, el resultado de consideraciones en relación con la capacidad competitiva, de manera particular por lo que se refiere a los bancos pequeños, los cuales probablemente se verían en desventaja respecto a los grandes de no participar en los esquemas de garantía diseñados (PECCHIOLI, 1987, pág. 149). Por tanto, parece que, en la práctica y por lo común, el debate acerca de una adscripción obligatoria o facultativa se relega a un segundo plano, ya que —de uno u otro modo— el seguro llega a tener un carácter generalizado. Cabe recordar al lector que la propuesta de directiva acerca de los sistemas de garantía de depósitos elaborada por la Comisión de las Comunidades Europeas, en su redacción de fecha 4 de junio de 1992, mantiene como principio básico la existencia de un sistema de adhesión obligatoria de todas las entidades de crédito autorizadas en los estados miembros (véase COM [92] 188).

(8) Para una información adicional, véase GARRIDO TORRES (1991), por ejemplo.

(9) En algunos países, se sigue en la actualidad la pauta de hacer compartir a los depositantes el riesgo corrido por los saldos asegurados, haciendo recaer sobre los titulares de las cuentas una cierta proporción de la eventual pérdida (así, en el Reino Unido soportan al menos el 25 por 100 de ella, y la citada propuesta de directiva de las Comunidades Europeas, en su art. 4.4, permite aplicar un mecanismo similar a aquellos Estados miembros que lo deseen). La incorporación de esa franquicia, o, si se quiere, una especie de coaseguro entre el fondo de garantía y el propio ahorrador, se suele justificar como vía para suavizar la posibilidad de que disminuya el control de los acreedores sobre el comportamiento prudente y la solvencia de los bancos. El inconveniente radica en que si la franquicia es importante, tiende a disminuir las ya señaladas ventajas de estabilidad asociadas con la implantación del mecanismo de garantía. Téngase además presente que, incluso de aumentar en buena medida el volumen de saldos sin asegurar, no resulta claro que necesariamente se potenciara una efectiva y beneficiosa disciplina del mercado: ello depende tanto de que los acreedores sin completa cobertura perciban y sean conscientes de los

riesgos experimentados como de que tengan los medios pertinentes para distinguir las entidades sólidas de las inseguras —y darles un trato diferente—; si no, en el mejor de los casos, los esfuerzos de los agentes económicos para supervisar la conducta de los bancos pueden ser aleatorios e improductivos, o, en el peor de los supuestos, ceñirse a confiar en los grandes intermediarios con la esperanza de que es menos probable que se permita su hundimiento; dicha creencia conduciría a la concentración de poder financiero y a una potencial reducción del grado de competencia.

(10) Existen numerosas referencias al respecto. Una reciente es BURNETT y otros (1991).

(11) En un estudio relativo a catorce bancos españoles, CHAMORRO GÓMEZ (1991) aporta evidencia empírica al respecto.

(12) Para demostraciones en términos formales, véase, por ejemplo, CROUHY y GALAI (1986a, b), FURLONG y KEELEY (1987) y PENNACCHI (1987). Por su parte, refiriéndose a la ineficiencia económica asociada con el mencionado sistema de tasa uniforme, LAWRENCE y ARSHADI (1988, pág. 106) hacen notar en concreto que, de existir una subvención en la asunción de riesgos por los intermediarios monetarios, cabe que sea transferida a los clientes de activo mediante unos menores tipos de interés en los créditos y préstamos concedidos —lo cual equivale a decir vía una incorrecta apreciación por los directivos bancarios del necesario equilibrio entre rentabilidad y riesgo de las operaciones realizadas—, con las consiguientes distorsiones en la asignación de recursos en la vertiente real de la economía.

(13) Existe una amplia literatura acerca de la aplicabilidad de la teoría de valoración de opciones y de los modelos empíricos de clasificación con el fin de medir el riesgo y determinar la correspondiente prima de tipo variable. Puede encontrarse una referencia al respecto en RODRIGUEZ FERNÁNDEZ (1992).

(14) Véase, por ejemplo, BALTEENSPERGER y DERMINE (1987), KANE (1985), KEETON (1984), KREPS y WACHT (1971), y MERRICK y SAUNDERS (1985).

(15) A este último respecto, es clara la opinión de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) de Estados Unidos: «El "sistema ideal" de primas en estrecha ligazón con el riesgo es simplemente no viable. Tal sistema requeriría otorgar a la FDIC un extremado grado de autoridad. Además, acarrearía impracticables exigencias de datos y unas técnicas de cuantificación del riesgo mucho más avanzadas que las imaginables en la actualidad» (FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION, 1983,

página 2.1), sin olvidar que «los costes de supervisión necesarios para aplicar medidas de riesgo podrían ser muy sustanciales, en función del alcance y la precisión deseados» (pág. 2.4).

(16) GARRIDO TORRES (1991, págs. 126 y 132) se pregunta si no se ha exagerado la importancia de los incentivos perversos achacados al presente procedimiento de cálculo del precio del seguro. Sugiere que, tal vez, la asunción de riesgos tenga bastante más que ver con el grado de competencia afrontada por los intermediarios monetarios, aparte de que dicha asunción de riesgos es de esperar que se viera recortada si accionistas y directivos se supieran sometidos a una completa exposición a los costes de insolvencia o de quiebra. En esa línea de análisis, refiriéndose al caso de Estados Unidos, KEELEY (1990) aporta respaldo empírico para la hipótesis de que al menos parte del incremento en las insolvencias bancarias y en los desembolsos del ente garante de los depósitos puede ser debido a que, al potenciarse la competencia en el sector de los servicios financieros, disminuye el valor de las correspondientes licencias administrativas para el ejercicio de la actividad dentro de tal sector. Sin negar que todo eso sea correcto en cierta medida, una visión de conjunto de la evidencia empírica disponible da pie a BERLIN y otros (1991, pág. 749) para sostener que el riesgo moral es «un serio problema dentro del actual contrato de seguro». Otra cosa es que, como han observado muy recientemente DUAN y otros (1992), las actuaciones abusivas tendientes a transferir riesgos al sistema de seguro puede que sólo estén siendo desarrolladas por una minoría de bancos.

(17) En un sentido análogo, y después de reiterar que es razonable la pretensión de no aplicar una tasa uniforme en el cálculo de las primas, pero también afirmar que existen obstáculos casi insalvables para establecerlas tan ajustadas al riesgo que hiciesen innecesarias las regulaciones o normas específicas de solvencia, PÉREZ FERNÁNDEZ (1984, pág. 203) considera factible y deseable llegar a «imponer una cierta variabilidad en función de los riesgos de la entidad asegurada. Así, se podría hacer en función de las desviaciones de los tipos de interés pasivos en relación al de un instrumento sin riesgo, del grado de concentración de riesgos, de la importancia de determinadas actividades que se estimen más arriesgadas, de la proporción de recursos propios y deuda subordinada, etc.», siempre con el objetivo de distribuir mejor la carga del seguro y recortar los efectos adversos del sistema por ahora comúnmente empleado. El mismo autor parece que ha reiterado recientemente análogas ideas durante su intervención en la Universidad Inter-

nacional Menéndez Pelayo, dentro del seminario «El sistema financiero español ante el mercado único» (véase *El País*, viernes 24 de julio de 1992, pág. 51); eso sí, insistió en que hablaba como mera hipótesis y a título personal, no en calidad de director general del Banco de España. Por otra parte, es interesante subrayar la normativa sobre primas finalmente presentada por la Federal Deposit Insurance Corporation estadounidense con el fin de aplicarla desde el 1 de enero de 1993. Como se recoge en el resumen publicado en *Compliance Alert* (volumen 5, n.º 11, 1 de junio de 1992), tal normativa prevé tener presentes dos factores: la opinión de los supervisores acerca de la solidez de cada entidad bancaria y el mayor o menor volumen relativo de fondos propios con que cuenta esta última. Así se llegan a definir diversas situaciones, de manera que, partiendo de una prima normal (2,8 por mil de los depósitos computables), el precio del seguro puede reducirse (2,5 por mil) o elevarse (3, e incluso 3,1, por mil).

(18) En un intento de perfeccionar la propuesta, cabe pensar en introducir un mecanismo complementario para liquidar *ex post* pérdidas y ganancias entre los accionistas bancarios y el ente asegurador, de suerte que no es forzoso que las correspondientes primas explícitas aquí sugeridas consistan por completo en pagos *ex ante* (véase KANE, 1986, pág. 158).

(19) Véase, por ejemplo, CHAN y otros (1992), FLANNERY (1991), KENDALL y LEVONIAN (1991).

(20) Véase, entre otros, BENSTON (1992).

REFERENCIAS

- BALTENSPERGER, E., y DERMINE, J. (1987), «The role of public policies in ensuring stability: A cross-country, comparative perspective», en PORTES, R., y SWOBODA, A. K. (comps.), *Threats to international financial stability*, Cambridge University Press, Cambridge, páginas 67-90.
- BENSTON, G. J. (1992), «The purpose of capital for institutions with government-insured deposits», *Journal of Financial Services Research*, vol. 5, n.º 4, abril, págs. 369-384.
- ; EISENBEIS, R. A.; HORVITZ, P. M.; KANE, E. J., y KAUFMAN, G. G. (1986), *Perspective on safe and sound banking*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- BERLIN, M.; SAUNDERS, A., y UDELL, G. F. (1991), «Deposit insurance reform: What are the issues and what needs to be fixed?», *Journal of Banking and Finance*, vol. 15, n.º 4/5, septiembre, págs. 735-752.
- BURNETT, A.; RAO, R. K. S., y TINIC, S. M. (1991), «Subsidization of S&Ls under the flat-rate deposit insurance system: Some empirical estimates», *Journal of Financial Services*, volumen 5, n.º 2, octubre, págs. 143-164.
- BUSER, S. A.; CHEN, A. H., y KANE, E. J. (1981), «Federal deposit insurance, regulatory policy, and optimal bank capital», *Journal of Finance*, vol. 36, n.º 1, marzo, págs. 51-60.
- CHAMORRO GÓMEZ, J. M. (1991), «Valoración de la garantía de los depósitos: una aplicación al caso español», tesis doctoral, Universidad del País Vasco.
- CHAN, Y.-S.; GREENBAUM, S. I., y THAKOR, A. V. (1992), «Is fairly priced deposit insurance possible?», *Journal of Finance*, vol. 47, n.º 1, marzo, págs. 227-245.
- COOPER, K. S., y FRASER, D. R. (1984), *Banking deregulation and the new competition in the financial services industry*, Ballinger, Cambridge (Mass.), 2.ª ed.
- CROUHY, M., y GALAI, D. (1986a), «An economic assessment of capital requirements in the banking industry», *Journal of Banking and Finance*, vol. 10, n.º 2, junio, págs. 231-241.
- (1986b), «A model of financial intermediation and bank regulation», documentos de trabajo, Graduate School of Management, University of California, Los Angeles, noviembre.
- DUAN, J.-C.; MOREAU, A. F., y SEALEY, C. W. (1992), «Fixed-rate deposit insurance and risk-shifting behavior at commercial banks», *Journal of Banking and Finance*, vol. 16, número 4, agosto, págs. 715-742.
- EDWARDS, F. R., y SCOTT, J. H. (1979), «Regulating the solvency of depository institutions: A perspective for deregulation», en EDWARDS, F. R. (comp.), *Issues in financial regulation*, McGraw-Hill, Nueva York, págs. 65-105.
- ELY, B. (1985), «Yes-private sector depositor protection is a viable alternative to federal deposit insurance», *Proceedings of a Conference on Bank Structure and Competition* (Federal Reserve Bank of Chicago), mayo, páginas 338-353.
- FEDERAL DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (1983), *Deposit insurance in a changing environment*, Washington, D.C., 15 de abril.
- FLANNERY, M. (1991), «Pricing deposit insurance when the insurer measures bank risk with error», *Journal of Banking and Finance*, volumen 15, n.º 4/5, septiembre, págs. 975-998.
- FURLONG, F. T., y KEELEY, M. C. (1987), «Bank capital regulation and asset risk», *Economic Review* (Federal Reserve Bank of San Francisco), n.º 2, primavera, págs. 20-40.
- GARRIDO TORRES, A. (1991), «Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos», *Documentos de Trabajo*, n.º 22/91, Servicio de Estudios, Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona, Barcelona.
- KANE, E. J. (1985), *The gathering crisis in federal deposit insurance*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- (1986), «Appearance and reality in deposit insurance», *Journal of Banking and Finance*, volumen 10, n.º 2, junio, págs. 175-178.
- KEELEY, M. (1990), «Deposit insurance, risk, and market power in banking», *American Economic Review*, vol. 80, n.º 5, diciembre, páginas 1183-1200.
- KEETON, W. R. (1984), «Federal insurance and the deregulation of deposit rates», *Economic Review* (Federal Reserve Bank of Kansas City), abril, págs. 28-46.
- KENDALL, S. B., y LEVONIAN, M. E. (1991), «A simple approach to better deposit insurance pricing», *Journal of Banking and Finance*, volumen 15, n.º 4/5, septiembre, págs. 999-1018.
- KREPS, C. H., y WACHT, R. F. (1971), «A more constructive role for deposit insurance», *Journal of Finance*, vol. 26, n.º 2, mayo, páginas 605-614.
- LAWRENCE, E. C., y ARSHADI, N. (1988), «The distributional impact of foreign deposits on federal deposit insurance premia», *Journal of Banking and Finance*, vol. 12, n.º 1, marzo, páginas 105-115.
- MAROTO ACIN, J. A. (1984), «Nota sobre los fondos de garantía de depósitos: antecedentes, desarrollo y situación actual», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 18, págs. 122-126.
- MELTZER, A. H. (1967), «Major issues in the regulation of financial institutions», *Journal of Political Economy*, vol. 75, n.º 4, agosto, páginas 482-501.
- MERRICK, J. J. Jr., y SAUNDERS, A. (1985), «Bank regulation and monetary policy», *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 17, n.º 4 (parte 2), noviembre, págs. 691-717.
- MURTON, A. J. (1986), «A survey of the issues and the literature concerning risk-related deposit insurance», *Banking and Economic Review* (Federal Deposit Insurance Corporation), vol. 4, n.º 6, septiembre-octubre, páginas 11-20.
- PARDO ALÉS, G. (1990), «El seguro de depósitos frente a la liberalización bancaria», *Información Comercial Española*, n.º 685, octubre, páginas 151-163.
- PECCHIOLO, R. M. (1987), *Le contrôle prudentiel des banques*, OCDE, Paris.
- PENNACHI, G. G. (1987), «A reexamination of the over-(or under-)pricing of deposit insurance», *Journal of Money, Credit, and Banking*, vol. 19, n.º 3, agosto, págs. 341-360.
- PÉREZ FERNÁNDEZ, J. (1984), «Notas y apuntes sobre regulación bancaria», *PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA*, n.º 21, págs. 192-213.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, J. M. (1992), «Los sistemas de garantía de los depósitos bancarios: primeros apuntes para una discusión», *Anales de Estudios Económicos y Empresariales*, volumen 7, en prensa.
- SCOTT, K. E., y MAYER, T. (1971), «Risk and regulation in banking: Some proposals for federal deposit insurance reform», *Stanford Law Review*, vol. 23, mayo, págs. 857-902.