

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

1

**REGULACION Y SUPERVISION
DE LA BANCA EN LA EXPERIENCIA DE
LIBERALIZACION FINANCIERA
EN CHILE (1974-1988)**



**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO
CEPAL/PNUD**

SERIE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

**REGULACION Y SUPERVISION
DE LA BANCA EN LA EXPERIENCIA DE
LIBERALIZACION FINANCIERA
EN CHILE (1974-1988)**



NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
PROYECTO REGIONAL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO
CEPAL/PNUD**

Santiago de Chile, noviembre de 1989

Este documento fue preparado por Günther Held, experto del Proyecto Conjunto PNUD/CEPAL RLA/87/003, Módulo II "Financiamiento del Desarrollo", con la colaboración de la consultora Sra. Raquel Szalachman. Los autores agradecen los valiosos comentarios a una primera versión de este trabajo hechos por Carlos Massad, Max Vildósola y los participantes en el seminario "Ahorro y eficiencia de asignación de recursos financieros" realizado en la sede de la CEPAL, Santiago, en enero de 1989. Se agradece igualmente a Antonio Mollo, de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, y a Dix Toloza y Carlos Opazo, del Banco Concepción, la información sobre determinados aspectos de la normativa y la contabilidad bancaria. La CEPAL reprodujo una primera versión de este trabajo con la signatura LC/IN.62 y una segunda versión en la signatura LC/R.758. Los puntos de vista expresados en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, y la elaboración de antecedentes numéricos, son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.

INDICE

	Página
INTRODUCCION	7
I. LIBERALIZACION DEL MERCADO DE CREDITO: MEDIDAS Y CONSECUENCIAS	10
1. Reorganización del sistema financiero	10
2. Liberación de las operaciones de intermediación de fondos.....	14
3. Liberación de las tasas de interés	17
4. Desmesurado ritmo de crecimiento	20
5. Tasas anormales de interés	23
6. Elevados márgenes de intermediación	27
7. Crisis financiera y crecimiento de las colocaciones	27
II. MODELOS DE REGULACION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA	33
1. Banca libre	34
2. Banca con controles públicos de riesgo y con garantía a los depósitos	35
3. Banca con controles públicos de riesgo y sin garantía a los depósitos (banca bicontrolada)	37
4. Banca sin controles o descontrolada	37

III. REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA EN EL CURSO DE LA LIBERALIZACION FINANCIERA	38
1. Régimen de control de la calidad de cartera ...	38
2. Régimen de provisiones y adecuación de los requisitos de capital	49
3. Garantía del Estado a los depósitos	51
4. Crecimiento y crisis financiera en un modelo de banca descontrolada	52
IV. REFORMAS A LA REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA	58
1. Transparencia del riesgo en los activos y de la situación patrimonial de la banca	59
2. Limitación del riesgo de cartera, en particular, de créditos relacionados	63
3. Retiro de la garantía del Estado a los depósitos	65
4. Presunciones sobre situaciones financieras problemáticas y normas para superarlas	65
5. Control de las tasas de interés pasivas	68
6. Constitución de reservas técnicas	68
7. Comentarios a la reforma de la regulación y supervisión de la solvencia de la banca	68
Resumen y conclusiones	74
Notas	76

PROLOGO

Los países de América Latina y el Caribe han venido experimentando una violenta caída en su ritmo de crecimiento. En efecto, mientras que entre 1950 y 1980 el crecimiento medio del PIB superó el 5% anual, durante el período 1982-1988, fue inferior a 2%. En consecuencia, por primera vez desde los años cincuenta, el producto interno bruto por habitante ha caído fuertemente, registrando una disminución de 6.6% entre 1981 y 1988.

Esta caída en el ritmo de crecimiento se debe a un conjunto de factores de origen tanto interno como externo. Entre ellos destacan la influencia negativa de variables externas como la tasa de interés y los términos del intercambio, las dificultades para un adecuado manejo interno de las principales variables macroeconómicas, y las grandes limitaciones que enfrentan los países de la región para acceder al circuito internacional, tanto en el ámbito comercial como financiero.

Lo anterior se ha traducido en un espectacular vuelco en la transferencia neta de recursos reales, lo que refleja un quiebre en la manera en que históricamente la región se ha insertado en el circuito financiero internacional y tiende a modificar de un modo drástico y profundo la estructura del financiamiento del desarrollo en los años venideros. Por su parte, como consecuencia del problema de la deuda externa y de las políticas de ajuste implementadas, la tasa de inversión --que compromete el crecimiento futuro-- ha caído en forma alarmante, desde 22.6 puntos porcentuales del PIB en promedio entre 1971 y 1980, a cifras del orden de 16.6 puntos porcentuales entre 1982 y 1988.

La recuperación del coeficiente de inversión supone revertir la transferencia neta de recursos y aumentar los niveles de ahorro interno. El nivel del coeficiente de inversión está estrechamente relacionado con la capacidad de los países de acceder a los flujos financieros internacionales y con las posibles fórmulas de solución del problema de la deuda externa. El nivel de ahorro se vincula a las políticas macroeconómicas internas de los países para incrementar el financiamiento interno no inflacionario y fortalecer la eficiencia de los sistemas financieros nacionales en la captación y asignación de los recursos. Obviamente, las posibilidades para aumentar la generación de ahorros y mejorar su utilización dependen, en gran medida, del grado de estabilidad macroeconómica que logren alcanzar las economías de la región.

El Módulo "Financiamiento del Desarrollo" del Proyecto PNUD/CEPAL RLA/87/003 se propone, a través de esta serie, estudiar los principales problemas de financiamiento a que se ha visto enfrentada la región en los últimos años así como los que se vayan presentando en la década de los noventa. Los artículos serán tanto de carácter analítico como empírico y abarcarán temas tales como: los determinantes del ahorro interno y la posibilidad de sustitución entre ahorro público y ahorro privado; el funcionamiento y regulación de los sistemas financieros nacionales y la búsqueda de soluciones al problema de financiamiento externo, considerando las diversas formas de revertir la transferencia de recursos al exterior.

Carlos Massad

INTRODUCCION

La apertura de la economía al exterior, la liberalización del mercado de capitales, y el énfasis en la empresa privada, son los pilares de la nueva estrategia de desarrollo que se puso en marcha en Chile en 1974-1975.

La destacada posición que los bancos ocupaban en el sector financiero, otorgaron al desarrollo de un mercado de crédito más libre y a la reorganización de la banca los papeles preponderantes en la liberalización del mercado de capitales durante la década del setenta.

La política de liberalización financiera atribuyó gran significado a la libre determinación de las tasas de interés en el mercado y al desmantelamiento de los controles cuantitativos al crédito. Las tasas de interés libres se situarían en niveles reales positivos tanto para captación como colocación de fondos. Las primeras fomentarian el ahorro financiero "profundizando" o aumentando los depósitos, como proporción del producto (PGB), que las personas y empresas aportarían a los fondos del sistema financiero; las tasas reales de interés de colocación asignarían los recursos crediticios --en ausencia de controles-- hacia los sectores y actividades más rentables.

Las medidas de liberalización de la intermediación de fondos al crédito cobraron vigor desde 1974. Estas medidas fueron acompañadas a corto andar por un desmesurado crecimiento de los fondos de la banca, por tasas reales de interés anormalmente altas, y por elevados márgenes de intermediación y de resultados. Sin embargo, después de un período de seis años de franco apogeo, la banca nacional cayó a partir de 1981 en una crisis de solvencia de tal magnitud que llevó a calificar su desempeño como el "talón de Aquiles" de la estrategia de desarrollo de economía de mercado.¹

Los estudios que han abordado la crisis financiera de comienzos de los ochenta han puesto énfasis en los siguientes factores:

a) Políticas macroeconómicas inconsistentes, con excesos de gasto agregado y precios distorsionados de los recursos productivos básicos (capital, trabajo y divisas). Estos desequilibrios proporcionaron señales erradas a las decisiones de gasto y de crédito de los agentes económicos, al sobredimensionar las perspectivas de crecimiento de la economía y distorsionar la rentabilidad de los sectores y actividades productivas.

El efecto riqueza y los excesos de gasto agregado que trajeron consigo los crecientes flujos de crédito externo que ingresaron al país desde 1978, forman parte de este enfoque.²

b) Introducción de cambios estructurales en el mercado del crédito y la banca, en presencia de fuertes presiones inflacionarias y lentos procesos de ajuste, y antes que se hubieran logrado un adecuado equilibrio entre los agregados macroeconómicos básicos. En esta situación, la liberalización financiera promovió problemas de solvencia en la banca al distorsionar las demandas de crédito y las tasas de interés.³

c) Marco institucional de regulación y supervisión de la banca inadecuado e inconsistente con la liberalización del crédito y de las tasas de interés.⁴

Este último factor ha sido objeto de un análisis menos detenido no obstante que el papel que juega el marco de regulación y supervisión en el desempeño de la banca es ampliamente reconocido.⁵ Otro tanto ocurre con las reformas al sistema de regulación y supervisión de la banca que se introdujeron en Chile en la década del ochenta, con el objeto de adecuar el marco institucional de la banca a los requerimientos de un mercado de crédito que ha permanecido esencialmente libre.

Este trabajo se dirige a los dos planos en los que actuó la política de liberalización de la intermediación de fondos al crédito en el período 1974-1987: el mercado de crédito y la reestructuración de la banca, por un lado, y los mecanismos de regulación y supervisión de las instituciones financieras por el otro. El trabajo tiene a su vez dos propósitos principales. Primero, establecer fallas en los mecanismos de control de la solvencia de la banca y apreciar la importancia de estas fallas en la generación de la crisis financiera de comienzos de los ochenta. Segundo, presentar y evaluar las principales modificaciones que se introdujeron al marco institucional de la banca con el objeto de preservar la solvencia de las instituciones financieras en el futuro.

La monografía se divide en cuatro secciones. La primera presenta las principales medidas que establecieron una multibanca privada y que liberalizaron el mercado de crédito, y las consecuencias que estas medidas trajeron consigo en el comportamiento de los fondos activos y pasivos y sus tasas de interés, y de los márgenes de intermediación y los resultados de la banca. Esta sección concluye examinando la relación entre el ritmo de expansión de las colocaciones de crédito de las instituciones financieras y sus situaciones de solvencia en el curso de la crisis financiera de comienzos de los ochenta.

La segunda sección contiene un recuento de diversos arreglos o marcos institucionales para regular o controlar la solvencia de la banca y los efectos previsibles que se derivan de estos marcos. La tercera sección aborda las normas y procedimientos que debían limitar y enfrentar los riesgos de pérdida de cartera, con el objeto de resguardar la solvencia de los bancos y sociedades financieras. Estas normas y procedimientos se refieren, por una parte, a las restricciones al otorgamiento de créditos, a tope a las relaciones deuda-

capital y a requisitos mínimos de capital de las instituciones financieras, y por la otra, al régimen de provisiones sobre activos riesgosos y la adecuación de las dotaciones de capital. Esta sección muestra severas fallas en los mecanismos de control de la calidad de la cartera e ilustra la importancia de estas fallas recurriendo a las fórmulas de crecimiento de un banco con cartera "falsa".

La última sección analiza las sustanciales modificaciones que se introdujeron al marco institucional de la banca a partir de 1980 y que culminaron con la reforma a la Ley General de Bancos a fines de 1986. Esta sección enfatiza la información al público depositante del riesgo de los activos y de la situación patrimonial de las instituciones bancarias, el pleno aprovisionamiento de los riesgos de pérdida, y el importante retiro de la garantía del Estado a los depósitos; en un sistema que promueve la autorregulación de la solvencia y que distribuye las eventuales pérdidas entre los propios aportantes de fondos a la actividad bancaria. El trabajo termina con un resumen de sus principales conclusiones.

El Anexo A contiene definiciones de conceptos, el índice elegido para expresar los fondos en términos reales, el procedimiento para comparar flujos y fondos en condiciones inflacionarias, las cuentas de resultado y saldos seleccionados de los balances y cuentas de orden del sistema financiero (bancos y sociedades financieras), y diversos antecedentes que se citan en el texto. El anexo B presenta un modelo de crecimiento de un banco con cartera "falsa".

I. LIBERALIZACION DEL MERCADO DE CREDITO: MEDIDAS Y CONSECUENCIAS

1. Reorganización del sistema financiero

El sistema financiero que prevalecía en 1973-1974 estaba constituido por instituciones especializadas por tipo de operación, plazo, y modalidades de captación y de colocación de fondos. Su principal componente era una banca comercial incluyendo varios bancos regionales de menor tamaño. La banca incluía además dos bancos hipotecarios pequeños, un banco del Estado de gran tamaño en relación con el sistema financiero y un banco extranjero. El segundo componente del sistema financiero era el sistema nacional de ahorro y préstamo (SINAP), compuesto por una Caja Central y por 21 asociaciones de ahorro y préstamo (AAP).⁶

Los bancos comerciales eran bancos de depósitos que efectuaban operaciones de corto plazo o a menos de un año, de índole no reajutable o no indizado, y cuyas colocaciones de crédito se dirigían principalmente al financiamiento del capital de trabajo de las empresas. La arraigada práctica de la autoridad en las décadas previas de fijar tasas nominales máximas de interés a la banca en presencia de persistentes presiones inflacionarias, había derivado en tasas reales negativas para la captación de fondos, y con frecuencia, para la colocación de fondos. Las primeras habían contribuido a estancar los depósitos y la expansión de la banca comercial; las segundas habían contribuido a la fragmentación y a la ineficiencia del mercado de crédito. Con el objeto de enfrentar estos últimos efectos se recurrió en la segunda mitad de la década del sesenta a un sistema de impuestos a las tasas nominales de interés de colocación con el objeto de que los usuarios de créditos paguen tasas reales positivas de interés.⁷

El principal objetivo de los bancos hipotecarios consistía en otorgar créditos a largo plazo o a más de un año, tanto reajustables como no reajustables, destinados a aprovechar el potencial agrícola o de uso industrial del inmueble cuya hipoteca avalaba la emisión de las respectivas letras o bonos.

El banco del Estado era un banco mixto que efectuaba tanto operaciones comerciales como operaciones de fomento en favor de la agricultura y de la industria, estas últimas a través de líneas preferen-

ciales de crédito. Este banco tenía el monopolio de las cuentas corrientes del sector fiscal, y compartía el privilegio con las asociaciones de ahorro y préstamo y con los bancos de fomento, de poder captar depósitos del público mediante cuentas de ahorro indicadas.

El sistema nacional de ahorro y préstamos (SINAP) se estableció en 1960 con el objeto de financiar la construcción y la compra de viviendas.⁸ Este último objetivo condujo a la introducción y rápida expansión en este sistema de las operaciones de crédito y de ahorro reajustables en la década del sesenta. Los créditos para la adquisición de viviendas solo podían efectuarse a más de un año plazo, aunque las captaciones del público podían tener un plazo menor.

Además de las instituciones financieras anteriores, en 1965 se había provisto el marco legal de los bancos de fomento. Se trataba de instituciones que se especializarían en otorgar créditos a más de un año plazo, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, para financiar proyectos de inversión de los sectores productivos. Sin embargo, hasta 1973-1974 no se había puesto en marcha ninguno de estos bancos.⁹

El control del sistema financiero por parte del Estado era prácticamente total a fines de 1973. En el período 1970-1973 la Corporación de Fomento (CORFO) había adquirido participación mayoritaria en las acciones de todos los bancos nacionales, salvo en un banco privado importante y en tres bancos regionales pequeños, y había nacionalizado y fusionado todos los bancos extranjeros, salvo el Banco do Brasil, por tratarse de una institución estatal en su país de origen. Por su parte, las asociaciones de ahorro y préstamo (AAP) estaban organizadas como mutuales y dependían de la supervisión de la Caja Central que estaba en manos del Estado.

a) Privatización de la banca

En septiembre de 1975 la CORFO inició la licitación de paquetes de acciones de los bancos de su propiedad. A fines de 1978, había devuelto al sector privado todos los bancos en los que el Estado tenía participación salvo el Banco del Estado y dos bancos privados pequeños sujetos a problemas legales.¹⁰

La política de privatización de la banca puso límites a la tenencia de acciones de bancos a personas naturales y jurídicas equivalentes al 1.5% y al 3% de sus capitales pagados y reservas, respectivamente, con el objeto de difundir la propiedad y radicar en los propios accionistas el control de su gestión. Esta política también prohibió al sector público invertir en el sector bancario.¹¹

El objetivo de difundir la tenencia de acciones de los bancos fue sobrepasado por el propio proceso de privatización. Este último formó parte en 1974-1978 de un vasto proceso de reprivatización de empresas productivas y de devolución al sector privado de empresas que el Estado había intervenido en el período 1970-1973.¹² La falta de legislación adecuada, la práctica de licitar sustanciales paquetes

accionarios, y la presencia de subsidios en los precios de licitación de las acciones,¹³ incentivaron la formación de "grupos", o conjuntos de empresas que están interconectadas por la vía de tener los mismos accionistas o aportantes de capital.¹⁴ La tendencia hacia la concentración accionaria y la dificultad práctica de controlar los límites individuales de acciones de los bancos, condujeron a su derogación a comienzos de 1978.¹⁵ Esta medida facilitó a los grupos el control y/o puesta en marcha de un importante número de instituciones financieras, y el acceso a sus recursos de crédito para extender sus vínculos a las empresas del sector productivo. Las complejas redes de interconexión que establecieron los grupos otorgarían gran importancia a las colocaciones "relacionadas" en la liberalización del crédito.

b) Experimento de banca libre

La normativa sobre operaciones de crédito de mayo de 1974 abrió las puertas a un experimento de banca "libre" al autorizar a particulares a efectuar, habitualmente, en empresas financieras "informales" operaciones de crédito en dinero y captaciones de depósitos, sin sujetarlos a ningún requisito ni supervisión.¹⁶ En diciembre del mismo año la Superintendencia de Bancos reglamentó el funcionamiento de sociedades financieras "formales", o sujetas a su supervisión y cuyo único objetivo era el de intermediar fondos. Para este efecto, estas sociedades podían recibir depósitos del público, salvo en cuenta corriente, y efectuar préstamos a empresas y personas, salvo financiar operaciones de comercio exterior.¹⁷ El consiguiente florecimiento de sociedades financieras derivó en 1975-1976 en un número de insolvencias tanto de financieras formales como informales. A fines de 1976 se puso término al experimento de banca libre y se incrementó en siete veces el requisito de capital mínimo de las sociedades financieras sujetas a la supervisión de la Superintendencia (véase cuadro III-9 de la sección III).

c) Establecimiento de una multibanca comercial

El avance hacia una multibanca se basó en la uniformización de las operaciones que podían efectuar las instituciones financieras y en el desmantelamiento de las restricciones a la entrada al sector financiero. Estas medidas perseguían instaurar un sistema competitivo no obstante los incrementos en los requisitos de capital mínimo que se comentan en la sección III.

A fines de 1974 se levantó la restricción al establecimiento de bancos extranjeros que se derivaba de la adhesión del país al Pacto Andino.¹⁸ Con el retiro de Chile de esta organización en enero de 1977, se eliminaron las barreras a la inversión extranjera en la banca.¹⁹ Estas inversiones quedaron sólo sujetas a las normas de

constitución de bancos o sucursales de bancos extranjeros que contempla la Ley General de Bancos.

La normativa de uniformización de operaciones financieras de septiembre de 1975 dejó entrever el propósito de extender el campo de acción de los bancos a un amplio conjunto de operaciones activas y pasivas.²⁰ Los bancos comerciales fueron autorizados a pactar operaciones a más de un año plazo y a emitir letras de crédito. Los bancos de fomento pudieron captar recursos a menos de un año plazo y realizar colocaciones por un monto similar a ese plazo.²¹

La excesiva especialización condujo a la disolución de los bancos hipotecarios a fines de 1976 optando los dos bancos existentes por transformarse en bancos de fomento.²² Las modificaciones a la Ley Orgánica del Banco del Estado de enero de 1978,²³ enfatizaron su función comercial al poner término a su papel de fomentar la actividad agrícola e industrial mediante líneas de crédito selectivas o preferenciales.²⁴

A fines de 1974 y comienzos de 1975 se autorizaron nuevas operaciones a las asociaciones de ahorro y préstamo (AAP) con el objeto de diversificar sus captaciones y colocaciones de fondos. Estas operaciones incluyeron la emisión de certificados de depósito y el otorgamiento de préstamos a menos de un año con libre pacto de las tasas de interés.²⁵

En junio de 1975 la autoridad estableció restricciones a la liquidez del principal instrumento de captación de las asociaciones de ahorro y préstamo, al limitar a los tenedores de valores hipotecarios reajustables (VHR) a un giro mensual máximo de sus fondos.²⁶ La consiguiente desconfianza del público en el sistema de ahorros y préstamos, la autorización dada a los bancos para emitir letras de crédito hipotecario en septiembre de 1975, y la decisión de la autoridad en diciembre de 1976 de prohibir a las asociaciones a efectuar colocaciones inferiores a un año, condujeron a una rápida paralización del sistema. El proceso de fusión entre asociaciones condujo a una sola asociación a fines de 1978. En abril de 1980 esta última suspendió formalmente el otorgamiento de nuevos préstamos para la adquisición de vivienda.²⁷

La normativa de uniformización de operaciones financieras de abril de 1980²⁸ consolidó el avance hacia una multibanca al extender gran parte de las disposiciones aplicables a la banca comercial a los demás intermediarios financieros. Los bancos de fomento fueron prácticamente equiparados con los bancos comerciales, salvo en la facultad de estos últimos de operar cuentas corrientes y en sus mayores requisitos de capital mínimo. Estas últimas diferencias se eliminaron en agosto de 1981.²⁹ Por su parte, las sociedades financieras terminaron por diferenciarse de los bancos principalmente en no poder recibir depósitos en cuenta corriente ni financiar operaciones de comercio exterior.³⁰

La multibanca que se estableció en Chile valorizó tanto la sustitubilidad entre diversas operaciones y servicios financieros y sus efectos de alentar la competencia, como la complementariedad que presentan diversas operaciones financieras y que posibilitan economías

de escala y ventajas de costo.³¹ Sin embargo, el esquema de multi-banca tiene sus límites en la detallada reglamentación que la rige ya que sólo puede realizar las operaciones que están expresamente autorizadas.³² Por esta razón, se la ha calificado como una multi-banca restringida.³³

El cuadro I-1 señala la fuerte variación que experimentó el número y la composición de las instituciones financieras entre 1974 y 1981. El número de bancos más que se duplicó, principalmente por la entrada de bancos extranjeros, en tanto que el número de sociedades financieras que se crearon, prácticamente compensó la virtual desaparición de las asociaciones de ahorro y préstamo. El cuadro I-2 muestra la creciente gravitación de los multibancos en el sistema financiero. En 1981 la participación de éstos excedía el 90% de las colocaciones y de los activos del sistema. Entre los bancos destaca el comportamiento de los bancos nacionales privados. En 1981 estos últimos habían aumentado su participación a alrededor del 70% de los fondos del sistema financiero. Este avance fue a costas de las participaciones del Banco del Estado y de las asociaciones de ahorro y préstamo.

El mayor número de bancos y sociedades financieras no trajo consigo un régimen competitivo en la determinación de las tasas de interés activas. Foxley aportó evidencia sobre discriminación crediticia, al interior de estas instituciones, en favor de los "grupos".³⁴

2. Liberación de las operaciones de intermediación de fondos

a) Liberalización de las colocaciones de crédito

Los controles cuantitativos de diversa índole que regían el otorgamiento de créditos, se derogaron en diciembre de 1973 al ponerse término a toda disposición legal que obligara a los bancos a otorgar préstamos en determinadas condiciones.³⁵ La capacidad de las instituciones financieras para decidir sus asignaciones de crédito se reforzó en junio de 1977, con la limitación de las facultades del Banco Central para dictar normas relativas a controles crediticios y a la captación de fondos.³⁶

b) Reducción del encaje a obligaciones en moneda nacional

El cuadro I-3 ilustra la reducción que experimentaron las tasas de encaje a los depósitos a la vista en moneda nacional desde 1974, y a los depósitos y captaciones a plazo en moneda nacional desde 1976, de las instituciones financieras. Estas tasas se estabilizaron en diciembre de 1980 en un 10% para los depósitos a la vista y en un 4% para los depósitos a plazo.

Cuadro I-1

NUMERO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS VIGENTES a/

	A fines del año que se indica			
	1974 <u>b/</u>	1978	1981	1987
1) Número de bancos	21	26	45	37
Nacionales				
Estatizados	15	2	1	0
Privados	4	19	25	15
Banco del Estado	1	1	1	1
Extranjeros	1	4	18	21
2) Número de sociedades financieras formales" <u>c/</u>	0	21	17	4
Nacionales	0	21	17	3
Extranjeras	0	0	0	1
3) Número de asociaciones de ahorro y préstamos (AAP)	21	1	1	1
Número de instituciones financieras				
= (1)+(2)+(3)	42	48	63	42

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Información Financiera*, Santiago, diversos números.
Banco Central de Chile, *Evolución de las principales normas que regulan el mercado financiero chileno*, Santiago, 1981, p. 75

a/ Excluye el Banco Central de Chile, las cooperativas de ahorro y crédito, y las instituciones públicas que conceden crédito.

b/ Antes de la reprivatización de la banca.

c/ Sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro I-2

PARTICIPACION DE INSTITUCIONES FINANCIERAS EN FONDOS DEL SISTEMA FINANCIERO

(En porcentajes a fines de los años que se indican)

Instituciones	Colocaciones totales				Activos totales			
	1974	1978	1981	1987 ^{a/}	1974	1978	1981	1987 ^{b/}
1. Bancos nacionales (excluye Banco del Estado)	45.3	68.9	71.9	65.7	51.3	66.3	68.0	62.3
2. Banco del Estado	34.6	20.0	15.0	16.7	36.5	23.0	17.8	19.5
3. Bancos extranjeros	0.4	0.7	4.3	12.7	0.4	0.8	4.7	14.3
Subtotal bancos = (1)+(2)+(3)	80.3	89.6	91.2	95.1	88.2	90.1	90.5	96.1
4. Sociedades financieras (formales)	0.0	4.0	3.3	1.6	0.0	4.4	3.1	1.2
5. Asociaciones de ahorro préstamo	19.7	6.3	5.5	3.2	11.7	5.6	6.3	2.8
Sistema financiero = (1+2+3+4+5)	100.0	99.9	100.0	99.9	99.9	100.1	99.9	100.1

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, varios números.
 Banco Central de Chile, Boletín Mensual, Santiago, varios números.
 Asociación Nacional de Ahorro y Préstamo, Balances anuales.

^{a/} Incluye colocaciones en poder del Banco Central en 1987.

^{b/} Incluye letra del Banco Central por venta de cartera de 1987.

La reducción en las tasas de encaje liberó fondos disponibles e incrementó los multiplicadores de la banca, tal como lo señala la última columna del cuadro I-3, otorgándole capacidad para expandir sus captaciones y sus colocaciones de crédito más rápidamente que los agregados monetarios básicos.

c) Acceso al crédito externo

El endeudamiento externo de los bancos comerciales para financiar créditos liquidables en moneda extranjera, principalmente ligados al comercio exterior, no podía exceder de dos veces su capital y reservas a fines de 1973.³⁷ Este límite se levantó enteramente a fines de 1979.³⁸ Por su parte, los bancos de fomento, inicialmente ligados al financiamiento de proyectos de inversión, no estuvieron sujetos a una restricción al endeudamiento externo para otorgar créditos liquidables en moneda extranjera.

Los créditos externos que jugaron un decisivo papel en el endeudamiento de las instituciones financieras, se contrataron bajo las disposiciones del Artículo 14 del compendio de normas de cambios internacionales. Estos créditos se reglamentaron a fines de 1977 y a comienzos de 1978³⁹ y permitieron, con el producto de su liquidación en el Banco Central, otorgar préstamos de libre disponibilidad en moneda nacional documentados en moneda extranjera, y pagaderos al tipo de cambio vigente en sus fechas de vencimiento.

El endeudamiento externo de las instituciones financieras, de acuerdo con el Artículo 14, estuvo afecto a restricciones de stock y de flujo. El cuadro I-4 muestra la progresiva reducción de estas restricciones a partir de 1978 hasta culminar con su eliminación en abril de 1980. A partir de esa fecha, la banca pudo acceder ampliamente al crédito externo.

Con la eliminación de las restricciones al endeudamiento externo sólo quedaron vigentes los límites globales dados por las relaciones deuda-capital. Los bancos conservaron en forma invariable una relación de veinte. En el caso de las sociedades financieras, esta relación se estabilizó en quince en enero de 1979.⁴⁰

3. Liberación de las tasas de interés

La normativa sobre operaciones de crédito en dinero de mayo de 1974 abrió a todas las instituciones financieras la alternativa de efectuar colocaciones y captaciones de índole reajutable⁴¹ y definió el interés ganado por estas operaciones como el importe que excede sus saldos de capital debidamente reajustados. En julio de 1976 el plazo mínimo de estas operaciones se fijó en 90 días, plazo que ha estado vigente desde esa fecha.⁴² En septiembre de 1977, el Banco Central autorizó a las instituciones financieras a pactar operaciones reajustables según la variación que experimentara la "unidad de fomento" (UF). Esta última es un "tipo de cambio" entre dicha unidad y la

Cuadro 1-3

ENCAJE DE OBLIGACIONES EN MONEDA NACIONAL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS a/

(Tasas de encaje en % en las fechas que se señalen)

Fecha	Bancos				Sociedades financieras				Asociaciones de ahorro y préstamo				Multiplicadores de M2 b/ en las fechas que se señalan
	Depósitos		Depósitos a plazo		Captaciones				Depósitos				
	vista	30-89 días	90 ds.-1 año	más de un año	30-89 días	90 ds.-1 año	más de un año	Hasta 89 ds.	90 ds.-1 año				
Diciembre 1974	100.0	8.0	8.0	--	--	--	--	--	--	--	--	0.854	
Diciembre 1975	80.0	9.2	9.2	8.0	9.2	9.2	--	8	8	--	8	1.002	
Diciembre 1976	83.0	47.0	8.0	8.0	35.0	8.0	--	35	--	--	--	1.007	
Diciembre 1977	59.0	20.0	8.0	8.0	20.0	8.0	--	--	--	--	--	1.168	
Diciembre 1978	42.0	20.0	8.0	8.0	20.0	8.0	--	--	--	--	--	1.511	
Diciembre 1979	42.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	--	--	--	--	--	1.762	
Desde Dic. 1980 a la fecha	10.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	--	--	--	--	--	de 2.259	
												a más de 4.0	

Fuente: Banco Central de Chile, Evolución de las principales normas que regulan el mercado financiero chileno. Período septiembre 1973 - junio 1980, Santiago, 1981, pp. 65-67.

a/ Excluye los requisitos de reserva técnica.

b/ M2 = Circulante + depósitos a la vista + depósitos a plazo.

Cuadro 1-4

LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO EXTERNO COMO PORCENTAJE DEL CAPITAL Y RESERVAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

(Artículo 14 del compendio de normas de cambios internacionales)

Fecha	Bancos comerciales y del Estado			Bancos de fomento			Sociedades financieras		
	Margen total	Margen de liquida- ción mensual		Margen total	Margen de liquida- ción mensual		Margen total	Margen de liquida- ción mensual	
Enero 1978	25%	5%		Sin límite	Sin límite		No tenían acceso	No tenían acceso	
Abril 1979	25%-70% a/	5% ó US\$ 2 Mill. b/		4 a 6 veces el capital y reservas	Sin límite		25%-70% a/	Sin límite	
Agosto 1979	Sin límite	5% ó US\$ 1 Mill. b/		Sin límite	5% ó US\$ 1 Mill. b/		Sin límite	5% ó US\$ 1 Mill. b/	
Febrero 1980	Sin límite	5% ó US\$ 2 Mill. b/		Sin límite	5% ó US\$ 2 Mill. b/		Sin límite	5% ó US\$ 2 Mill. b/	
Abril 1980	Sin límite	Sin límite		Sin límite	Sin límite		Sin límite	Sin límite	

Fuente: Banco Central de Chile, Evolución de las principales normas que regulan el mercado financiero chileno. Período septiembre 1973 - junio 1980, Santiago, 1981, pp. 53-55 y 86.

a/ El límite de 70% se aplicaba si el exceso al 25% correspondía a créditos externos con plazo promedio de amortización igual o superior a 36 meses.

b/ Se aplicó al mayor de estos límites.

moneda nacional que indica el número de pesos que son necesarios en una fecha determinada para comprar lo mismo que en el año base.⁴³ Aunque el Banco Central también ha autorizado otros índices de reajuste de los saldos de capital (tal como la variación del tipo de cambio del dólar), la variación de la UF se convirtió en el índice más utilizado.

En el caso de las captaciones y colocaciones de índole no reajutable, se mantuvo por razones prácticas la definición previa de interés ganado como toda suma a que tiene derecho el acreedor por sobre el saldo de capital (nominal). El plazo mínimo para que estas operaciones ganaran interés se mantuvo en 30 días,⁴⁴ aunque las instituciones financieras pudieron captar fondos del público a plazos más cortos vendiendo con pacto de retrocompra instrumentos financieros.

La normativa sobre operaciones de crédito en dinero de mayo de 1974 autorizó el libre pacto de las tasas de interés de las colocaciones reajustables y de las operaciones no reajustables, siempre que no excedieran en más de un 50% a las tasas de interés "corrientes" que hubiera fijado el Banco Central, y cuyo límite definía el interés "máximo convencional".⁴⁵ En abril y junio de 1975 este banco puso término a la fijación de tasas de interés corrientes para las colocaciones no reajustables y reajustables respectivamente, y entre octubre y diciembre "sugirió" a las instituciones financieras un techo equivalente a un 12% real anual para las tasas cobradas y un 8% real anual para las tasas pagadas. En diciembre de 1975 las tasas de interés quedaron enteramente libres salvo topes de interés "máximo convencional" para las colocaciones de crédito. Estos límites terminaron por definirse como equivalentes a 1.5 veces el interés promedio cobrado por los bancos y las sociedades financieras.⁴⁶

Entre 1976 y hasta fines de 1982 todas las tasas de interés se determinaron libremente en el mercado aunque sujetas a las operaciones de mercado abierto del Banco Central. En esta última fecha, las situaciones financieras problemáticas que habían aparecido en 1981, motivaron al Banco Central a reintroducir un régimen de tasa de interés "sugerida" para las captaciones no reajustables a 30 días. Esta intervención se levantó en el curso de 1987 una vez que se superaron los problemas más agudos de solvencia de la banca.

4. Desmesurado ritmo de crecimiento

El cuadro I-5 presenta la variación real anual de diversos fondos activos y pasivos del sistema financiero y del producto (PGB), y la relación de algunos de estos fondos con el PGB, estos últimos a precios corrientes, en el período 1975-1988. Conviene observar el crecimiento del sistema financiero en los años 1978-1980, considerando la fuerte contracción que experimentaron los agregados económicos y financieros en 1975 y la exclusión de las estadísticas del sistema financiero de las instituciones que fueron intervenidas y sujetas a liquidación, a partir de 1981, por parte de la Superintendencia

Cuadro I-5

CRECIMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO g/

Años	Tasa real de variación por año en %					Proporciones	
	Colocaciones totales b/	Cartera de activos c/	Activos totales d/	Pasivo exigible e/	Producto PGB	Coloc. Totales	Act. totales
						(-----) f/	(-----) f/
						PGB	PGB
1975	-13.2	-17.7	-15.3	-27.8	-12.9	0.083	0.190
1976	48.6	17.9	17.7	9.3	3.5	0.104	0.202
1977	76.0	46.2	50.4	47.8	9.9	0.166	0.265
1978	53.6	58.4	41.3	51.0	8.2	0.232	0.340
1979	31.9	30.7	29.6	29.9	8.3	0.282	0.393
1980	45.9	41.2	40.3	42.8	7.8	0.376	0.510
1981	17.8	11.2	11.3	11.6	5.5	0.504	0.651
1982	20.7	17.0	22.6	24.7	-14.1	0.712	0.900
1983	- 8.5	11.6	12.3	11.8	- 0.7	0.724	1.022
1984	12.4	22.3	19.0	19.8	6.3	0.745	1.200
1985	9.4	21.0	20.3	18.2	2.4	0.755	1.311
1986	0.9	- 1.6	- 0.8	- 3.7	5.7	0.766	1.382
1987	2.5	- 3.9	- 3.6	- 5.1	5.7	0.642 g/	1.114 g/
1988 h/	9.6	- 4.7	- 6.3	- 7.0	7.4	--	--
Promedios:							
1978-1980	43.6	38.7	37.0	39.8	8.1	--	--
1986-1988	4.3	- 3.4	- 4.2	- 5.3	6.3		

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, diversos números.
Banco Central de Chile, Boletín mensual, Santiago, septiembre de 1988 y diciembre de 1980.

a/ Bancos y sociedades financieras.

b/ Incluye colocaciones en poder del Banco Central a partir de 1982. Por carencia de información en 1982-1983, se tomó la letra del Banco Central por venta de cartera como indicativa del monto de colocaciones en poder de este banco.

c/ Concepto amplio de cartera o activo circulante que define la contabilidad bancaria. Incluye colocaciones de crédito, inversiones (salvo en activo fijo), intereses por cobrar y fondos disponibles.

d/ Incluye la letra del Banco Central por venta de cartera a partir de 1982.

e/ Conjunto de obligaciones con terceros.

f/ Proporciones obtenidas a partir de los promedios geométricos de fondos a precios corrientes y del producto a precios corrientes.

g/ Cifras estimadas.

h/ Tasas anuales equivalentes a partir de los saldos de octubre de 1988.

de Bancos. En el período diciembre 1977-diciembre 1980 el crecimiento de las colocaciones, los activos y el pasivo exigible del sistema financiero ⁴⁷ se situó en torno al 40% promedio real al año, sobrepasando en alrededor de cinco veces la tasa de crecimiento anual del producto (PGB). Aun excluyendo las colocaciones de crédito de las instituciones financieras que fueron intervenidas y sujetas a liquidación en los primeros años de los ochenta, la relación colocación/PGB se había multiplicado en 1982-1983 por ocho en comparación con la relación que prevalecía en 1975-1976, señalizando un severo problema de endeudamiento interno.

La siguiente fórmula permite descomponer el aporte de distintas fuentes de fondos al financiamiento de la variación real de los activos del sistema financiero en un período determinado:

$$\begin{aligned} \left(\frac{\Delta A_1}{A_0} \right) = & \left(\frac{\Delta \text{Dep}_1}{\text{Dep}_0} \right) \left(\frac{\text{Dep}_0}{A_0} \right) + \left(\frac{\Delta \text{Prest.P}_1}{\text{Prest.P}_0} \right) \left(\frac{\text{Prest.P}_0}{A_0} \right) \\ & + \left(\frac{\Delta \text{Prest.Ext}_1}{\text{Prest.Ext}_0} \right) \left(\frac{\text{Prest.Ext}_0}{A_0} \right) \\ & + \left(\frac{\Delta \text{Cap}_1}{\text{Cap}_0} \right) \left(\frac{\text{Cap}_0}{A_0} \right) + \left(\frac{\Delta \text{Prov}_1}{\text{Prov}_0} \right) \left(\frac{\text{Prov}_0}{A_0} \right) \end{aligned} \quad (1)$$

en que:

- ΔA_1 - Variación de los activos totales en el período "1", siendo A_0 el saldo de estos activos en la fecha " t_0 ".
- ΔDep_1 - Variación de depósitos, captaciones y otras obligaciones con el público en el período "1", siendo Dep_0 el saldo de estos fondos en la fecha " t_0 ".
- $\Delta \text{Prest.P}_0$ - Variación de préstamos obtenidos en el país en el período "1", siendo Prest.P_0 el saldo de estos fondos en la fecha " t_0 ".
- $\Delta \text{Prest.Ext}_1$ - Variación de préstamos obtenidos en el exterior en el período "1", siendo Prest.Ext_0 el saldo de estos fondos en la fecha " t_0 ".
- ΔCap_1 - Variación del capital y reservas incluyendo el resultado neto del período "1", siendo Cap_0 el saldo de estos fondos en la fecha " t_0 ".
- ΔProv_1 - Variación de las provisiones y otros fondos netos en el período "1", siendo Prov_0 el saldo de estos fondos en la fecha " t_0 ".

El cuadro I-6 muestra la descomposición de la variación real de los activos del sistema financiero en sus diversas fuentes de financiamiento en el período 1975-1988.⁴⁸ El cuadro A-3 del anexo

al documento LC/R.758, mayo de 1989, contiene las ponderaciones medias de las diversas fuentes de fondos que figuran en la fórmula (1) para ese período.

El cuadro I-6 indica que los depósitos, captaciones y otras obligaciones con el público constituyeron la principal fuente de fondos del acelerado crecimiento de la banca en los años 1976-1980, corroborando una "profundización" financiera en marcha. Con el levantamiento de las restricciones a la contratación de créditos externos, esta fuente de fondos asumió creciente importancia a partir de 1978, a tal punto que en 1981-1982 prácticamente financió por sí sola todo el crecimiento de los activos. La aparición de situaciones financieras problemáticas otorgó significado a los préstamos del Banco Central (o préstamos contraídos por la banca en el país) en 1977 y en el período 1983-1985. En 1983 estos préstamos fueron de tal magnitud que estuvieron cerca de duplicar la tasa de crecimiento que registraron los activos del sistema financiero en ese año.

5. Tasas anormales de interés

Los cuadros I-7 y I-8 muestran el comportamiento de tasas reales anuales representativas de interés de fondos activos y pasivos y de flujos de colocaciones y captaciones de la banca, desde la completa liberación de las tasas de interés a fines de 1975. El cuadro A-4 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989, contiene la derivación de las tasas reales anuales equivalentes de interés de las operaciones no reajustables en moneda nacional.

A partir de 1978 se dispone de información sobre tasas reales medias de interés activas y pasivas del sistema financiero, en tanto que el año 1981 marca la irrupción de severos problemas de solvencia. En el período 1978-1980 las tasas reales medias de interés ganadas por la cartera de activos de la banca, y gastada en la mantención de sus pasivos exigibles, se situaron en 19.6% y en 13.0% al año respectivamente. Estas tasas casi triplicaron y duplicaron el ritmo del crecimiento del PGB en ese período. Las tasas reales medias del activo fueron bastante más altas en 1976-1977, considerando que las tasas reales equivalentes de interés de los créditos reajustables alcanzaron al orden del 50% al año y la preponderancia que tenía estos créditos.⁴⁹

La combinación del desusado crecimiento de cartera de la banca, que mostró el cuadro I-5 en presencia de tasas reales de interés activas anormalmente elevadas, es sin duda, la característica decisiva que acompañó las medidas de liberalización del crédito. En este contexto, puede plantearse la hipótesis de que los crecientes flujos de préstamos externos que contrató la banca entre 1978 y 1982, permitieron sostener las desmesuradas demandas de fondos que ya estaban en curso (véase cuadro I-6) y, que por ende, tales flujos no tuvieron un impacto reductor perceptible sobre las tasas reales de interés pasivas y activas.⁵⁰

Cuadro I-6

FINANCIAMIENTO DE LA VARIACION DE LOS ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO ^{a/}

Año	Variación del activo total en %	Fuentes de fondos				Variación provisiones y otros netos
		Variación pasivo exigible			Variación Pasivo no exigible	
		Depósitos, Captaciones y otras obligaciones	Préstamos contraídos en el país	Préstamos con el exterior	Capital, reservas y resultado neto	
1975	-15.3	-19.6	-4.4	-6.2	4.0	10.9
1976	17.7	17.1	-0.8	-7.6	1.4	7.7
1977	50.4	29.2	8.4	3.3	0.5	9.1
1978	41.3	28.7	3.5	10.8	3.6	-5.3
1979	29.6	17.5	1.8	7.5	2.2	0.5
1980	40.3	23.7	3.6	11.3	1.7	-0.1
1981	11.3	1.6	-2.3	11.4	0.2	0.5
1982	22.6	-0.1	2.3	20.5	0.4	-0.6
1983	12.3	-2.2	20.0	-6.7	-1.8	3.0
1984	19.0	5.7	4.7	8.1	-0.9	1.4
1985	20.3	4.7	9.8	2.6	3.6	-0.5
1986	-0.8	3.3	-4.0	-2.7	1.5	1.1
1987	-3.6	5.6	-4.0	-5.7	-0.4	0.9
1988 ^{b/}	-6.9	3.9	-5.4	-3.7	0.6	-2.3

Fuentes: Cuadro A-3 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, diversos números.^{a/} Incluye bancos y sociedades financieras.^{b/} A octubre de 1988.

Cuadro I-7

TASAS REALES MEDIAS DE INTERES DE FONDOS (STOCK) DE LA BANCA a/

(En porcentaje al año)

Año	Tasas activas		Tasas pasivas	
	Activo total	Cartera de activos b/	Pasivo total	Pasivo exigible c/
1976	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1977	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1978	19.2	20.7	12.4	14.2
1979	18.8	19.8	11.8	13.1
1980	17.6	18.4	10.7	11.7
1981	19.3	20.1	13.3	14.5
1982	21.6	23.0	17.1	18.4
1983	12.3	13.4	10.5	11.3
1984	10.0	10.9	9.1	9.7
1985	10.6	11.3	8.4	9.0
1986	8.0	8.5	5.7	6.2
1987	8.3	8.1	5.5	6.2
1988d/	7.4	7.9	4.7	5.4
Promedios:				
1978-1980	18.5	19.6	11.6	13.0
1986-1988	7.9	8.2	5.3	5.9

Fuentes: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago diversos números.
Banco Central de Chile, Boletín mensual, Santiago, diversos números.

- a/ Excluye sociedades financieras y asociaciones de ahorro y préstamo.
- b/ Concepto amplio de cartera o activo circulante que define la contabilidad bancaria. Incluye colocaciones de crédito, inversiones (salvo en activo fijo), intereses por cobrar y fondos disponibles.
- c/ Conjunto de obligaciones con terceros.
- d/ Tasas anuales proyectadas a partir de los intereses devengados a octubre de 1988.

Cuadro I-8

TASAS REPRESENTATIVAS DE INTERES DE FLUJOS DE LA BANCA ^{a/}

(En porcentajes al año)

Año	Tasas reales anuales equivalentes				Tasa nominal de
	Operac. no reaj. 30-89 días		Operac. Reaj. 90 días-1 año		captación = LIBOR + Spread
	Colocaciones	Captaciones	Colocaciones	Captaciones	Préstamos moneda extranjera
					Artículo 14
1976	50.9	8.6	n.d.	12.4	--
1977	46.1	17.3	n.d.	15.5	--
1978	35.9	22.6	n.d.	17.5	10.9
1979	15.8	4.7	n.d.	14.5	13.3
1980	11.6	5.0	15.3	8.4	15.0
1981	33.2	25.5	14.5	13.2	17.7
1982	30.6	20.5	16.9	11.6	14.6
1983	14.9	3.9	9.8	7.8	11.3
1984	11.0	2.6	9.0	8.4	12.2
1985	10.6	4.1	9.4	8.2	9.6
1986	7.4	1.5	7.7	4.1	6.7
1987	9.0	3.1	7.3	4.3	7.5
1988 <u>b/</u>	8.0	2.4	7.6	4.5	8.9
Promedios:					
1978-1980	21.1	10.8	15.3 <u>c/</u>	13.5	13.1
1986-1988	8.1	2.3	7.5	4.3	7.7

Fuentes: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, diversos números.

Banco Central de Chile, Boletín mensual, Santiago, diversos números.

^{a/} Excluye sociedades financieras y asociaciones de ahorro y préstamo.

^{b/} Tasas anuales proyectadas a partir de las tasas devengadas hasta octubre de 1988.

^{c/} Tasa correspondiente a 1980.

6. Elevados márgenes de intermediación

Las primeras dos columnas del cuadro I-9 muestran los altos márgenes unitarios como porcentaje de los activos totales, con los que la banca intermedió fondos durante la liberalización financiera. En parte, estos márgenes reflejan el efecto de altos encajes a los depósitos en moneda nacional (véase cuadro I-3), en presencia de elevadas tasas de interés de las captaciones a plazo en dicha moneda.⁵¹

El desglose del margen de operación unitario bruto que muestran las siguientes columnas del cuadro I-9, señala el principal elemento de costo que contribuyó a los amplios márgenes de intermediación de la banca. Estos márgenes no cubrían de modo alguno anormales gastos unitarios de cartera, que podían provenir de la acelerada expansión de sus colocaciones de crédito, sino que de onerosos gastos de gestión, o gastos operacionales no financieros, equivalentes en promedio de más de 5% de los activos por año en el período 1978-1980. Una banca en franco apogeo de crecimiento y de resultados, tal como lo indican el cuadro I-5 y la última columna del cuadro I-9, fue motivada y pudo incurrir en tales gastos.

7. Crisis financiera y crecimiento de las colocaciones

En 1981 irrumpió una crisis financiera de insospechada gravedad que condujo a una masiva intervención de la Superintendencia de Bancos a instituciones financieras nacionales entre 1981 y 1985, incluyendo en 1983 los dos principales bancos privados del país. Es significativo que esta crisis se desatara al cabo de un ciclo expansivo que registró una tasa media de crecimiento del producto (PGB) de 7.4% al año entre 1978-1981, precediendo a la fuerte caída de 14.1% que registró el PGB en 1982 (véase cuadro I-5). Esta contracción sólo magnificó una crisis que ya había tomado cuerpo varios años antes.

La Superintendencia de Bancos intervino entre 1981 y 1984 14 bancos nacionales privados y ocho sociedades financieras nacionales privadas, de los 26 bancos nacionales (excluyendo al Banco del Estado) y de las 17 sociedades financieras nacionales que estaban en operación en 1981. La liquidación de ocho de los bancos intervenidos (dos con liquidación parcial) y de todas las sociedades financieras intervenidas, y algunas fusiones y términos de giro, dan cuenta de la reducción en un tercio en el número de instituciones financieras y la reducción en dos tercios en el número de sociedades financieras, entre 1981 y 1987, que mostró el cuadro I-1.

La crisis financiera de comienzos de los ochenta llevó a un primer plano de la política económica la recuperación de la solvencia de la banca nacional y la reducción del sobreendeudamiento interno. Para estos efectos, se llevaron adelante, entre 1982 y 1986, programas de venta de cartera mala al Banco Central tanto por parte de instituciones financieras intervenidas, pero no liquidadas, como no intervenidas (incluyendo a bancos extranjeros⁵²),⁵³ y recapitalizaciones de instituciones financieras bajo diversas modalidades.⁵⁴ Al mismo tiempo, se efectuaron varias reprogramaciones masivas de deudas entre 1983 y 1985.⁵⁵

Cuadro I-9

MARGENES DE INTERMEDIACION Y RESULTADOS DEL SISTEMA FINANCIERO ^{a/}

(En porcentajes salvo la proporción A/C)

Año	MF (--) A	MOB (---) A	GC (--) A	GG (--) A	OGN (---) A	R (-) A	A (-) C	R (-) C
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)=(2)-(3) -(4)+(5)		(8)=(6)-(7)
1975	n.d.	12.3	5.5	7.9	-4.0	2.7 ^{b/}	5.1	14.0 ^{b/}
1976	n.d.	12.4	1.2	6.9	3.8	0.6 ^{b/}	4.3	2.6 ^{b/}
1977	n.d.	10.1	1.4	5.9	1.3	1.5 ^{b/}	5.5	8.7 ^{b/}
1978	6.7	10.5	1.6	5.7	0.7	2.5	7.5	18.5
1979	7.0	10.1	1.8	5.1	0.6	2.6	8.8	23.0
1980	6.9	8.9	1.7	4.9	0.1	2.2	10.5	23.5
1981	6.0	7.4	1.9	4.3	0.2	1.0	11.8	11.4
1982	4.5	6.3	3.4	3.6	-1.0	0.3	12.4	4.1
1983	1.7	4.1	3.3	2.8	-0.2	-1.7	13.8	-24.0
1984	0.9	4.0	4.1	2.3	-0.9	-1.5	16.0	-24.7
1985	2.2	6.5	3.4	2.2	-0.5	1.4	17.6	24.5
1986	2.3	4.4	0.9	2.0	0.5	1.0	15.7	16.4
1987	2.8	5.1	1.0	2.2	0.4	1.5	14.1	21.4
1988 ^{c/}	2.6	5.6	1.0	2.4	0.4	1.9	13.6	26.2
Promedios								
1978-1980	6.9	9.8	1.7	5.2	0.5	2.4	8.9	21.7
1986-1988	2.6	5.0	1.0	2.2	0.4	1.5	14.5	21.3

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, diversos números.

^{a/}Incluye bancos y sociedades financieras.

^{b/}Por falta de información corresponde a los resultados después de impuesto.

^{c/}Márgenes y resultados anuales equivalentes obtenidos a partir de la información acumulada hasta octubre de 1988

Definiciones:

MF = Margen financiero = (Intereses ganados - Intereses gastados).

MOB = Margen de operación bruto = (Ingresos de operación - Gastos de operación).

GC = Gastos de cartera = (Flujo de provisiones + Castigos de cartera).

GG = Gastos de gestión o gastos operacionales no financieros.

OGN = Otros gastos netos de ingresos no operacionales.

R = Resultado antes de impuesto.

A = Activos totales.

C = Capital y reservas.

Las colocaciones en poder del Banco Central que originaron los programas de venta de cartera, constituyen el mejor indicador de la cartera mala que las instituciones financieras no liquidadas habían acumulado en el curso de la liberalización financiera hacia 1981. A fines de 1985, las colocaciones de los bancos y sociedades financieras nacionales en poder del Banco Central alcanzaban a \$470.1 miles de millones y representaban un 98.2% de las colocaciones del sistema financiero en poder de ese banco. El referido monto era equivalente al 27.7% de las colocaciones totales ⁵⁶ de la banca nacional, a 2 608 millones de dólares de esa fecha ⁵⁷ y al 18.2% del PGD de 1985. Esto, sin contar las colocaciones malas de los bancos y sociedades financieras nacionales que se liquidaron. Por su parte, a fines de 1985, las obligaciones por venta de cartera que los bancos y sociedades financieras nacionales mantenían con el Banco Central ascendían a \$429.3 miles de millones ⁵⁸ y eran equivalentes a tres veces sus capitales y reservas.

Los cuadros I-10, I-11, I-12 muestran tasas seleccionadas de crecimiento de las colocaciones de crédito en períodos previos a la crisis financiera, o antes de su intervención en el curso de la crisis, de las instituciones financieras nacionales desglosando las instituciones que fueron intervenidas por la Superintendencia, y las correspondientes proporciones de colocaciones en poder del Banco Central y de obligaciones de recompra de las instituciones que no fueron liquidadas.

El ritmo de crecimiento que registraron las colocaciones de los bancos y sociedades financieras nacionales antes de la crisis financiera, influyó significativamente en su situación posterior. Las instituciones financieras que crecieron a tasas espectaculares tendieron a ser intervenidas y una importante proporción se sometió a liquidación. La Superintendencia ya había intervenido un banco nacional privado en 1976 cuyas colocaciones habían crecido en forma desusada en los años previos. Por otra parte, cuanto más alta es la tasa de crecimiento de las colocaciones, más probable es encontrar un banco intervenido, y mayor tiende a ser su porcentaje de cartera vendida al Banco Central y su obligación de recompra como proporción de su capital y reserva.

Los únicos bancos nacionales que no vendieron cartera al Banco Central fueron el Banco Industrial y de Comercio Exterior (BICE), el que comenzó sus operaciones recién en 1979, y el Banco del Estado. Este último no fue autorizado a vender cartera pero tampoco necesitó hacerlo. Sus colocaciones de crédito crecieron menos que el promedio de las instituciones financieras nacionales privadas, aunque no dejaron de hacerlo a un 16.5% al año en 1975-1981 (y al 22% al año en 1978-1980). Al mismo tiempo, márgenes de operación anuales promedios de casi 12% sobre los activos en 1975-1981 y de 8.3% en 1982-1985 --bastante más elevados que las que mostró el cuadro I-9 para la banca-- permitieron a este banco cubrir mayores gastos de cartera, antes y durante la crisis financiera, sin incurrir en resultados negativos en ningún año (véase cuadro A-5 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989).

CRECIMIENTO DE LAS COLOCACIONES DE LOS BANCOS NACIONALES INTERVENIDOS Y
CARTERA VENDIDA AL BANCO CENTRAL

Bancos	Año de intervención	Situación en 1988	Período a/ de las coloc.	Tasa real de crecimiento por año	Coloc. p. Bco. Central b/ (-----)100	Coloc. totales	Oblig. de recompra (-----)100 Capital y reservas
Osorno y la Unión	1976	--	1974-76	86.0	--	--	--
Osorno y la Unión		Recapitalizado	1978-82 c/	21.3	21.9	--	2.6
Español-Chile	1981	En liquidación	1974-80 d/	56.6	--	--	--
Español-Chile g/		Recapitalizado y extranjerizado			19.5	1.9	
Talca	1981	En liquidación	1974-80 d/	50.0	--	--	--
Centrobanco (Ex Talca) e/		Recapitalizado y extranjerizado			0	0	0
Linares	1981	En liquidación	1974-82 c/	100.0	--	--	--
Fomento de Valparaíso	1981	En liquidación	1979-80 d/	138.0	--	--	--
Austral	1981	En liquidación	1979-81	101.0	--	--	--
Fomento del Bío Bío	1981	En liquidación	1979-81	57.8	--	--	--
Hipotecario de Chile	1983	En liquidación	1979-81	46.4	--	--	--
Unido de Fomento	1983	En liquidación	1980-82 c/	31.1	--	--	--
Chile	1983	Recapitalizado y reprivatizado	1974-82 c/	31.1	39.0	3.5	3.5
Concepción	1983	Recapitalizado y reprivatizado	1974-82 c/	23.0	55.8	7.6	7.6
Internacional	1983	Recapitalizado y reprivatizado	1974-82 c/	33.4	60.0	5.0	5.0
Santiago	1983	Recapitalizado y reprivatizado	1979-82 c/	58.1	52.5	3.3	3.3
Colocadora	1983	Fusionado	1979-82 c/	33.8	10.0	1.4	1.4
Hipotecario de Fomento Nacional f/	1983	Recapitalizado y reprivatizado	1978-82 c/	55.8	26.0	3.5	3.5

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información Financiera, Santiago, diversos números.

a/ Se consideró el período más largo posible antes de la intervención. Para no abultar las tasas de crecimiento de las instituciones intervenidas de reciente puesta en marcha, sus tasas se determinaron tomando los saldos situados dos años antes de su intervención.

b/ Relación más alta que registraron los bancos en el período 1984-1986.

c/ Las colocaciones totales de 1982 incluyen la letra del Banco Central por venta de cartera, en vez de las colocaciones en poder de este banco, al no disponerse de información acerca de éstas últimas.

d/ La Superintendencia no suministró los estados de situación de cierre de 1981 de estos bancos.

e/ Bancos extranjerizados que pudieron vender cartera al Banco Central "en efectivo" por constituir sociedades anónimas en Chile.

f/ Este banco no fue propiamente intervenido pero se incluyó considerando que estaba estrechamente ligado al (grupo) Banco Santiago, que fue intervenido, y que además la Superintendencia le designó un inspector delegado.

Cuadro I-11

**CRECIMIENTO DE LAS COLOCACIONES DE BANCOS NACIONALES NO INTERVENIDOS Y
CARTERA VENDIDA AL BANCO CENTRAL**

Bancos	Tasas reales anuales de crecimiento		Coloc. poder Bco. Central		Obligac. de recompra	
	Período	Colocaciones Totales	Colocaciones totales	100a/	Capital y reservas	a/
O'Higgins	1974-1981	23.5	14.2		2.1	
Continental	1974-1981	45.4	18.0		2.3	
Estado	1974-1981	16.5	0		0	
Sudamericano	1974-1981	34.7	14.8		2.4	
Crédito e Inversiones	1974-1981	55.9	12.0		2.4	
Trabajo	1974-1981	28.3	12.3		2.4	
Industrial y de Comercio Exterior	1980-1981	72.3	0		0	
Morgan-Finansa	1978-1981 b/	88.5	11.8		1.3	
Pacífico	1979-1981 c/	88.3	15.1		2.4	
Nacional	1974-1981 d/	47.0	16.2		2.0	
A. Edwards	1974-1981 e/	183.5	20.2		2.5	
Desarrollo	--- f/	-- f/	19.5		2.1	

a/ Relación más alta que registraron los bancos en el período 1984-1986.

b/ Ex Financiera Finansa.

c/ Ex Agrobanco.

d/ Ex Banco Comercial de Curicó.

e/ Ex Banco de Constitución.

f/ Se creó recién en 1983.

CRECIMIENTO DE LAS COLOCACIONES DE LAS SOCIEDADES FINANCIERAS Y
CARTERA VENDIDA AL BANCO CENTRAL

Sociedades financieras intervenidas	Año de intervención	Situación en 1987	Tasa real de crecimiento al año en %		Coloc. poder Bco. Central (-----)100 Colocaciones totales	Obligac. de Recompra (-----) Capital y reservas
			Período a/	Colocaciones		
Sociedades financieras no intervenidas						
Compañía General Financiera	1981	En liquidación	1979-1980	189.0	--	--
Cash	1981	En liquidación	1978-1980	99.4	--	--
De Capitales	1981	En liquidación	1979-1980	139.4	--	--
Del Sur	1981	En liquidación	1979-1980	72.9	--	--
Adelantos y Créditos	1982	En liquidación	1979-1981	35.0	--	--
Ciga	1983	En liquidación	1980-1982	8.5 b/	--	--
Mediterráneo	1985	En liquidación	1978-1985	22.3	22	2.2
Davens	1985	En liquidación	1978-1985	21.4	26	2.0
Sociedades financieras no intervenidas						
Financo			1978-1981	63.4	25	2.05
Fusa			1978-1981	66.1	14	1.80
Atlas			1978-1981	48.1	--	--
Condell			1978-1981	27.7	--	--
Corfinsa			1978-1981	40.5	25	0.75

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, diversos números.

a/ Se consideró el período más largo posible antes de la intervención. Para no abultar las tasas de crecimiento de las instituciones intervenidas de reciente puesta en marcha, sus tasas se determinaron tomando los saldos situados dos años antes de su intervención.

b/ Las colocaciones totales de 1982 incluyen la letra del Banco Central pro venta de cartera, en vez de las colocaciones en poder de este banco, al no disponerse de información acerca de estas últimas.

II. MODELOS DE REGULACION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA

La regulación y supervisión de la solvencia de la banca emerge de dos de sus características más distintivas. Primero, del alto apalancamiento de la estructura de pasivos de los bancos: su relación deuda-capital (o endeudamiento con terceros) habitualmente excede de diez. Segundo, de la disociación que puede emerger entre el valor de los activos de un banco y el valor de los fondos que éste capta de terceros (o pasivo exigible). Esta disociación surge de la toma de riesgos de cartera y de otros riesgos en la intermediación de fondos por parte de la banca --con la consiguiente probabilidad de pérdida-- frente a un pasivo exigible cuyo valor contractual con el público depositante no depende de estos riesgos, y que los depositantes pueden incluso evaluar como nulo ante la toma de un seguro o la existencia de una garantía explícita o implícita del Estado a los depósitos. Por estas razones, los mecanismos de control de la solvencia de la banca juegan un papel central en los arreglos institucionales que regulan su funcionamiento; la irrecuperabilidad de una fracción de la cartera de un banco ya puede comprometer una parte importante de su capital y su solvencia.

Los mecanismos de regulación o control de la solvencia se refieren principalmente a los siguientes aspectos:

a) Régimen de control de la calidad de la cartera encaminado a prevenir que los bancos adopten posiciones de riesgo incompatibles con sus elevados apalancamientos.

b) Régimen de provisiones sobre colocaciones y activos riesgosos encaminado a constituir provisiones (o reservas de cartera) que permiten enfrentar plenamente las pérdidas esperadas que se derivan de la toma de riesgos.

c) Régimen de adecuación de los requisitos de capital. Las normas de reposición de capital procuran preservar la solvencia de los bancos en el caso que las provisiones sean insuficientes para enfrentar las pérdidas efectivas que ocasionan los riesgos de cartera. Si estas reposiciones de capital no tuvieran lugar, las normas deberían establecer el procedimiento para una liquidación o quiebra ordenada y la distribución de los fondos remanentes.

El amplio acceso a fondos de terceros y la generalizada interdependencia de la banca con empresas productivas, con personas, y con otras instituciones financieras tanto nacionales como extranjeras, pueden producir fuertes "externalidades" en casos de insolvencia.

El no pago de depósitos y obligaciones por parte de un banco o de unos pocos bancos, compromete la "fe pública", puede inducir un amplio retiro de fondos y generar efectos en cadena que pueden propagarse al conjunto de la banca y afectar severamente al sector real de la economía.⁵⁹

La inestabilidad en los agregados financieros y reales que pueden ocasionar las situaciones de insolvencia de instituciones financieras, puede enfrentarse con un sistema de garantía o de seguro del Estado a sus depósitos y obligaciones. Sin embargo, estos sistemas atentan en contra de la lógica de la relación rentabilidad-riesgo. Esta relación señala que los depositantes deberían tener en cuenta el riesgo de cartera y otros riesgos de los bancos, en relación con sus tasas de interés de captación, al elegir el banco en el cual efectuarán sus depósitos. En cambio, cuanto mayor sea la cobertura de la garantía, menos influirá el riesgo de los bancos y más sus tasas de interés pasivas en las decisiones de los depositantes.

Los esquemas de garantía a los depósitos no solamente disocian la relación rentabilidad-riesgo a nivel de los depositantes. Sus efectos también se extienden al control del riesgo de cartera (y otros riesgos) de los bancos. La garantía a las obligaciones de los bancos con terceros tiende a relajar su gestión del proceso crediticio. Primero, porque los bancos no quedan expuestos al riesgo de retiros de fondos si toman posiciones exageradas de riesgo. Segundo, porque pueden recurrir al aumento en las tasas de interés pasivas para captar fondos del público a fin de financiar créditos riesgosos.

Los mecanismos de regulación y de supervisión de la solvencia de la banca, y el régimen de garantía del Estado al pasivo exigible (depósitos y obligaciones), constituyen los componentes básicos de las "reglas del juego" que definen el arreglo institucional en el que se desenvuelve la banca. Siguiendo a Feller, la combinación de estos componentes origina los cuatro arreglos institucionales alternativos que se enuncian a continuación (véase cuadro II-1).

1. Banca libre

La intermediación financiera se visualiza como una actividad privada más que no se distingue de otras actividades que pueden emprenderse en una economía de mercado. La entrada a la intermediación financiera es libre, los diversos intermediarios determinan sus propias relaciones deuda-capital e intentan maximizar sus rentabilidades en función del riesgo sistemático de sus carteras. No hay una garantía del Estado a los depósitos ni una institución pública que regule o supervise a los intermediarios financieros. Los depositantes corren el riesgo de perder sus depósitos en casos de insolvencia, razón por la cual tomarían grandes precauciones al efectuarlos.

El modelo de banca libre parece no tener vigencia práctica. Los riesgos de inestabilidad financiera y el compromiso de la fe pública en casos de insolvencia, han derivado al modelo de banca libre en una alternativa de investigación teórica.

Cuadro II-1

ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA LA BANCA

Régimen de garantías al pasivo exigible \	Regulación de la solvencia \	Sin mecanismos de control de la solvencia	Con mecanismos de control de la solvencia
Sin garantías del Estado a depósitos y obligaciones		Banca libre <u>a/</u>	Banca bicon- trolada <u>b/</u>
Con garantías del Estado a depósitos y obligaciones		Banca sin controles o descontrolada <u>c/</u>	Banca con controles <u>d/</u>

Fuente: A. Feller, "Fiscalización, regulación y riesgo bancario", Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Información Financiera*, Santiago de Chile, mayo de 1985, pp. ix-xi.

- a/ Solvencia supervisada por los depositantes.
- b/ Solvencia supervisada tanto por la autoridad como por los depositantes.
- c/ Solvencia no supervisada ni por la autoridad ni por los depositantes.
- d/ Solvencia supervisada por la autoridad.

2. Banca con controles públicos de riesgo y con garantía a los depósitos

La garantía del Estado a los depósitos induce a los depositantes a desentenderse de los riesgos de los bancos y orienta sus depósitos hacia aquéllos que ofrecen las mayores tasas de interés pasivas. En consecuencia, la regulación y supervisión de la banca por parte de la autoridad asume un papel central en el control de su solvencia.

En este modelo, la autoridad requiere de un sistema confiable de medición del riesgo, de normas que limiten el riesgo de la banca y que vinculen dicho riesgo con las provisiones y los requisitos de capital. En principio, un adecuado diseño de las normas relativas a solvencia puede inducir a los bancos a localizarse en determinados niveles de riesgo considerados satisfactorios.

Cuadro 1-7

TASAS REALES MEDIAS DE INTERES DE FONDOS (STOCK) DE LA BANCA a/

(En porcentaje al año)

Año	Tasas activas		Tasas pasivas	
	Activo total	Cartera de activos <u>b/</u>	Pasivo total	Pasivo exigible <u>c/</u>
1976	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1977	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1978	19.2	20.7	12.4	14.2
1979	18.8	19.8	11.8	13.1
1980	17.6	18.4	10.7	11.7
1981	19.3	20.1	13.3	14.5
1982	21.6	23.0	17.1	18.4
1983	12.3	13.4	10.5	11.3
1984	10.0	10.9	9.1	9.7
1985	10.6	11.3	8.4	9.0
1986	8.0	8.5	5.7	6.2
1987	8.3	8.1	5.5	6.2
1988 <u>d/</u>	7.4	7.9	4.7	5.4
Promedios:				
1978-1980	18.5	19.6	11.6	13.0
1986-1988	7.9	8.2	5.3	5.9

Fuentes: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago diversos números.
 Banco Central de Chile, Boletín mensual, Santiago, diversos números.

- a/ Excluye sociedades financieras y asociaciones de ahorro y préstamo.
b/ Concepto amplio de cartera o activo circulante que define la contabilidad bancaria. Incluye colocaciones de crédito, inversiones (salvo en activo fijo), intereses por cobrar y fondos disponibles.
c/ Conjunto de obligaciones con terceros.
d/ Tasas anuales proyectadas a partir de los intereses devengados a octubre de 1988.

3. Banca con controles públicos de riesgo y sin garantía a los depósitos (banca bicontrolada)

Los depositantes quedan expuesto a los riesgos de la banca ya que no cuentan con una garantía del Estado a los depósitos. Por esta razón, se espera que asuman un importante papel en la supervisión y el control de la solvencia de la banca. Al mismo tiempo, la autoridad dicta normas que limitan el riesgo, y que establecen los requisitos de provisiones y de capital. Estas regulaciones se superponen con el control a la solvencia que ejercen los depositantes. En consecuencia, las regulaciones de la autoridad deberían diseñarse de tal manera que complementen el control de los depositantes. De lo contrario, estas regulaciones corren el riesgo de ser redundantes, o bien, pueden estimular a la banca a adoptar decisiones crediticias demasiado conservadoras con posiciones de riesgo inferiores a las socialmente deseables.

4. Banca sin controles o descontrolada

Al igual que en el modelo de banca con controles, la garantía del Estado induce a los depositantes a desentenderse del riesgo de los bancos. La preocupación de éstos estriba principalmente en localizar a las instituciones financieras que ofrezcan las mayores tasas de interés por los montos y plazos a los que desean depositar sus fondos.

La autoridad pública a cargo de la banca puede emitir una considerable normativa sobre distintos aspectos y supervisar su cumplimiento formal, en particular, en relación con la contabilidad bancaria. Sin embargo, no regula ni supervisa lo esencial: el riesgo en las colocaciones y en los activos de los bancos, y los requisitos de provisiones y de capital que sostengan su solvencia. Por estas razones, este arreglo institucional es el que implica la peor asignación de recursos crediticios y el que encierra el mayor potencial de pérdidas para la sociedad. Tal como señala Feller:

"En un esquema competitivo (de banca sin controles) los bancos tenderán a asumir por consideraciones de rentabilidad los riesgos más elevados posibles; el mecanismo es explosivo (ya que los activos se van tornando cada vez más riesgosos) y termina cuando la autoridad percibe lo insostenible de la situación, debiendo entonces adoptar soluciones de fondo que casi necesariamente involucran grandes pérdidas para el Estado..."⁶⁰

III. REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA EN EL CURSO DE LA LIBERALIZACION FINANCIERA

1. Régimen de control de la calidad de cartera

El excesivo crecimiento de la cartera de la banca antes de la crisis financiera de 1981-1983, es en sí mismo evidencia del relajamiento que experimentaron las restricciones a las demandas y ofertas de crédito. Esta situación involucró aspectos esenciales del proceso crediticio: los requisitos de garantías o colaterales para asegurar el repago de los créditos en caso que falle su fuente principal; los límites relativos a créditos individuales a fin de evitar el riesgo de concentraciones crediticias; y el manejo de créditos impagos de alto riesgo en sus fechas de vencimiento, tendiente a reconocer oportunamente sus efectos patrimoniales.

a) Garantías o colaterales a los créditos

Las colocaciones en poder del Banco Central, que originaron los programas de venta de cartera, pueden tomarse como un indicador de las colocaciones malas no garantizadas que las instituciones financieras acumularon en los años previos a la crisis financiera de 1981-1983. Por su parte, los bienes recibidos en pago o adjudicados por las instituciones financieras son una medida de las garantías que resguardaban a los créditos malos. Estos antecedentes conducen al siguiente índice de cartera mala garantizada:

$$\begin{array}{lcl} \text{Cartera mala} & & \text{Bs.rec.pago} \\ \text{garantizada} & = & \left(\frac{\text{Bs.rec.pago}}{\text{Bs.rec.pago} + \text{Coloc.p.Bco.Cent.}} \right) 100 \end{array} \quad (1)$$

El cuadro III-1 presenta este indicador para los bancos nacionales desglosando los bancos intervenidos por la Superintendencia de Bancos en 1981-1983 (pero no sujetos a liquidación) y los bancos no intervenidos. La fuerte reducción que experimentó este índice en 1985, en particular, en el caso de los bancos intervenidos, sugiere

Cuadro III-1

BIENES RECIBIDOS EN PAGO Y COLOCACIONES EN PODER DEL BANCO CENTRAL

(En millones de pesos)

Bancos	Bienes recibidos en pago o adjudicados		Bienes rec. pago más Coloc.p.Bco. Cent.		Bienes recibidos en pago (---)100 Bs.recib.pago + Col.p.Bco.Cent.	
	Dic. 1984	Dic. 1985	Dic. 1984	Dic. 1985	Dic. 1984	Dic. 1985
Chile	11 447.6	6 786.9	38 071.8	178 095.0	30.1	3.8
Santiago	2 536.4	2 204.6	37 568.4	135 564.9	6.8	1.6
Internacional	264.3	150.7	1 756.1	12 168.3	15.1	1.2
Concepción	6 961.2	529.3	15 362.2	55 691.3	45.3	1.0
Colocadora	3 065.1	324.9	6 119.9	3 407.8	50.1	9.5
Total bancos intervenido	24 274.6	9 996.4	98 878.4	384 927.3	24.5	2.6
BHIF	2 262.0	940.3	8 381.3	10 498.4	27.0	9.0
Morgan	114.5	53.0	1 580.9	2 693.4	7.2	2.0
O'Higgins	2 361.1	715.5	9 618.0	9 565.5	24.5	7.5
Sudamericano	3 591.1	2 416.0	15 357.0	18 200.8	23.4	13.3
Crédito	2 101.5	951.1	14 106.8	13 040.2	14.9	7.3
Pacífico	84.9	23.6	2 051.2	2 242.3	4.1	1.1
Nacional	907.0	964.0	6 193.1	7 384.7	14.6	12.4
A. Edwards	1 581.5	1 260.1	9 278.9	11 111.2	17.0	11.3
Desarrollo	405.9	460.2	2 718.0	3 226.7	14.9	14.3
Trabajo	1 760.2	875.3	7 566.1	10 483.0	23.3	8.3
Osorno	988.0	560.3	9 212.9	10 579.7	10.7	5.3
Español	962.7	396.9	7 908.7	8 057.1	12.2	4.9
Continental	269.9	0	3 692.5	0	7.3	0
Total bancos no intervenido	17 390.3	9 616.3	97 665.4	107 483.6	17.8	8.9
Total bancos nacionales	41 664.9	19 612.7	196 543.8	492 410.9	21.2	4.0

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información Financiera, Santiago, diciembre de 1984 y de 1985.

que los bienes que habían recibido en pago contenían una substancial sobrevaloración.⁶¹ Como se señaló, el único banco nacional importante que no vendió cartera al Banco Central fue el Banco del Estado. El tradicional apego de este banco a la exigencia de garantías influyó en este resultado.

Las reducidas proporciones de cartera mala garantizada de fines de 1985 son una evidencia del descuido de las instituciones financieras en implantar sistemas efectivos de garantía y del atraso de la Superintendencia en fijar y supervisar normas apropiadas en esta materia.⁶²

b) Límites a los créditos individuales

Los márgenes a los créditos individuales señalaban que, sin garantías, un banco no podría conceder, ni directa ni indirectamente, créditos a una misma persona natural o jurídica, por una suma que excediera del 5% de su capital pagado y reservas.⁶³ Estos créditos podían llegar hasta el 25% del capital pagado y reservas, si el exceso del 5% correspondía a créditos cubiertos con garantías reales de un valor igual o superior a dicho exceso.⁶⁴

Estos límites se reducían en la mitad, si se trataba de créditos relacionados, con el objeto de prevenir los riesgos derivados de su concentración. Por relacionado se entendía a un beneficiario de crédito que era una sociedad de la cual el banco era accionista, o una persona natural dueña de más del 5% del capital del banco, o una persona jurídica poseedora de más del 10% del mismo. Con el mismo propósito, el monto total de créditos a los directores y empleados de un banco no podía exceder de un 1.5% de su capital pagado y reservas.

El cuadro III-2 muestra montos de créditos relacionados y su concentración como porcentaje de las colocaciones totales y del capital y reservas de los bancos nacionales a fines de 1982⁶⁵ y a fines de 1985, desglosando los bancos intervenidos en 1981-1983 (pero no sujetos a liquidación)⁶⁶ y los bancos no intervenidos. En esta última fecha, los cambios en la propiedad accionaria que habían experimentado varios bancos, había disminuido los créditos que anteriormente calificaban como relacionados.

Los significativos porcentajes de créditos relacionados en un número de bancos son evidencia de que las normas en esta materia fueron ampliamente sobrepasadas. Las prácticas que las instituciones financieras utilizaron para sortear los límites a los créditos relacionados incluyeron las siguientes: i) Creación y multiplicación de sociedades de inversión ("empresas de papel") a las cuales se extendieron créditos una vez que se coparon los márgenes individuales de crédito de las empresas con patrimonio efectivo ("empresas con chimenea"), ii) Concesión de créditos "cruzados" a las empresas y sociedades de inversión de otro grupo económico a cambio de créditos recíprocos en favor de las empresas y sociedades del grupo otorgante y; iii) Canalización de créditos a través de instituciones creadas

COLOCACIONES RELACIONADAS

	Monto en millones de pesos		Concentración en porcentajes			
			(Coloc.Relac./Coloc.totales) ^{a/}		(Coloc.Relac./Capital y Res.)	
	Dic. 1982	Dic. 1985	Dic. 1982	Dic. 1985	Dic. 1982	Dic. 1985
Bancos intervenidos 1981-83						
pero no liquidados						
Chile	39 369	44 858	18.6	9.3	300.3	109.5
Santiago	51 360	141 176 ^{b/}	42.3	50.8 ^{b/}	413.5	398.6
Internacional	2 000	1 928	16.9	9.6	164.6	81.7
Concepción	5 360	1 841	12.2	1.9	146.7	26.3
Colocadora	4 762	10 360 ^{b/}	23.8	25.9 ^{b/}	321.2	365.3
Hipotec. y Fom. Nacional	6 312	13 305 ^{b/}	18.5	18.1 ^{b/}	335.0	369.2
Promedio bancos intervenidos	109 163	213 738	24.6	21.5	323.3	231.9
Bancos no intervenidos						
1981-1983						
Osorno	1 354	2 149	5.6	3.7	56.3	46.7
Morgan Finanzas	1 117	0	7.0	0	104.8	0
O'Higgins	2 664	5 255	9.1	7.0	94.6	97.6
Sud Americano	7 400	17 092	14.8	14.9	226.3	273.3
Crédito e Inversiones	6 685	19 988	11.9	15.5	166.5	260.8
Pacífico	601	2 250	10.0	11.4	124.9	199.9
Nacional	4 949	10 522	25.7	18.7	252.6	280.9
A. Edwards	4 964	10 013	14.9	14.3	232.8	245.5
Desarrollo	325 ^{c/}	289	7.5 ^{c/}	1.4	44.8 ^{c/}	19.3
BICE	494	1 081	4.0	3.7	49.2	52.4
Del Trabajo	537	2 975	1.6	3.6	22.3	64.3
Promedio bancos no interv.	31 090	71 614	11.0	10.6	137.9	166.0
Promedio bancos nacionales privados	140 253	285 352	19.3	17.1	249.1	210.9

Fuente: - A. Tagle, "Control de operaciones bancarias con conglomerados de empresas financieras", Información financiera, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, julio 1988.

- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, Santiago, diciembre de 1982 y 1985.

^{a/} Las colocaciones totales incluyen las colocaciones en poder del Banco Central. En 1982, por falta de información, se tomó la Letra del Banco Central por venta de cartera como estimador de la cartera en poder de este banco.

^{b/} Se incluyen colocaciones que siendo relacionadas, se habían excluido de esta categoría ante daciones en pago o la realización de convenios.

^{c/} Suma de los saldos del Banco Empresarial de Fomento, de la Financiera Latinoamericana de Desarrollo y de la Financiera de Interés Social. La fusión de estas instituciones dió origen al Banco del Desarrollo.

COLOCACIONES EN PODER DEL BANCO CENTRAL Y COLOCACIONES RELACIONADAS

Instituciones	$\frac{\text{Coloc.p.Bco.Cent.}}{\text{Colocaciones totales}}$	100	$\frac{\text{Coloc.Rel.p.Bco.Cent.}}{\text{Colocaciones totales}}$	100	$\frac{\text{Coloc.Rel.p.Bco.Cent.}}{\text{Coloc.p.Banco Central}}$	100
	(1) a/		(2) b/		(3) = (2)/(1) c/	

Bancos intervenidos 1981-83

Chile	39.0	4.2	10.8
Concepción	55.8	0.3	0.5
Internacional	60.0	0	0
Santiago	52.5	35.4 g/	67.4
Colocadora	10.0	5.6 g/	56.0
Hipotecario de Fom. Nac.	26.0	9.7 g/	37.3
Promedio bancos intervenidos	43.2	13.0	30.7

Bancos no intervenidos 1981-83

Osorno	21.9	0	0
Morgan-Finanza	11.8	0	0
O'Higgins	14.2	1.8	12.7
Sudamericano	14.8	4.7	31.8
Crédito e Inversiones	12.0	2.8	23.3
Pacífico	15.1	3.3	21.9
Nacional	16.2	5.9	36.4
Trabajo	12.3	0.2	1.6
A. Edwards	20.6	7.1	34.5
Desarrollo	19.5	0.6	3.1
Promedio bancos no intervenidos	15.1	3.5	24.1
Promedio bancos nacionales	33.2	9.5	28.6

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, diversos números, Santiago.

a/ Corresponde al promedio más alto de los años 1984-1986 para cada banco.

b/ Saldos de diciembre de 1985.

c/ Se obtiene al dividir las proporciones de la columna (2) por las de la columna (1).

d/ Se incluyen colocaciones que siendo relacionadas, se habían excluido de esta categoría ante daciones en pago o la realización de convenios.

"off shore" aprovechando normas del Banco Central de 1980 que autorizaron a los bancos locales a otorgar créditos de libre disponibilidad, con un tope global equivalente a su capital y reservas, a personas y empresas residentes en el exterior.⁶⁷

La tercera columna del cuadro III-3 deriva las colocaciones relacionadas en poder del Banco Central como porcentaje de las colocaciones en poder de este banco a fines de 1985.⁶⁸ El promedio de 30.7% de los bancos intervenidos en 1981-1983 (pero no sujetos a liquidación) subestima la incidencia de los créditos relacionados en sus carteras malas a raíz de la reducción que ya habían experi-

mentado sus colocaciones relacionadas (véase cuadro III-2). No es aventurado afirmar que en el caso de estos bancos, cerca del 50% de sus colocaciones en poder del Banco Central se relacionaban con sus anteriores propietarios.

Cuadro III-4

TASA DE INTERES ACTIVA, CRECIMIENTO Y COLOCACIONES
VENCIDAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Año	Tasa real media de interés de la cartera de activos en % a/	Tasa real de variación por año en %		Coloc. vencidas Colocaciones c/
		Colocaciones totales b/	Cartera de activos	
				100
1975	n.d.	-13.2	-17.7	n.d.
1976	n.d.	48.6	17.9	n.d.
1977	n.d.	76.0	46.2	n.d.
1978	20.7	53.6	58.4	0
1979	19.8	31.9	30.7	1.6
1980	18.4	45.9	41.2	1.1
1981	20.1	17.8	11.2	2.3
1982	23.0	20.7	17.0	4.1
1983	13.4	- 8.5	11.6	8.4
1984	10.9	12.4	22.3	8.9
1985	11.3	9.4	21.0	3.5
1986	8.5	0.9	- 1.6	3.5
1987	8.1	2.5	- 3.9	2.7
1988	7.9 d/	9.6 d/	- 4.7 d/	2.4

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, diversos números, Santiago.

a/ Concepto amplio de cartera de activos o activo circulante que define la contabilidad bancaria. Incluye colocaciones de crédito, inversiones (salvo activo fijo), intereses por cobrar y fondos disponibles.

b/ Incluye colocaciones de crédito en poder del Banco Central.

c/ Incluye sólo colocaciones en poder de los bancos y sociedades financieras.

d/ Tasas anuales equivalentes con información a octubre de 1988.

c) Manejo de créditos impagos de alto riesgo

Las normas relativas al tratamiento de créditos impagos y el devengo de intereses que estaban vigentes hasta 1976, señalaban que al cabo de 30 días desde su fecha de vencimiento tales créditos debían incorporarse a cartera vencida, permitiéndose el devengo de intereses aún si una colocación calificaba en esta categoría. A partir de 1976, el plazo para registrar una colocación como vencida se extendió 90 días y el devengo de intereses se suspendió cuando quedaba impaga en su fecha de vencimiento. Una vez que una colocación calificaba como vencida, la institución financiera debía constituir una provisión "individual" de cartera contra el resultado del ejercicio (de acuerdo con las normas de provisiones que se comentan más abajo).

El fuerte impacto que el cumplimiento de estas normas producía en los resultados de gestión, indujo a las instituciones financieras a sortearlas mediante la renovación de los saldos de capital de créditos de baja calidad en sus fechas de vencimiento, y la capitalización de una proporción substancial de los intereses devengados por tales créditos. Ante dudas acerca de la validez legal de la capitalización de intereses, esta práctica recibió expreso reconocimiento en la normativa sobre operaciones de crédito en dinero de junio de 1981.⁶⁹

El cuadro III-4 presenta evidencia indirecta acerca de la renovación de créditos de baja calidad y la capitalización de intereses. Las desusadas tasas de crecimiento de las colocaciones de crédito y de la cartera de activos que se registraron en 1976-1981 coincidieron simultáneamente con elevadas tasas reales de interés activas y con reducidas proporciones de colocaciones vencidas. Una vez que se produjeron las intervenciones de bancos y sociedades financieras en 1981-1983, el reconocimiento de los problemas de cartera condujo a un fuerte incremento de las colocaciones vencidas. Esto, no obstante que las liquidaciones de instituciones financieras y las ventas de cartera mala al Banco Central que se efectuaron entre 1982-1986 evitaron el registro de colocaciones vencidas sobre la masa de créditos que involucraron estas operaciones. Una vez que se descargó la mayor parte de los activos de baja calidad, el crecimiento de las colocaciones de crédito y de la cartera de activos del sistema financiero cayó en forma substancial y, simultáneamente se normalizaron la tasa real de interés activa y la proporción de colocaciones vencidas.

d) Medición e información al público del riesgo de cartera y de la solvencia de las instituciones financieras

En enero de 1978 se facultó a la Superintendencia de Bancos para calificar y evaluar el valor real de los activos de los bancos y sociedades financieras, y para apreciar sus situaciones de solvencia contraponiendo estos valores con sus pasivos exigibles. Al mismo tiempo, se facultó a la Superintendencia para ordenar el registro

contable de las inversiones a sus valores reales y para proporcionar información de carácter general sobre estas materias al público.⁷⁰ Esta normativa permitiría a la Superintendencia trascender el papel de verificar meramente el cumplimiento "formal" de las normas y regulaciones.

La Superintendencia de Bancos introdujo recién en 1980 un método de clasificación de las colocaciones según categorías de riesgo. Es significativo que se abstuviera de informar sus estimaciones de riesgo de cartera al público. No cabe duda que las pérdidas esperadas eran de tal magnitud que comprometían la solvencia de la mayor parte de la banca privada nacional incluyendo las sociedades financieras.

Cuadro III-5

COLOCACIONES VENCIDAS COMO PORCENTAJES DE LAS COLOCACIONES DE
BANCOS INTERVENIDOS EN LOS AÑOS QUE SE SEÑALAN

Bancos	Año de intervención	Penúltimo antes de intervención	Ultimo antes de intervención	Primero después de intervención	Segundo después de intervención
Osorno	1976	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Español	1981	1.2	2.2	Sujeto a liqui- dación parcial	Sujeto a liqui- dación parcial
Talca	1981	1.4	0.7	Idem	Idem
Linares	1981	2.9	1.3	Sujeto a liquidación	Sujeto a liquidación
Fomento de Valparaíso	1981	2.6	0.6	Idem	Idem
Austral	1981	0.7	1.0	4.2	Idem
Fomento del Bío Bío	1981	0	0.3	2.6	Idem
Hipotecario de Chile	1982	0.8	1.8	3.4	Idem
Unido de Fomento	1982	0.9	1.7	5.0	Idem
Colocadora Nacional de Valores	1983	0.3	2.3	11.3	11.1
Concepción	1983	2.0	3.6	13.6	18.1
Chile	1983	3.1	4.4	10.0	14.2
Santiago	1983	1.3	1.8	30.6	34.1
Internacional	1983	1.0	5.4	5.0	7.5

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, diversos números, Santiago.

En consecuencia, en el curso de la liberalización financiera, ni la Superintendencia de Bancos, ni mucho menos el público depositante, dispuso de información confiable acerca de la calidad de cartera de las instituciones financieras, y por ende, de sus resultados y de su situación patrimonial. Los cuadros III-5 y III-6 muestran el comportamiento de indicadores de calidad de cartera, y los cuadros III-7 y III-8, el comportamiento de indicadores de resultado, de bancos nacionales antes y después de ser intervenidos

Cuadro III-6

GASTOS DE CARTERA ^{a/} COMO PORCENTAJE DE LOS ACTIVOS TOTALES DE
BANCOS INTERVENIDOS EN LOS AÑOS QUE SE SEÑALAN

Bancos	Año de intervención	Penúltimo antes de intervención	Ultimo antes de intervención	Primero después de intervención	Segundo después de intervención
Osorno	1976	0.9	0.8	4.0	4.4
Español	1981	4.3	8.3	Sujeto a liqui- dación parcial	Sujeto a liqui- dación parcial
Talca	1981	2.0	3.8	Idem	Idem
Linares	1981	1.7	9.6	Sujeto a liquidación	Sujeto a liquidación
Fomento de Valparaíso	1981	2.4	2.0	Idem	Idem
Austral	1981	1.2	3.9	1.6	Idem
Fomento del Bío Bío	1981	1.8	2.1	2.2	Idem
Hipotecario de Chile	1982	1.0	1.6	4.8	Idem
Unido de Fomento	1982	1.2	1.3	4.9	Idem
Colocadora Nacional de Valores	1983	1.1	2.8	1.9	3.7
Concepción	1983	1.7	4.0	3.8	5.4
Chile	1983	1.2	3.2	4.5	8.0
Santiago	1983	1.2	3.7	4.1	6.5
Internacional	1983	1.9	1.8	4.0	6.4

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, diversos números, Santiago.

^{a/} Los gastos de cartera incluyen el flujo de provisiones y los castigos de cartera.

por la Superintendencia de Bancos. Salvo casos aislados, estos indicadores no permitían anticipar los bancos que serían intervenidos ni la generalizada crisis financiera que tuvo lugar en 1981-1983. Desde luego, después de las intervenciones, la explicitación de severos problemas de cartera condujo al inmediato deterioro de los indicadores de calidad de cartera (no obstante los programas de venta de cartera al Banco Central) y de los indicadores de resultado, a tal punto, que las pérdidas resultantes comprometieron

Cuadro III-7

MARGEN DE OPERACION BRUTO a/ COMO PORCENTAJE DE LOS ACTIVOS b/ DE
BANCOS INTERVENIDOS EN LOS AÑOS QUE SE SEÑALAN

Bancos	Año de intervención	Penúltimo antes de intervención	Ultimo antes de intervención	Primero después de intervención	Segundo después de intervención
Osorno	1976	3.3	5.3	-5.8	-2.7
Español	1981	8.5	8.8	Sujeto a liqui- dación parcial	Sujeto a liqui- dación parcial
Talca	1981	7.2	10.0	Idem	Idem
Linares	1981	8.9	13.1	Sujeto a liquidación	Sujeto a liquidación
Fomento de Valparaíso	1981	12.2	7.9	Idem	Idem
Austral	1981	5.7	10.8	8.2	Idem
Fomento del Bío Bío	1981	9.1	11.3	6.3	Idem
Hipotecario de Chile	1982	8.0	5.1	4.5	Idem
Unido de Fomento	1982	7.1	4.7	1.3	Idem
Colocadora Nacional de Valores	1983	4.8	5.3	1.9	1.3
Concepción	1983	7.7	6.0	0.2	-0.1
Chile	1983	7.3	3.3	1.1	1.2
Santiago	1983	4.7	7.0	-1.9	-5.1
Internacional	1983	8.8	4.3	3.7	2.4

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, diversos números, Santiago.

a/ Margen de operación = Ingresos de operación - Gastos de operación.

b/ Activos = Activo circulante + Activo fijo + Letra del Banco Central por venta de cartera (a partir de 1982).

rápídamamente todos sus capitales y reservas, y que en algunos casos los márgenes de operación se volvieron incluso negativos.

La desinformación que contenían los indicadores de calidad de cartera y de resultado no eran un hecho nuevo al advenimiento de la crisis financiera de 1981-1983. Esta situación ya se había hecho patente cinco años antes con la intervención del Banco Osorno a fines de 1976. Los cuadros III-6 a III-8 muestran que una vez que

Cuadro III-8

UTILIDAD ANTES DE IMPUESTO COMO PORCENTAJE DEL CAPITAL Y RESERVAS DE
BANCOS INTERVENIDOS EN LOS AÑOS QUE SE SEÑALAN

Bancos	Año de intervención	Penúltimo antes de intervención	Ultimo antes de intervención	Primero después de intervención	Segundo después de intervención
Osorno	1976	n.d.	n.d.	n.d.	- 42.1
Español	1981	1.0	8.8	Sujeto a liqui- dación parcial	Sujeto a liqui- dación parcial
Talca	1981	2.9	4.1	Idem	Idem
Linares	1981	8.0	-16.0	Sujeto a liquidación	Sujeto a liquidación
Fomento de Valparaíso	1981	5.9	10.7	Idem	Idem
Austral	1981	9.0	11.3	43.7	Idem
Fomento del Bío Bío	1981	1.6	6.6	24.7	Idem
Hipotecario de Chile	1982	161.2	81.1	-44.8	Idem
Unido de Fomento	1982	24.9	6.9	-92.7	Idem
Colocadora Nacional de Valores	1983	11.6	3.4	-36.2	- 86.1
Concepción	1983	3.0	-17.9	-93.7	-135.3
Chile	1983	23.2	- 9.0	-92.1	-167.6
Santiago	1983	8.1	6.3	-94.2	-161.0
Internacional	1983	27.2	-10.1	-45.8	-169.7

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información financiera, diversos números, Santiago.

la Superintendencia desalojó al grupo que lo controlaba, la explicitación de cartera de alto riesgo deterioró decisivamente los indicadores de calidad de cartera de este banco y le ocasionó severas pérdidas en los años siguientes.

2. Régimen de provisiones y adecuación de los requisitos de capital

La carencia de información sobre el riesgo o calidad de cartera mantuvo vigente un régimen tradicional de provisiones en la banca durante la liberalización financiera. Este régimen se caracteriza por requerir una provisión general o "global" de un determinado porcentaje sobre las colocaciones de crédito, encaminada a cubrir riesgos genéricos de pérdida, y provisiones específicas o "individuales" sobre cartera vencida a fin de enfrentar riesgos de pérdida prácticamente configurados. La suma de estos requerimientos entregaba los resguardos totales para cubrir los riesgos de pérdida de cartera a una fecha determinada.⁷¹

Según las normas existentes hasta 1979, las provisiones globales eran equivalentes al 2% del total de colocaciones de crédito, en tanto que las provisiones individuales alcanzaban al 100% de las colocaciones ingresadas a cartera vencida durante el primer semestre del ejercicio y al 50% para las ingresadas en el segundo semestre del ejercicio (mirando los requerimientos de provisiones individuales a fines de año). En 1979, los requisitos de provisiones que se desprendían del acelerado crecimiento del crédito en una economía en auge, condujeron a relajar significativamente las normas. Las provisiones globales se redujeron a un 0.75% del total de colocaciones. Por su parte, las provisiones individuales sobre colocaciones vencidas se fijaron en la fracción de tales créditos que no estuviesen amparados por garantías reales, y se otorgó un plazo de 24 meses desde la fecha de su ingreso a colocación vencida para constituirlas.

La única medida significativa en favor de la solvencia de la banca que se adoptó en el curso de la liberalización financiera, consistió en el incremento, en varias ocasiones entre 1974 y 1981, de los requisitos de capital mínimo de las instituciones financieras. Estos incrementos perseguían enfrentar los riesgos de la banca fortaleciendo sus bases de capital (o "capital de riesgo"). El cuadro III-9 muestra que las dotaciones de capital mínimo se estabilizaron en septiembre de 1980 en el equivalente de alrededor de diez millones de dólares para los bancos comerciales y de alrededor de cinco millones de dólares para las sociedades financieras. Con la adopción del régimen de multibanca, el requisito de capital mínimo de los bancos comerciales se extendió a los bancos de fomento en agosto de 1981.⁷²

La aparición de situaciones financieras problemáticas en 1981-1983, puso en evidencia la falta de aprovisionamiento de los riesgos de cartera de las instituciones financieras. En estas condiciones, las mayores dotaciones de capital de riesgo, resultaron

Cuadro III-9

REQUISITOS DE CAPITAL MINIMO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS EN
DIVERSAS FECHAS

Sociedades Financieras	Septiembre de 1980	Dotación mínima de capital	US\$ dólares aprox. equivalentes de la fecha
	Diciembre 1974	\$ 4 000 000 a/	2 500 000
	Enero 1976	\$ 36 000 000 a/	3 900 000
Bancos Comerciales	Enero 1978	\$ 112 000 000 a/	4 000 000
	A partir de septiembre de 1980	400 000 Unidades de fomento	10 400 000
	Diciembre 1974	6 000 sueldos vitales provincia Santiago	1 200 000
Bancos de fomento	Enero 1978	75% del capital de bancos comerciales	3 000 000
	A partir de agosto de 1981	400 000 unidades de fomento (igual a capital mínimo de bancos comerciales)	10 400 000
	Diciembre 1974	2 000 sueldos vitales provincia Santiago	400 000
Sociedades financieras	Enero 1976	75% del capital de bancos comerciales	3 000 000
	A partir de septiembre de 1980	50% del capital de bancos comerciales	5 200 000

Fuentes: DL 749 de noviembre de 1974, Resolución 26 de diciembre de 1974, DL 1638 de diciembre de 1976, DL 2099 de enero de 1978, DL 3460 de septiembre de 1980, y DL 18022 de agosto de 1981.

a/ Se refiere a los requisitos de capital de los bancos comerciales con cobertura "nacional" y cuya casa matriz tenía domicilio en Santiago o Valparaíso. En septiembre de 1980 se abolió la distinción entre bancos "nacionales" y bancos "regionales". Estos últimos tenían menores requisitos de capital.

completamente insuficientes. También saltaron a la vista las pocas alternativas de las que disponía la Superintendencia para regularizar una institución financiera con problemas de solvencia; o bien otorgaba un plazo especial (de hasta dos años) para que sus accionistas completaran el capital mínimo, o declaraba a la institución en liquidación.

3. Garantía del Estado a los depósitos

La falta de información al público del riesgo de cartera y de la situación de solvencia de las instituciones financieras, abrió la puerta a una garantía implícita del Estado a los depósitos y otros pasivos exigibles. En efecto, en ausencia de esta información, los depositantes y prestamistas a las instituciones financieras no pueden discriminar entre ellas en función del riesgo de pérdida de sus fondos. Esta situación prácticamente impone al Estado una obligación "moral" a respaldar los depósitos y obligaciones de las instituciones que caen en insolvencia.

Además, en el curso de la liberalización financiera, se introdujeron esquemas de garantía y de seguros estatales a los depósitos y obligaciones, ante la emergencia de situaciones financieras problemáticas, tanto para proporcionar estabilidad a estos fondos como para proteger a los pequeños ahorrantes. Una importante reacción de la autoridad frente a la situación de crisis financiera de 1975-1976, y que culminó con la intervención y el rescate del Banco Osorno, consistió en la introducción, en enero de 1977, de una garantía estatal a los depósitos y captaciones en moneda nacional de las instituciones financieras por hasta un monto de 100 unidades tributarias mensuales,⁷³ equivalente a alrededor de 3 000 dólares de esa fecha.⁷⁴

Esta garantía se complementó en enero de 1981 con un seguro voluntario a los depósitos en moneda nacional por hasta 150 unidades tributarias mensuales y con un tope de un 75% de las acreencias, equivalente a alrededor de 3 500 dólares de esa fecha.⁷⁵ Sin embargo, la señal que la autoridad dio con el rescate del banco aludido, fue interpretada en forma no ambigua por los depositantes. Es significativo que la propia autoridad haya señalado que el seguro voluntario resultó completamente inoperante.⁷⁶ De hecho, los depositantes se comportaron tal como si sus depósitos contaran con el total respaldo del Estado. Su preocupación se limitó desde la liberación de las tasas de interés a fines de 1975, a las desmesuradas tasas de interés de captación o pasivas que ofrecía el sistema financiero (véanse los cuadros I-7 y I-8 de la primera sección).

En enero de 1983, y con motivo de la intervención de la Superintendencia que incluyó a los dos mayores bancos privados, la autoridad otorgó hasta mitades de 1986 una garantía total a los depósitos y captaciones mediante cuentas corrientes y documentos de su propia emisión de las empresas bancarias y sociedades financieras.⁷⁷ En el segundo semestre de 1986, estas instituciones tuvieron la opción

de acceder a una garantía del Estado del 100% a sus depósitos, por primera vez contra el pago de una comisión anual equivalente al 0.0625% sobre los fondos sujetos a garantía y siempre que cumplieran un requisito mínimo de solvencia. En estas condiciones, se promulgó la reforma a la Ley General de Bancos a fines de 1986.

4. Crecimiento y crisis financiera en un modelo de banca descontrolada

El análisis de los mecanismos de regulación y supervisión de la calidad de la cartera y de la solvencia de la banca mostró que éstos no se adecuaron a la dinámica de las medidas de liberalización del crédito que se adoptaron desde fines de 1973. Escapan a este comentario los incrementos en los requisitos de capital mínimo con los que se procuró que las instituciones financieras cubrieran los mayores riesgos que podía afectar la actividad bancaria.

a) Banca sin mecanismos de control a la solvencia

Entre 1974 y hasta fines de 1976 la regulación y supervisión de la solvencia de la banca contenía tanto ingredientes del modelo de banca libre como del modelo de banca descontrolada. El primero estaba representado por el experimento con sociedades financieras informales y por el carácter enteramente privado que, de acuerdo con la autoridad, tenían las operaciones de intermediación de fondos. El segundo modelo se seguía de la insuficiencia de mecanismos de control de las instituciones financieras por parte de la autoridad, y del desinterés de los depositantes en vigilar la gestión crediticia de las instituciones financieras, ante la percepción de una garantía implícita del Estado a sus depósitos.

La regulación de la solvencia de la banca se conservó prácticamente intacta hasta la emergencia de situaciones financieras problemáticas de 1975-1976. El rescate del Banco Osorno y el término de las sociedades financieras informales dejaron atrás a fines de 1986 al experimento de banca libre. Los ajustes rezagados y las proposiciones de cambio al marco de regulación en los años siguientes no alcanzaron a implantar, antes de la crisis financiera de 1981-1983, las disposiciones de comienzos de 1978 que facultaron a la Superintendencia para medir e informar al público el riesgo de cartera y la situación de solvencia de las instituciones financieras. Este atraso, y la introducción a comienzos de 1977 de una garantía explícita del Estado a los depósitos validaron de lleno el modelo de banca descontrolada en el período 1977-1981.

En consecuencia, la carencia de elementos de control de la calidad de la cartera y de la solvencia de las instituciones financieras, tanto por parte de la autoridad como por parte de los depositantes, emerge como un factor decisivo de la crisis financiera que se desencadenó en 1981-1983. La evidencia relativa a la falta de

garantías o colaterales a los créditos, a las proporciones de créditos relacionados y a la capitalización de intereses, también indica que la Superintendencia quedó a la zaga en la supervisión del cumplimiento formal de la normativa vigente.

b) Crecimiento del sistema financiero con cartera "falsa"

El arrastre y la acumulación de cartera de baja calidad, o de alto riesgo, fue un componente esencial del desmesurado crecimiento de una banca descontrolada en el curso de la liberalización financiera. En este proceso destaca el otorgamiento de colocaciones "falsas", o de créditos que ya muestran un riesgo de no pago muy superior al normal en su fecha de concesión. Desde luego, circunstancias macroeconómicas no previstas y las elevadas tasas reales de interés de colocación que prevalecieron durante la liberalización financiera, también deterioran la calidad de créditos que calificaban como "legítimos" o de riesgo normal.

El Anexo B elabora un modelo de banco, recurriendo a un esquema de fuentes y usos de fondos, que muestra el impacto de la capitalización de intereses de créditos falsos, y del otorgamiento de nuevos créditos falsos, en el crecimiento de la cartera y sus requisitos de financiamiento mediante depósitos y otras obligaciones del pasivo exigible. La siguiente fórmula muestra la tasa de crecimiento de la cartera en términos reales, o a precios constantes, de una institución o de un grupo de instituciones financieras en un período determinado:

$$\left(\frac{\Delta \text{Cart}_1}{\text{Cart}_0} \right) = l_1 + f_1 + (1 - a)r_1 \quad (2)$$

en que:

- l_1 = Flujo de créditos legítimos, a precios constantes, netos de repagos, en el período "1" como proporción de la cartera inicial (Cart_0).
- f_1 = Flujo de nuevos créditos "falsos", a precios constantes, en el período "1" como proporción de la cartera inicial (Cart_0).
- $(1-a)$ = Proporción de los intereses ganados (devengados) que el banco capitaliza en nuevos créditos al término de un período.
- r_1 = Tasa media de interés real ganada por la cartera del banco en el período "1".

El flujo total de créditos falsos otorgados en el período "1" comprende la capitalización de intereses, medida por $(1 - a)r_1$, y los nuevos créditos falsos representado por " f_1 ".

Los requisitos de captación de fondos de terceros, o pasivo exigible, que financian el anterior crecimiento son iguales a:

$$\left(\frac{\Delta PE_1}{PE_0} \right) = \frac{1}{1 - e} [i_1 + (l_1 + f_1 + g_1 - ar_1)c] \quad (3)$$

en que los términos no especificados en la fórmula (2) representan a:

- e - Fondos disponibles en moneda nacional (netos de canje) como proporción del pasivo exigible o tasa media efectiva de caja.⁷⁸
- i_1 - Tasa media de interés real gastada por el pasivo exigible del banco en el período "1".
- g_1 - Gastos de gestión y otros gastos no financieros que se pagan por caja en el período "1", como proporción de la cartera inicial " $Cart_0$ ".
- a - Proporción de los intereses ganados sobre la cartera que el banco percibe por caja.
- c - Proporción entre la cartera de activos y el pasivo exigible.

Todos los factores de demanda por fondos que contiene esta fórmula están sujetos al "multiplicador" $1/(1 - e) > 1$. Este señala que en la medida que el banco incrementa su pasivo exigible, los requisitos de encaje generan su propia demanda de fondos de terceros.

Las fórmulas (2) y (3) pueden utilizarse para simular órdenes de magnitud acerca de la incidencia del flujo de créditos legítimos y falsos en el crecimiento de la cartera de la banca. Este ejercicio comprenderá el período diciembre 1977-diciembre 1980, considerando que a partir de 1978 se dispone de tasas medias de interés activas y pasivas del sistema financiero y que con la irrupción de situaciones financieras problemáticas en 1981, la Superintendencia de Bancos excluyó de las estadísticas del sistema financiero a las instituciones que intervino y sometió a liquidación.

El cuadro I-5, del capítulo I, muestra que a fines de 1977 la relación colocaciones totales-producto (PGB) alcanzaba a menos del 20%. Esta relación permite presumir que a esa fecha existía una sustancial demanda insatisfecha de crédito proveniente de la represión

financiera que antecedió a las medidas de liberalización del crédito. Esta situación condujo a ponderar la incidencia de los créditos legítimos en el crecimiento del sistema financiero teniendo en cuenta una elasticidad de la cartera de activos al producto de 2.7, equivalente al doble de la que ha caracterizado la experiencia histórica de un grupo de países en vías de desarrollo.⁷⁹ Esta elasticidad y la tasa anual de crecimiento de 8.1% del producto (PGB) en el período 1978-1980, determinan un crecimiento real de la cartera legítima a razón de un 22% al año en ese período. Esta tasa es similar a la tasa anual de crecimiento de la cartera de colocaciones del Banco del Estado en ese mismo período. Como se señaló este banco fue la única institución financiera nacional importante que pudo sortear la crisis financiera de 1981-1983 sin vender cartera al Banco Central. Como la cartera de activos del sistema financiero se expandió a un promedio de un 39% real al año (véase cuadro III-10), el crecimiento de la cartera falsa representaría 17%/39% esto es, un poco menos de la mitad del crecimiento observado de la cartera en ese período.

Para simular la expansión de la cartera de activos y su financiamiento, se recurrirá a los siguientes factores observados en el período 1978-1980:

- r = 19.6% (Tasa real media anual de intereses ganados sobre la cartera de activos).
- i = 13.0% (Tasa real media anual de intereses gastados por el pasivo exigible).
- g = 6.2% (Gastos anuales de gestión o gastos operacionales no financieros pagados por caja como porcentaje de la cartera de activos).⁸⁰
- e = 0.017 (Fondos disponibles en moneda nacional netos de canje como proporción de los pasivos exigibles).⁸¹
- c = 1.06 (Proporción media de la cartera de activos sobre el pasivo exigible).⁸²

Además, se harán los siguientes supuestos:

- l = 22% (La tasa real de crecimiento de la cartera legítima en el período 1978-1980 es igual al 22% al año que se determinó más arriba).
- f = 8.1% (El flujo de nuevos créditos falsos en términos reales es igual a la tasa anual de crecimiento del producto del período 1978-1980).

(1-a) = 0.4 (La proporción de los intereses ganados que el banco capitaliza en nuevos créditos es igual a 0.4, siendo el complemento de 0.6 la proporción de intereses ganados que el banco percibe por caja).

Si se introducen estos antecedentes en las fórmulas (2) y (3) se obtiene:

$$\left(\frac{\Delta \text{Cart}}{\text{Cart}} \right) = 22\% + 8.1\% + 0.4 \cdot 19.6\% = 37.9\%$$

$$\left(\frac{\Delta \text{PE}}{\text{PE}} \right) = \frac{1}{1 - 0.017} [13\% + (22\% + 8.1\% + 6.2\%$$

$$- 0.6 \cdot 19.6\%)1.06] = 39.7\%$$

Otras simulaciones compatibles con las tasas observadas de crecimiento de los fondos del sistema financiero en el período 1978-1980 corroborarían la conclusión esencial que se desprende de los supuestos adoptados. El desusado crecimiento de cartera que registró la banca se originó en una substancial capitalización de intereses activos anormalmente elevados --y por ende no pagados por los usuarios de crédito-- y en un persistente flujo de nuevos créditos falsos, en particular, de créditos relacionados no garantizados.

La continua validación de créditos falsos y las elevadas tasas reales de interés ganadas (devengadas pero no percibidas), formaron parte de la mecánica de crecimiento de una banca en aparente apogeo que tendió a alimentarse por varias vías. Primero, las desmedidas necesidades de financiamiento se expresaron tanto en una acelerada expansión real de su pasivo exigible --también a razón de un 40% por año en el período 1978-1980-- como a través de fuertes presiones sobre las tasas reales de interés pasivas, alcanzando el promedio de estas últimas al 13% al año en ese período (véase cuadro III-10).⁸³ Segundo, con el objeto de cubrir los desmesurados gastos unitarios de gestión que trajo consigo el auge de la intermediación de fondos, la banca procuró mantener elevados márgenes unitarios de intermediación (véase cuadro III-10), presionando las tasas de interés activas.⁸⁴

El cuadro III-10 muestra el quiebre que experimentaron el crecimiento de los fondos, las tasas reales de interés, los márgenes de intermediación, y los gastos de gestión del sistema financiero en 1986-1987, después que las depuraciones de cartera mala en 1982-1986, eliminaron el grueso de la cartera falsa como factor de crecimiento.

Cuadro III-10

CRECIMIENTO, TASAS DE INTERES Y RESULTADOS DE LA BANCA

(Antes y después de la crisis financiera de 1981-1983)

Variables	1978- 1980	1986- 1988 a/
1. Tasa media de crecimiento real por año en %		
a) Cartera de activos b/	38.7	3.1
b) Pasivo exigible	39.8	4.9
c) Producto (PGB)	8.1	6.2
2. Tasa media de interés real por año en %		
a) Cartera de activos a/	19.6	8.2
b) Pasivo exigible	13.0	5.9
3. Márgenes unitarios por año como % de los activos		
a) Margen financiero o de intereses	6.9	2.6
b) Margen bruto	9.8	5.0
4. Gastos unitarios por año como % de los activos		
a) Gastos de cartera	1.7	1.0
b) Gestión de gestión (apoyo operacional)	5.2	2.2
5. Resultado antes de impuesto como % de los fondos que se señalan		
a) Activos	2.4	1.5c/
b) Capital y reservas	21.7	21.3c/

Fuente: Cuadros I-5, I-7 y I-9 de la primera sección.

- a/ Las tasas y proporciones de 1988 se obtuvieron a partir de la información acumulada a octubre de 1988.
- b/ Concepto amplio de cartera o activo circulante que define la contabilidad bancaria. Incluye colocaciones de crédito, inversiones (salvo activo fijo), interés por cobrar, y fondos disponibles. La inclusión de los fondos disponibles en moneda nacional (netos de canje) se debe a su falta de desglose en la información contable suministrada por la Superintendencia en el período 1978-1981.
- c/ Incluye el reajuste de la Ley del Banco Central por ventas de cartera en los resultados y en los activos.

IV. REFORMAS A LA REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA

Las modificaciones que se introdujeron a la Ley General de Bancos en noviembre de 1986 ⁸⁵ culminaron un proceso de reforma que se había iniciado en 1980 con la clasificación, por parte de la Superintendencia de Bancos, de las carteras de crédito según categorías de riesgo. A mitades de 1981 se habían ampliado sustancialmente las atribuciones del Superintendente al capacitarlo para imponer prohibiciones a las decisiones de cartera de las instituciones financieras que, a su juicio, presentaren inestabilidad financiera o administración deficiente. Estas prohibiciones se referían principalmente al otorgamiento de créditos a personas relacionadas, a la concesión de créditos sin garantías, a la renovación por más de treinta días de cualquier crédito, al alzamiento de garantías de los créditos vigentes y a otros aspectos del proceso crediticio. ⁸⁶ Por otra parte, en 1982 se había iniciado el pleno aprovisionamiento del riesgo de cartera de las instituciones financieras.

La reforma a la legislación bancaria se propuso crear un marco institucional para una "banca realmente privada, competitiva y estable en el tiempo". ⁸⁷ Este marco sería el que propiamente correspondía a un mercado de crédito que operaba con tasas libres de interés, sin restricciones cuantitativas al crédito, y sin líneas preferenciales o subsidiadas de financiamiento. Como tal, era el marco que debería haberse implantado en forma previa al inicio de la liberalización financiera en 1974.

Los principales cambios a la regulación y supervisión de las instituciones financieras consistieron en introducir una gama de mecanismos de control a la solvencia y en un substancial retiro de la garantía del estado a los depósitos. De acuerdo con los marcos institucionales que se presentaron en la sección precedente, las reformas darían contenido a un modelo de banca "bicontrolada" (véase cuadro II-1, de la sección II).

El modelo de banca bicontrolada se fundamentaba en los siguientes principios. Primero el "riesgo compartido" expondría a los aportantes de fondos a la actividad bancaria, ya sean accionistas, depositantes o prestamistas al banco, a situaciones de pérdida. Segundo, el principio del pleno aprovisionamiento del riesgo en los activos tomaría resguardos anticipados para cubrir todas las pérdidas esperadas dejando al capital y reservas libre para enfrentar eventos

imprevisibles e inciertos. Se abandonó de esta manera la doctrina de enfrentar los riesgos de la banca a través de mayores dotaciones de capital (o "capital de riesgo"). Tercero, el principio de la autorregulación de la solvencia detectaría situaciones financieras problemáticas señalando los cursos de acción para superarlas. Con el objeto de dar contenido a estos principios se adoptarían medidas tendientes a:

a) Otorgar transparencia a la situación financiera de la banca mediante información pública de la Superintendencia de Bancos, al menos tres veces al año, acerca de los riesgos en los activos, de las provisiones que los cubren y de sus efectos patrimoniales.⁸⁸ La Superintendencia también podría proporcionar determinados antecedentes de cartera a empresas privadas evaluadoras de riesgo. La reforma limitó con estas medidas el secreto bancario en el ámbito de las colocaciones en tanto que mantuvo reserva de información sobre los depósitos individuales.

b) Controlar el riesgo de cartera a través de restricciones a los créditos relacionados y de una definición más estricta del concepto de garantías reales.

c) Retirar la garantía del estado a los depósitos a plazo, salvo una garantía limitada para proteger los ahorros financieros de los pequeños depositantes.

d) Introducir explícitamente presunciones sobre situaciones financieras problemáticas y medidas para superarlas, incluyendo aportes de capital por parte de los accionistas, la capitalización de depósitos y la remisión de parte de las obligaciones del banco o sociedad financiera.

e) Evitar que instituciones financieras con problemas de solvencia puedan mantenerse líquidas captando recursos del público a través de mayores tasas de interés pasivas.

f) Constituir reservas técnicas con recursos de alta liquidez que permitan pagar los depósitos a la vista, ampliamente definidos, en el caso que la insolvencia de una institución financiera obligue a su liquidación.

1. Transparencia del riesgo en los activos y de la situación patrimonial de la banca

La Superintendencia de Bancos perfeccionó en diversas ocasiones el método de clasificación de las colocaciones según categorías de riesgo que introdujo en 1980. El apartado A-8 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989, presenta las definiciones de las categorías de riesgo en la clasificación de colocaciones. Estas categorías y sus pérdidas esperadas son las siguientes:

Clasificación de créditos	Categoría	Pérdidas esperadas en %
Riesgo normal	A	0
Riesgo potencial superior al normal	B	1
Con pérdidas esperadas	B-	20
Con pérdidas esperadas significativas	C	60
Irrecuperables	D	90

Esta institución informó por primera vez al público los riesgos de cartera del sistema financiero a mediados de 1987. El cuadro IV-1 presenta el riesgo medio de las colocaciones de los bancos y sociedades financieras en 1987 y 1988. El cuadro A-9 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989, muestra el desglose de las colocaciones de las instituciones financieras según categorías de riesgo, a partir del cual se obtuvieron sus porcentajes medios de riesgo en mayo de 1987.

La Superintendencia fijó en 1982 un calendario de constitución de provisiones "globales"⁸⁹ contra resultado que debía resguardar el 100% del riesgo de pérdida de las colocaciones en poder de los bancos y sociedades financieras⁹⁰ al 31 de diciembre de 1986. En 1985 extendió la evaluación sistemática del riesgo en los activos recurriendo a las mismas categorías de riesgo que introdujo para las colocaciones, y requirió la pronta constitución de provisiones globales equivalentes al 100% de su riesgo. Al mismo tiempo, introdujo el aprovisionamiento de la sobrevaloración de los bienes y títulos recibidos en pago por colocaciones fallidas, a ser enterado en forma progresiva hasta completar el 100% al 31 de diciembre de 1986, e inició la revisión del valor contable de los activos fijos con el objeto de adecuarlos a sus precios de mercado. A fines de 1986 alrededor del 95% de los activos de la banca eran objeto explícito de evaluación de riesgo y todos los riesgos se encontraban plenamente aprovisionados. Por último, dispuso que las colocaciones clasificadas en la categoría D, como así mismo, aquellas que permanezcan por más de un año en la categoría C, no devengarán intereses para los efectos de determinar los ingresos de operación de las instituciones financieras.

La Superintendencia asimila sus estimaciones de riesgo en los activos con pérdidas esperadas "P", en relación con sus valores de libro. Para enfrentar estas pérdidas, al margen de su capital y reservas, una institución financiera dispone a una fecha determinada de un stock de provisiones sobre sus activos riesgosos "Prov", y de su resultado neto "R".⁹¹ La comparación entre estos fondos (sin contar el capital y reservas) sitúa a una institución financiera en una de las siguientes tres situaciones:

Cuadro IV-1

CLASIFICACION COLOCACIONES DE CREDITO EN 1987

Institución Financiera	Vta.Cartera b/	% de riesgo g/		
		A mayo de 1987	A Noviembre de 1987	A mayo de 1988
American Express		3.51	2.90	1.6
Concepción	x	3.51	3.69	3.5
Continental		0.23	0.12	0.08
Edwards	x	2.70	2.81	2.60
Chile	x	10.38	8.96	8.56
Colombia		10.59	7.34	10.08
Crédito e Inversiones	x	4.01	2.95	3.33
Nación Argentina		2.18	1.84	1.66
Santiago	x	12.19	9.56	9.56
Desarrollo	x	2.91	2.67	2.67
Estado		8.23	6.88	6.88
Pacífico	x	3.45	4.48	4.45
Trabajo	x	4.70	5.49	5.03
Do Brasil		1.32	0.23	0.10
Banespa		0.52	0.96	0.54
Español-Chile	x	4.79	4.64	3.18
Exterior	x	8.77	3.96	3.40
B.H.I.F.	x	3.20	3.20	2.39
B.I.C.E.		6.77	4.52	3.72
Internacional	x	3.49	3.50	3.44
Nacional	x	3.30	3.62	3.47
O'Higgins	x	5.70	4.39	3.62
Osorno	x	1.73	2.14	1.76
Real		0.57	0.85	0.85
Security Pacific		3.92	1.42	0.84
Sud Americano	x	5.99	4.58	4.21
Sudameris	x	2.76	2.40	1.65
Of America		3.04	0.65	0.78
Centrobanco		9.28	8.54	7.38
Chicago Continental		1.48	0.37	0.37
Citibank		2.49	2.49	2.52
Morgan		0.09	0.18	0.34
Republic		4.22	2.64	2.60
Tokyo		9.89	19.40	19.40
Chase Manhattan		0.41	0.53	0.36
Boston		0.64	0.60	0.57
Hong Kong		2.67	2.60	3.58
Atlas		1.16	1.25	1.04
Financo	x	3.49	2.19	2.44
Condell		6.19	5.59	5.83
Fusa	x	2.15	2.15	2.22
T O T A L		6.58	5.65	5.33

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, "Información Financiera", mayo, noviembre de 1987 y mayo de 1988.

a/ % de riesgo oficial = 1,0% clasificado en B, 20% de B⁻, 60% de C y 90% de D.

b/ Institución con obligación de recompra de cartera. Las colocaciones cedidas no se incluyen en la clasificación.

Si: $(\text{Prov} + R - \pi) > 0$ la institución tiene un exceso de provisiones para cubrir las pérdidas esperadas (1 - 1)

$(\text{Prov} + R - \pi) = 0$ la institución cuenta con provisiones justas para cubrir las pérdidas esperadas (1 - 2)

$(\text{Prov} + R - \pi) < 0$ la institución tiene pérdidas esperadas no provisionadas (1 - 3)

En el primer caso, el superávit de recursos después de cubrir las pérdidas esperadas, alcanza la siguiente proporción "p" del capital y reservas "C" de la institución financiera:

$$p = \left(\frac{\text{Prov} + R - \pi}{C} \right) > 0 \quad (2 - 1)$$

En el segundo caso, los recursos cubren precisamente las pérdidas esperadas. El capital y reservas de la institución esta libre de pérdidas esperadas. En este caso, su "compromiso patrimonial" es nulo:

$$p = \left(\frac{\text{Prov} + R - \pi}{C} \right) = 0 \quad (2 - 2)$$

En el tercer caso, las pérdidas esperadas no provisionadas "comprometen" la siguiente proporción del capital y reservas de la institución:

$$p = \left(\frac{\text{Prov} + R - \pi}{C} \right) < 0 \quad (2 - 3)$$

Si a estas proporciones se agrega el capital y reservas de la institución financiera en el numerador, y se supone que la institución no tiene pérdidas acumuladas de ejercicios anteriores, se obtiene una fracción en que el numerador es su patrimonio o capital efectivo y el denominador es su capital y reservas contable. Esta fracción se denomina coeficiente o índice de cobertura patrimonial "cp":

$$cp = \left(\frac{C + \text{Prov} + R - \pi}{C} \right) = (1 + p) \quad (3)$$

Si: $cp < 1$ la diferencia con uno señala la proporción de compromiso patrimonial

cp = 1 el compromiso patrimonial es nulo

cp > 1 el exceso a uno indica la proporción de margen patrimonial

El cuadro IV-2 muestra el comportamiento de los índices o coeficientes de cobertura patrimonial de los bancos y sociedades financieras que la Superintendencia ha publicado en el transcurso de 1987 y 1988.

2. Limitación del riesgo de cartera, en particular, de créditos relacionados

La reforma a la Ley General de Bancos no alteró los límites básicos de los créditos que una institución financiera puede conceder a una determinada empresa o persona, equivalentes al 5% de su capital pagado y reservas en créditos sin garantías, y al 25% si lo que excede del 5% corresponde a créditos cubiertos por garantías reales de igual o mayor valor. Pero, limitó las garantías reales a aquéllas que se constituyen sobre bienes "corporales" muebles o inmuebles salvo algunas excepciones. Al mismo tiempo, redujo la toma de riesgos en créditos relacionados al definir en forma mucho más estricta el concepto de entes vinculados a la propiedad y a la gestión de una institución financiera y al introducir diversas restricciones a la concesión de tales créditos.

Se definieron como relacionadas a la propiedad, las personas naturales que poseen más del 1% de las acciones de una institución financiera o que son socios de una sociedad accionista de la institución que tengan una participación superior al 5% en el capital o utilidades de esas sociedades. Por su parte, son personas relacionadas a la gestión de una institución financiera, todo integrante de su directorio o de sus cuadros gerenciales hasta sus agentes de oficina, que tengan una participación mayor al 5% en la propiedad de una empresa a la que la institución financiera extiende créditos (véase diagrama A-10 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989). Por su parte, el otorgamiento de créditos relacionados quedó, entre otras, afecto a las siguientes disposiciones:

a) El total de créditos otorgados a personas relacionadas no puede sobrepasar el capital pagado y reservas del banco, sin perjuicio de los límites individuales de crédito que son aplicables a cada ente relacionado por separado.

b) No pueden otorgarse créditos a entidades relacionadas en condiciones más favorables que al resto de los deudores.

c) La Superintendencia puede enunciar presunciones de relación, y además, puede calificar como relacionada a una determinada empresa o persona. El diagrama A-10 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989, muestra el rigor de las presunciones que estableció en la primera mitad de 1987.⁹²

Cuadro IV-2

CALIDAD DE ACTIVOS Y SITUACION PATRIMONIAL EN 1987 Y EN 1988

Institución Financiera	Vta. Cartera b/	Coeficiente Cobertura Patrimonial en % a/		
		A mayo de 1987	A noviembre de 1987	A mayo de 1988
American Express		105.7	112.1	104.6
Concepción	x	108.8	119.1	123.6
Continental		97.7	89.1	95.0
Edwards	x	94.6	95.3	116.5
Chile	x	119.3	118.4	120.4
Colombia		100.5	92.9	106.5
Crédito e Inversiones	x	132.6	160.5	113.4
Nación Argentina		79.9	93.8	105.9
Santiago	x	106.4	111.9	112.9
Desarrollo	x	95.9	121.2	117.9
Estado		102.1	109.1	109.6
Pacífico	x	91.7	85.2	115.3
Trabajo	x	109.3	117.3	123.9
Do Brasil		103.2	106.2	111.6
Banespa		101.3	101.9	106.8
Español-Chile	x	108.2	119.6	108.3
Exterior	x	88.8	98.7	100.1
B.H.I.F.	x	100.6	126.9	122.7
B.I.C.E.		122.2	162.3	131.1
Internacional	x	90.8	104.1	101.0
Nacional	x	101.8	118.0	115.8
O'Higgins	x	116.0	133.0	137.5
Osorno	x	114.0	132.3	122.9
Real		104.5	105.7	103.5
Security Pacific		115.0	118.4	121.3
Sud Americano	x	84.9	104.2	125.3
Sudameris	x	107.9	117.2	116.6
Of America		102.9	97.4	100.3
Centrobanco		111.1	97.6	98.3
Chicago Continental		102.5	104.8	106.5
Citibank		100.1	110.0	107.1
Morgan		96.4	98.0	110.2
Republic		108.0	128.8	114.0
Tokyo		106.5	105.6	109.3
Chase Manhattan		74.7	98.2	103.8
Boston		109.8	104.9	106.2
Hong Kong		98.1	107.7	105.7
Atlas		144.9	185.2	146.0
Financo	x	88.8	100.6	111.6
Condell		77.8	100.4	114.3
Fusa	x	112.0	123.4	126.5
TOTAL		107.0	114.4	114.0

Fuente: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Información Financiera, mayo, noviembre de 1987 y mayo de 1988.

a/ Coeficiente mayor que 100% indica que el patrimonio es superior al capital y reservas contables y viceversa.

b/ Institución con obligación de recompra de cartera. Las colocaciones cedidas no se incluyen en la clasificación.

3. Retiro de la garantía del Estado a los depósitos

La reforma a la normativa bancaria dispuso el retiro de la garantía del Estado a los depósitos a plazo señalando que estos fondos constituían una inversión rentable que debía correr con los riesgos propios de toda inversión.⁹³ El retiro tuvo lugar en forma progresiva y culminó a fines de 1988.⁹⁴ Se exceptuó de este retiro una garantía limitada a los depósitos a plazo diseñada para proteger a los pequeños depositantes y ahorristas. Esta garantía cubre los depósitos a plazo mediante cuentas de ahorro o documentos de propia emisión de los bancos y sociedades financieras en poder de personas naturales por obligaciones no superiores a 120 Unidades de Fomento, en una misma institución o en todo el sistema financiero, en cada año calendario, y con un tope de un 90%, equivalente a alrededor de 1 500 dólares de 1988.⁹⁵

Una innovación en materia de garantía del Estado, que trajo consigo la reforma a la legislación bancaria, consistió en mantener la garantía del Estado al 100% de los depósitos a la vista. Se argumentó que su falta de pago oportuno, en casos de insolvencia, afectaría "gravemente y de inmediato" a la economía. Para los efectos de esta garantía, los depósitos a la vista se definieron en forma amplia al considerar como tales a los depósitos y obligaciones cuyo pago puede ser requerido en forma incondicional, de inmediato o dentro de un plazo inferior a treinta días, y también a los depósitos y captaciones a plazo a contar desde el décimo día que precede al de su vencimiento.⁹⁶

4. Presunciones sobre situaciones financieras problemáticas y normas para superarlas

El nuevo título XV de la Ley General de Bancos enuncia presunciones acerca de situaciones que comprometen la solvencia de las instituciones financieras y la secuencia de medidas que deben adoptarse para superar tales situaciones. Como las presunciones se enuncian al 1º de enero de cada año, con al apertura de los registros contables del ejercicio, excluyen el resultado neto de sus definiciones.

a) Presunciones acerca de situaciones de inestabilidad financiera

Las presunciones acerca de hechos que acarrearán una situación de inestabilidad financiera se definen recurriendo al concepto de pérdidas esperadas no provisionadas que se definieron en (1-3). Se presume inestabilidad financiera, sin perjuicio de otras situaciones que la Superintendencia de Bancos puede así calificar, cuando:

- La razón deuda-patrimonio, una vez corregido monetariamente el capital pagado y reservas ⁹⁷ y deducidas las pérdidas no

provisionadas que aparezcan del estado financiero al 1º de enero del año correspondiente, exceda de 20 veces.

- Por efecto de pérdidas no provisionadas que aparezcan de dos estados financieros consecutivos, se desprenda que de mantenerse la proporción de aumento de esas pérdidas en los siguientes seis meses, la razón deuda-patrimonio excederá de 20 veces.

Si denominamos "PE" al pasivo exigible (depósitos, captaciones y obligaciones e intereses por pagar que un banco adeuda a terceros) la razón deuda patrimonio (d^e) puede definirse como:

$$d^e = \left(\frac{PE}{C - \pi \text{ No Prov}} \right) \quad (4)$$

en que: C = Capital y reservas.

π No Prov = Pérdidas esperadas no provisionadas.

Esto permite escribir la primera presunción de inestabilidad financiera como:

$$d^e > 20 \quad (5)$$

Si las pérdidas no provisionadas son nulas, la razón deuda-patrimonio coincide con la relación contable deuda-capital, ($d = PE/C$), o apalancamiento del pasivo. En consecuencia, en el futuro los bancos tampoco podrán exceder este tradicional límite de apalancamiento que ya estaba vigente antes de la reforma.

Las modificaciones a la legislación bancaria dan por entendido que las pérdidas no provisionadas que figuran en el denominador de la razón deuda-patrimonio cuando un banco cae en alguna de las presunciones de inestabilidad financiera, son importantes pero no sustanciales. En este contexto, los dueños de un banco tienen la primera opción de regularización a través de una capitalización "preventiva". Si la reposición de capital no se produce, o si la Superintendencia encuentra insuficiente el aumento de capital propuesto por el directorio, el banco no puede aumentar sus colocaciones ni efectuar inversiones, salvo en instrumentos emitidos por el Banco Central.⁹⁸

b) Presunciones acerca de problemas severos de solvencia

El enunciado de las presunciones acerca de hechos que ocasionan problemas severos de solvencia en un banco o sociedad financiera, al punto de comprometer el pago oportuno de sus obligaciones, recurren en forma implícita al concepto de "compromiso patrimonial" que se

definió en (2-3). Se presume que una institución financiera cae en severos problemas de solvencia, al margen de otras situaciones que la Superintendencia de Bancos puede así calificar, cuando:

- El valor de sus activos menos provisiones, deducidas las pérdidas no provisionadas, menos sus pasivos exigibles, sea igual o inferior al 40% del capital pagado y reservas, este último corregido monetariamente, al 1º de enero del año correspondiente.

- Se infrinjan en forma reiterada las normas de administración financiera impuestas por el Banco Central de Chile para otorgar préstamos de urgencia a más de 15 días o para renovar los ya concedidos. En estos casos se presumirá que la institución financiera presenta problemas de liquidez permanente.

El apartado A-11 del anexo al documento LC/R.758, mayo de 1989, muestra que la primera de estas presunciones es equivalente a un compromiso patrimonial igual o superior al 60%.

Si una institución financiera cae en una de las presunciones de problemas severos de solvencia, su directorio debe ejercer la segunda opción de regularización. Esta alternativa consiste en la presentación de convenios a los acreedores a plazo. Estas proposiciones pueden versar sobre la capitalización parcial o total de los depósitos a plazo, la ampliación de plazo, la remisión de parte de las deudas del banco y cualquier otro objeto lícito relativo al pago de deudas.⁹⁹ Por lo tanto, salvo los depósitos a plazo de los pequeños ahorrantes cubiertos por la garantía del Estado, los restantes depósitos a plazo pueden ser capitalizados o remitidos con el objeto de recuperar la solvencia de un banco con problemas. La primera de estas alternativas transforma a los depositantes en accionistas del banco.

La tercera opción de regularización es aplicable a una institución financieras que califica en cualquiera de las anteriores presunciones de solvencia. Esta opción consiste en el rescate de un banco o sociedad financiera con problemas financieros mediante créditos concedidos por otras instituciones.¹⁰⁰ Esta opción admite que la recuperación de la solvencia de una institución con problemas reporta ventajas al conjunto del sistema financiero.

La reforma a la legislación bancaria mantuvo la liquidación forzosa de una institución financiera por parte de la Superintendencia de Bancos, si tal institución cae en una situación de absoluta insolvencia.¹⁰¹ En este caso, el Banco Central goza de preferencia en el cobro de sus acreencias, incluyendo los recursos suministrados a la institución en liquidación para que ésta cumpla con el pago de sus depósitos a la vista, y de sus depósitos a plazo hasta el tope que establece la garantía a los pequeños ahorrantes. La masa restante de depósitos a plazo, concurre al remanente de la liquidación de activos y pasivos del banco fallido, a prorrata de su participación en el concurso de acreedores. Sin embargo, la liquidación es ahora

una alternativa extrema en el contexto de las tres opciones intermedias anteriores para enfrentar problemas financieros.

5. Control de las tasas de interés pasivas

A fines de 1986 se introdujeron a la Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos diversas presunciones sobre administración deficiente e inestabilidad de las instituciones financieras. La presunción d) recogió la experiencia previa de presiones sobre las tasas de interés pasivas que había originado el anormal crecimiento de la cartera de la banca, al calificar como inestable o con administración deficiente a la institución financiera que "haya pagado tasas de interés al público que superen en un 20% o más los promedios que corresponden a instituciones financieras de su misma especie, en el curso de tres o más meses del mismo año".¹⁰²

6. Constitución de reservas técnicas

El nuevo marco institucional de la banca ligó la garantía del Estado a los depósitos a la vista con la formación de reservas de alta liquidez a fin de que bancos y sociedades que eventualmente cayesen en insolvencia, pudieran pagar oportunamente sus depósitos a la vista. La respectiva norma estableció que en la medida que los depósitos a la vista (ampliamente definidos)¹⁰³ de una institución financiera excedan de dos y media veces su capital y reservas, la institución deberá mantener el exceso en una reserva técnica especial --no sujeta a gravámenes, embargos ni medidas precautorias-- consistente en depósitos en el Banco Central, o en títulos emitidos por esta entidad o por el Servicio de Tesorería de la Nación con plazos de vencimiento no superiores a 90 días.

7. Comentarios a la reforma de la regulación y supervisión de la solvencia de la banca

Las modificaciones a la legislación bancaria que culminaron a fines de 1986, dieron contenido al decisivo papel que la autoridad atribuyó a fallas del marco institucional de la banca en la grave crisis financiera que se desencadenó en 1981-1983.¹⁰⁴

No cabe duda que estas modificaciones representan un categórico avance en el modelo de regulación y supervisión de la solvencia de las instituciones financieras. La entrega de información sistemática al público acerca del riesgo de cartera y de la situación patrimonial de los bancos y sociedades financieras parece no tener precedente en los modelos de regulación y de supervisión que se utilizan en otros países. El pleno aprovisionamiento del riesgo de las instituciones financieras (con cargo a sus excedentes) y, en caso necesario, la prescripción automática de varias opciones de regularización de

situaciones financieras problemáticas (con cargo a los accionistas y a los depositantes), todo esto en presencia de un substancial retiro de la garantía del Estado a los depósitos a plazo y del control de las tasas de interés pasivas, son poderosos factores que preservan y promueven una banca solvente. En casos de liquidación el Banco Central goza de preferencia en el cobro de sus acreencias evitando, o reduciendo decisivamente la probabilidad, de que en el futuro el Estado tenga que asumir pérdidas propias de la actividad bancaria. Sin embargo, hasta ahora, la validación de la reforma continúa pendiente. En el intertanto, no han ocurrido contracciones económicas ni situaciones financieras problemáticas que la pongan a prueba.

El nuevo modelo de regulación y supervisión de la solvencia de la banca está abierto a diversos comentarios sobre las presunciones de solvencia, el retiro de la garantía del Estado a los depósitos, la reserva técnica, el control de las tasas pasivas de interés, y las atribuciones de la Superintendencia. Estos comentarios no afectan las bases del nuevo marco institucional pero pueden contribuir a su perfeccionamiento.

a) Presunciones acerca de situaciones financieras problemáticas

El uso de variables distintas para definir las presunciones de inestabilidad financiera y de problemas de solvencia, recurriendo en el primer caso a la razón deuda-patrimonio y en el segundo (en forma implícita) al compromiso patrimonial, trae consigo anomalías en los rangos en los que actúan estas presunciones y, por ende, en el orden en el que deberían adoptarse las medidas de regularización. Estas anomalías quedan de manifiesto si se divide el numerador y el denominador de la relación deuda-patrimonio que se definió en (4) por el capital y reservas (C):

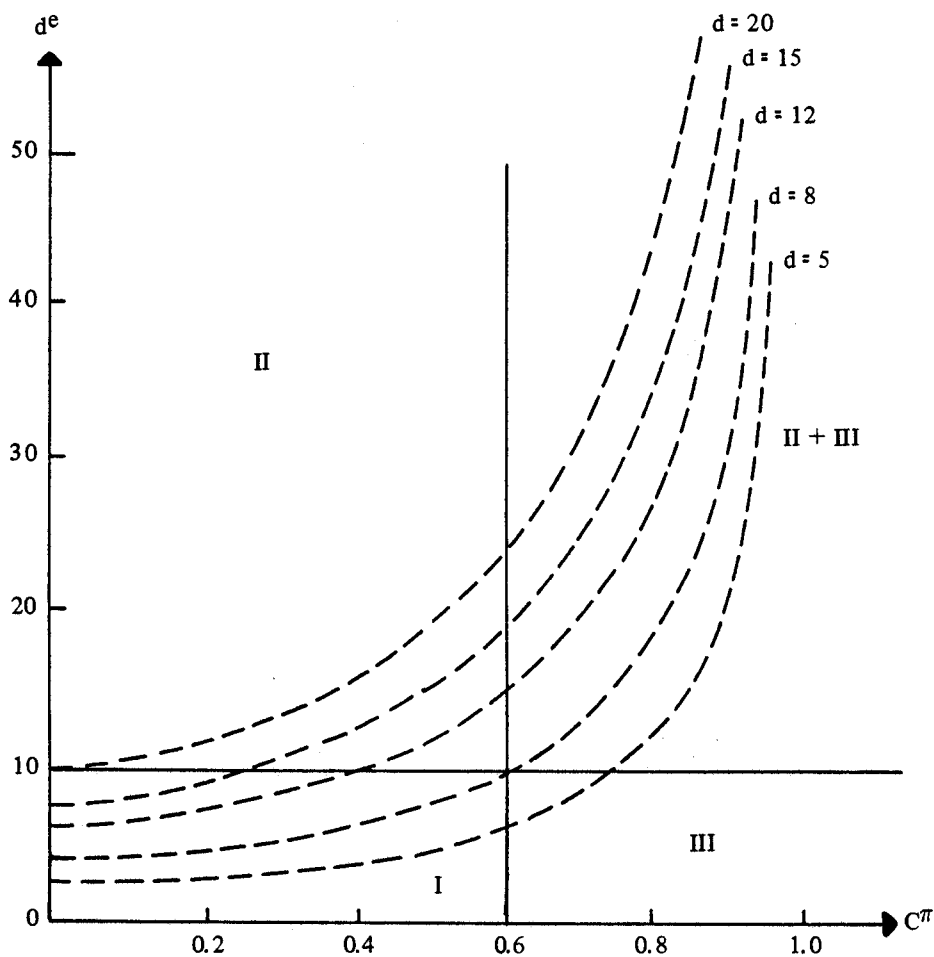
$$d^e = \frac{\frac{PE}{C}}{1 - \frac{\pi \text{ No Prov}}{C}} = \frac{d}{1 - cp} \quad (6)$$

en que: " d^e " es la razón deuda-patrimonio, " d " es la relación deuda-capital, y " cp " es la proporción de compromiso patrimonial.

El gráfico IV-1 presenta las zonas en las que actúan las presunciones a) de inestabilidad financiera y de problemas de solvencia a partir de sus respectivos límites $d^e > 20$ y $cp > |0,6|$. Al mismo tiempo, grafica la relación entre la razón deuda-patrimonio y la proporción de compromiso patrimonial para instituciones financieras con relaciones deuda-capital comprendidas entre 5 y 20. Se observa que instituciones financieras con relaciones deuda-capital mayores

Gráfico IV-1

CRITERIOS DE SOLVENCIA
ENDEUDAMIENTO ECONOMICO Y COMPROMISO PATRIMONIAL



- Zonas:**
- I : Financieramente estable y sin problemas de solvencia.
 - II : Se teme por la estabilidad financiera.
 - III : Con problemas severos de solvencia.
 - II + III : Financieramente inestable y con problemas de solvencia.

que 8 y menores que 20 caen primero en la zona de inestabilidad financiera y, en seguida en la zona de problemas de solvencia, en la medida que aumentan sus compromisos patrimoniales. Esta secuencia refleja adecuadamente la magnitud de los problemas financieros y el orden de las respectivas medidas de regularización. Sin embargo, instituciones con relaciones deuda-capital menores que ocho se sitúan primero en la zona de problemas de solvencia y enseguida en la zona de inestabilidad financiera, trastocando el orden lógico de las presunciones y la de sus respectivas medidas de normalización. Estas instituciones pueden mostrar compromisos patrimoniales de hasta un 60% y no calificar para ninguna de estas presunciones. En la medida que sus compromisos patrimoniales exceden el 60%, deberían primero capitalizar depósitos a plazo y sólo más adelante, cuando también caen en la presunción de inestabilidad financiera, solicitar aportes de capital a sus dueños.

Estas discordancias pueden despejarse recurriendo al compromiso patrimonial como único concepto para evaluar la solvencia de las instituciones financieras. La definición de rangos de compromiso patrimonial permitiría ordenar en una sola escala diversas situaciones de solvencia, y dependiendo del grado de compromiso, las correspondientes medidas de regularización.¹⁰⁵

b) Retiro de la garantía del Estado a los depósitos a plazo

El objetivo de vigilancia del riesgo en los activos y de la situación patrimonial de las instituciones financieras que persigue el retiro de la garantía del Estado a los depósitos a plazo, depende de la credibilidad que los depositantes atribuyan al riesgo de pérdida en casos de insolvencia. Valdés y Lomakin aportaron evidencia que indica que en 1987 el promedio de los depositantes ha continuado comportándose tal como si sus depósitos contaran con una garantía implícita del Estado.¹⁰⁶ La garantía a los depósitos a la vista y la garantía limitada a los depósitos a plazo pueden haber contribuido a este comportamiento.

Sin embargo, tal como señalan estos autores, el control del riesgo en los activos y la situación patrimonial de las instituciones financieras no escapa actualmente a los depositantes interbancarios y a los grandes inversionistas institucionales, en particular, a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).¹⁰⁷ Pero en este caso, la propia transparencia del riesgo y de la situación patrimonial que informaron los cuadros IV-1 y IV-2 difícilmente los expone al riesgo de capitalización de sus depósitos. Los inversionistas institucionales y otros depositantes informados no esperarán a que el "compromiso patrimonial" de un banco o sociedad financiera se aproxime al 60% sino que retirarán sus depósitos mucho antes que se alcance este límite.¹⁰⁸

La duda en cuanto al control del riesgo y de la situación patrimonial de las instituciones financieras que efectivamente están ejerciendo los depositantes, se extiende a los conceptos de banca

bicontrolada que ha propuesto la reforma. Lo logrado hasta ahora, podría constituir más bien un modelo de banca con controles sólo por parte de la autoridad.

c) Constitución de reservas técnicas

En su reciente revisión sobre gestión bancaria y crisis financieras, Aristóbulo de Juan enfatizó las nítidas diferencias que presentan las relaciones entre solvencia y liquidez en las empresas productoras de bienes y servicios, por un lado, y las instituciones financieras por el otro. En tanto que las empresas productoras de bienes y servicios no financieros pueden volverse ilíquidas a pesar de ser solventes, una característica distintiva de la banca es que la insolvencia *invariablemente* precede a la iliquidez.¹⁰⁹ La capacidad de los bancos de captar dinero del público, la elevada relación deuda-capital con la que operan, y la dimensión de su portafolio, son las diferencias fundamentales entre las instituciones financieras y no financieras que permiten a las primeras continuar enfrentando el pago de sus compromisos no obstante presentar agudos problemas de solvencia.

La relación entre insolvencia e iliquidez en instituciones financieras señala la principal limitación conceptual que afecta al procedimiento de la reserva técnica que introdujo la Nueva Ley General de Bancos. Este procedimiento no califica el requisito de reservas en función de la situación de solvencia de las instituciones financieras. Las dotaciones (contables) de capital y reservas de estas instituciones, o un múltiplo de estas dotaciones, tal como las 2.5 veces que considera el artículo 80 bis, no tienen en sí mismas ningún significado claro de solvencia. Por esta razón, la comparación de estas magnitudes con los depósitos a la vista (ampliamente definidos) es inadecuada para prescribir la formación de reservas.

El cotejo entre los depósitos a la vista ampliamente definidos con el múltiplo de capital y reservas que se ha señalado, puede requerir que instituciones financieras enteramente solventes tengan que inmovilizar fondos en reservas técnicas en dos situaciones alternativas, no obstante que siempre estarían en condiciones de responder por estos depósitos al margen de tales reservas. Primero, la formación de reservas técnicas permanentes por el hecho de haber logrado una sólida base de depósitos a la vista. La incongruencia de esta situación es más clara si se considera que las cuentas corrientes son un pilar del negocio bancario, un índice de la aceptación de una institución financiera en la plaza y un importante factor que gravita en un menor costo de captación de fondos. Segundo, la constitución de reservas técnicas transitorias en días determinados, a raíz de incrementos puntuales en los depósitos vista ampliamente definidos, ocasionados por concentraciones en los vencimientos de depósitos a plazo, por incrementos de colocaciones con contrapartida en los saldos en cuenta corriente y por otros factores. En este caso, lo inadecuado de la reserva técnica se deriva del hecho de que estas

situaciones transitorias no comprometen ni guardan relación con la situación de solvencia de las respectivas instituciones financieras.

Las limitaciones en el diseño de la reserva técnica, también pueden manifestarse en el futuro cuando instituciones financieras afectas a las presunciones de inestabilidad financiera o de problemas de solvencia no queden afectas a reserva técnica a causa de su reducido nivel de captación de depósitos a la vista. En este caso, sin embargo, la formación de una reserva puede contribuir a estabilizar los depósitos de las instituciones financieras envueltas al afianzar ante el público la percepción de mayor seguridad en el pago.

En suma, en tanto que en instituciones financieras enteramente solventes la reserva técnica que contempla la nueva Ley General de Bancos es innecesaria y su aplicación entraba su desarrollo al inmovilizar recursos, en bancos o sociedades financieras inestables o con problemas de solvencia, la reserva técnica es una medida prudente, pero bien puede no constituirse si su base de depósitos a la vista es reducida.

d) Atribuciones de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

La Superintendencia está bien posicionada para efectuar periódicas estimaciones comparativas de los riesgos que, a su juicio, presentan las instituciones financieras bajo su supervigilancia, y para informar al público de tales riesgos. Sin embargo, la medición de los diversos riesgos que contiene el balance de un banco no cuenta con métodos definidos y de general aceptación ni mucho menos con procedimientos que permitan sumarlos en índices globales de riesgo.¹¹⁰

Las mediciones de riesgo se orientan habitualmente al riesgo de insolvencia de los bancos y, en el ámbito de éste, se concentran en el riesgo de cartera, tal como la medición que presenta el cuadro IV-1. El riesgo que se ha medido es esencial, pero es incompleto, y además, está sujeto a márgenes de error y a diferencias legítimas de opinión en relación con la probabilidad de ocurrencia de hechos futuros que inciden en el valor de los activos.

Supóngase dos bancos idénticos con un riesgo de colocaciones de un 4%. El banco "1" es reevaluado por analistas de la Superintendencia adversos al riesgo en tanto que el banco "2" es reevaluado por analistas más proclives al riesgo. Estas evaluaciones reclasifican algunos de los créditos previamente ubicados en la categoría B menos en la categoría C, en el caso del primer banco, y en la categoría B en el caso del segundo. La reclasificación aumenta el riesgo de cartera del banco "1" al 6% y reduce el riesgo de cartera del banco "2" al 2%, tornando al primero tres veces más riesgoso que el segundo. A raíz de esto, aumentan los requisitos de provisiones del banco "1" y su tasa de interés de captación, en tanto que se reducen los requisitos de provisiones y la tasa de interés de captación del banco "2".

Este argumento muestra los efectos patrimoniales que pueden ocasionar errores de la Superintendencia en la medición del riesgo de los bancos. No obstante que firmas privadas también pueden evaluar estos riesgos, tales mediciones se efectúan a pedido, pueden no ser públicas, y tampoco inciden en los requisitos de provisiones.

El poder que otorga a la Superintendencia de Bancos su papel de evaluadora oficial del riesgo en los activos de la banca, y las atribuciones que le otorga la nueva legislación bancaria para calificar situaciones de inestabilidad financiera y de problemas de solvencia, al margen de las presunciones establecidas, como asimismo, para calificar a empresas o personas como relacionadas, al margen de sus propias presunciones, apuntan hacia un exceso de poderes discrecionales de la Superintendencia que no tienen un contrapeso adecuado.¹¹¹

Resumen y conclusiones

1. Las vigorosas medidas de liberalización del mercado de crédito que se pusieron en marcha a partir de fines de 1973, no fueron acompañadas de una adecuación del marco institucional de regulación y supervisión de la solvencia de la banca. Es más, a partir de 1977 terminaron por prevalecer los rasgos distintivos del modelo de banca "sin controles", ni por parte de la autoridad ni por parte de los depositantes, a la calidad de la cartera y a la solvencia de las instituciones financieras. Por esta razón, más que de una política de liberalización financiera, la experiencia de Chile en el período 1974-1981 corresponde a un caso de "descontrol" financiero.

2. El "descontrol" se manifestó desde el inicio de la liberalización financiera en desmesuradas tasas de crecimiento de las colocaciones de crédito y en tasas reales de interés anormalmente elevados. Esta explosiva combinación formó parte de una mecánica de crecimiento con créditos "falsos" que condujo a situaciones financieras problemáticas tan pronto como en 1975-1976. La persistencia de la misma mecánica en los años siguientes, con un ritmo de expansión de la cartera equivalente a cinco veces la tasa de crecimiento del producto, y con tasas reales de interés activas equivalentes a tres veces la tasa de crecimiento del producto, dieron oportuno aviso de la crisis de solvencia de la banca privada nacional que terminó por irrumpir en 1981. En consecuencia, la falta de experiencia con los procesos de liberalización financiera sólo pueden invocarse parcialmente para dar cuenta de esta crisis. La autoridad no solo reaccionó en forma tardía frente a las fallas de los mecanismos de control de la solvencia, sino que además, quedó a la zaga en la supervisión de las normas existentes de control a la calidad de la cartera.

3. Las pérdidas que reconocieron las ventas de cartera al Banco Central, y la liquidación de un significativo número de instituciones financieras nacionales, confirmaron al modelo de regulación y supervisión de banca descontrolada como el arreglo institucional que conduce a la peor asignación de recursos crediticios y a las mayores

pérdidas para la sociedad. Las ventas de cartera mala de la banca privada nacional fueron equivalentes a alrededor del 28% de sus colocaciones totales, y al 18% del PGB de 1985. Esto, sin contar las pérdidas de cartera de las instituciones financieras que se sometieron a liquidación.

4. El modelo de crecimiento de un banco con cartera "falsa" muestra que el descontrol de los mecanismos de regulación y supervisión de la solvencia, puede impulsar a la banca a un ritmo de crecimiento de sus fondos que va mucho más allá del que razonablemente puede atribuirse el crecimiento del sector real de la economía. Simulaciones con este modelo sugieren que un poco menos de la mitad del desusado crecimiento de la cartera del sistema financiero en el período 1978-1981 corresponde a créditos "falsos". La capitalización de una parte substancial de los intereses ganados por la banca (presumiblemente del orden del 40%), en presencia de tasas activas de interés de alrededor de un 20% al año, hicieron de esta práctica un factor central de acumulación de cartera mala en ese período. Por otra parte, la evidencia muestra que la práctica de autopréstamos mediante créditos "relacionados" mal garantizados, jugaron un papel igualmente significativo en el arrastre de cartera mala. En consecuencia, puede avanzarse la hipótesis de que la liberalización del mercado de crédito, en presencia de una banca descontrolada, condujo en el caso de Chile, a un "choque" de crédito.

5. El devengamiento de intereses anormalmente elevados --pero pagados sólo parcialmente por los usuarios de crédito-- ofrece simultáneamente una explicación a las elevadas tasas reales de interés que la contabilidad registró como ganadas, y a las significativas proporciones de las colocaciones de crédito que debieron descargarse de las instituciones financieras nacionales privadas para salvar la crisis de comienzos de los ochenta.

6. Estos antecedentes apoyan el punto de vista de que el "descontrol" de la calidad de la cartera y de la solvencia de la banca que prevaleció al liberalizarse el mercado de crédito, es un factor esencial que generó la crisis financiera de comienzos de los ochenta. La banca no fue meramente un receptáculo pasivo que terminó por recoger en créditos de alto riesgo las inconsistencias en las políticas macroeconómicas y las distorsiones en el sistema de precios. Por el contrario, la banca puso en marcha una mecánica propia o endógena de acelerado crecimiento con cartera de alto riesgo. Es significativo que una vez que se descargó la cartera mala de los activos de la banca, cayeran simultáneamente el crecimiento de sus fondos, las tasas reales de interés, y sus márgenes de intermediación.

7. Las modificaciones que se introdujeron a la Ley General de Bancos a fines de 1986 culminaron una reforma que propuso implantar un modelo de banca bicontrolada, al introducir efectivos mecanismos de control a la solvencia por parte de la autoridad, y al efectuar un substancial retiro de la garantía del Estado a los depósitos.

Sin embargo, la garantía implícita a los depósitos a plazo que un segmento del público depositante seguiría atribuyendo al Estado, conduce en la práctica a un modelo de banca con "controles" a la

solvencia sólo por parte de la autoridad. Esta situación otorga gran importancia a la supervisión de la calidad de la cartera que ejerce la Superintendencia de Bancos considerando que el mercado de crédito ha permanecido esencialmente libre.

Por otra parte, el papel de la Superintendencia de Bancos como evaluadora "oficial" del riesgo de los activos de las instituciones financieras es más consistente con una garantía estatal optativa a los depósitos que con su retiro. La garantía estatal optativa, contra el pago de una prima, constituye una salvaguardia a errores de medición por parte de la Superintendencia que pueden abultar el riesgo de los bancos y sociedades financieras.

8. La reforma introdujo cambios fundamentales al marco institucional de la banca al hacer transparente el riesgo de los activos y la situación patrimonial de las instituciones financieras, al instituir el principio del pleno aprovisionamiento de los riesgos medidos, y al introducir mecanismos de autorregulación de la solvencia que contemplan procedimientos automáticos de reposición de capital y de distribución de las pérdidas entre los aportantes de fondos según sea el caso. No cabe duda que estos mecanismos contribuirán efectivamente a prevenir la repetición de problemas de solvencia en el futuro.

Sin embargo, las presunciones sobre situaciones financieras problemáticas pueden actuar en forma descoordinada y el diseño de la reserva técnica padece del defecto de no considerar la situación de solvencia de las instituciones financieras. La revisión de estos aspectos debería efectuarse en forma conjunta eximiendo los requisitos de la reserva técnica a las instituciones que de acuerdo con los propios criterios de la Superintendencia son enteramente solventes. Por otra parte, las atribuciones discrecionales de la Superintendencia de Bancos en relación con la solvencia de las instituciones financieras, al margen de las presunciones establecidas, y en relación con los créditos relacionados, también al margen de las presunciones establecidas, ameritan una instancia de apelación localizada fuera del sector financiero, que sirva de contrapeso a estas atribuciones en situaciones expresamente calificadas.¹¹²

Notas

¹ A. Harberger, "La crisis cambiaria chilena de 1982", *Cuadernos de Economía*, Santiago, agosto de 1984.

² Véase en particular: J.S. Fontaine, "Crecimiento, recesión y mercado", *Estudios Públicos*, No. 11, Santiago 1983.

E. Barandiarán, "La crisis financiera chilena", Centro de Estudios Públicos, Santiago, octubre de 1983.

J.P. Arellano, "De la liberalización a la intervención: el mercado de capitales en Chile 1974-1983", *Estudios CIEPLAN*, Santiago, diciembre 1983.

C. Massad y R. Zahler, "El otro ángulo de la crisis latino-americana: la deuda interna", *Revista de la CEPAL*, Santiago, agosto de 1987.

³ Véase en particular: R. Zahler, "Las tasas de interés en Chile: 1975-1982", *El desarrollo financiero de América Latina y el Caribe 1985*, Instituto Interamericano de Mercados de Capital, Caracas, 1985.

S. Edwards, "Stabilization with Liberalization: An Evaluation of Ten Years of Chile's Experiment with Free Market Policies, 1973-1983", *Economic Development and Cultural Change*, enero 1985.

R. Zahler y M. Valdivia, "Asimetrías de la liberalización financiera y el problema de las deudas interna y externa", C. Massad y R. Zahler (eds.), *Deuda interna y estabilidad financiera*, GEL, Buenos Aires, 1986.

⁴ Véase: D. Hanna, "The Chilean Financial System 1974-1982: The Regulatory Role in Financial Collapse", Universidad de Harvard, 1986, mimeo.

⁵ D.R. Khatkate y K.W. Riechel, "Multipurpose Banking: Its Nature, Scope and Relevance for Less Developed Countries", *IMF Staff Papers*, Washington, D.C., septiembre de 1980.

L.D. Wall, "Regulation of Banks Equity Capital", *Economic Review*, Reserve Bank of Atlanta, noviembre de 1985.

J. Merrick y A. Sanuders, "Bank Regulation and Monetary Policy", *Journal of Money, Credit and Banking*, noviembre de 1985.

⁶ Este recuento excluye al Banco Central y las instituciones del sector público que otorgaban crédito. Estas últimas estaban representadas principalmente por la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO), la Corporación de la Vivienda (CORVI), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI).

⁷ J. Vial y P. Ramírez, "Evolución de las tasas de interés", en *Economía y Finanzas*, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago, 1980, p. 233.

⁸ DFL 205 de 1960.

⁹ La carencia de bancos de fomento se debió en parte a la amplia participación de instituciones del sector público en el otorgamiento de créditos de inversión, en particular, de la Corporación de Fomento (CORFO).

¹⁰ F. Dahse, *El mapa de la extrema riqueza*, Editorial Aconcagua, Santiago, 1979, pp. 148-49.

¹¹ DL 818 de diciembre de 1974 y DL 3345 de abril de 1980.

¹² En 1974-1978 la CORFO vendió participación en 197 empresas y activos por 585.4 millones de dólares y devolvió al sector privado 259 empresas intervenidas. Véase F. Dahse, *El mapa de la extrema riqueza*, op. cit., pp. 177-178.

¹³ F. Dahse, *El mapa de la extrema riqueza*, op. cit., pp. 179-181.

¹⁴ S. Baeza, "Operaciones bancarias", en *Aspectos legales del sector financiero*, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago, 1981, p. 134.

- 15 DL 2099 de enero de 1978.
- 16 Artículo 3º del DL 455.
- 17 Resolución 26 de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de diciembre de 1974.
- 18 DL 818 de diciembre de 1974.
- 19 DL 1641 y DL 1642 de enero de 1977.
- 20 DL 1179 de septiembre de 1975.
- 21 El DL 818 de diciembre de 1974 ya había autorizado a los bancos de fomento a prestar no sólo para proyectos, sino que también para financiar gastos de explotación.
- 22 Estos bancos tuvieron la opción de transformarse en bancos de fomento o en sociedades financieras.
- 23 DL 2079 de enero de 1978.
- 24 A fines de 1978 y en octubre de 1979 se puso término al privilegio que tenía el Banco del Estado para operar cuentas de ahorro a la vista y a plazo al extender esta facultad a los bancos comerciales.
- 25 DL 944 de marzo de 1975.
- 26 Esta medida se habría adoptado para enfrentar los problemas de liquidez que aquejaban a las asociaciones de ahorro y préstamo y que se derivaron tanto del descalce de plazos entre sus fondos activos y pasivos como de la sobrecolocación en obras de construcción en 1975.
- 27 Banco Central de Chile, *Evolución de las principales normas que regulan el mercado financiero*, Santiago, 1981, pp. 73-75.
- 28 DL 3345.
- 29 Ley 18022 de agosto de 1981. La completa asimilación de los bancos de fomento con los bancos comerciales llevó a borrar el título XIII, que versaba sobre bancos de fomento, del cuerpo de la Ley General de Bancos.
- 30 Véase el título XIV sobre sociedades financieras que el DL 3345 de abril de 1980 introdujo a la Ley General de Bancos.
- 31 R. Lüders, "La regulación financiera: concentración, economías de escala y multibanca en Chile", en *Institucionalidad económica e integración financiera con el exterior*, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago, 1979, pp. 67-105
- 32 El artículo 83 de la Ley General de Bancos enumera todas las operaciones que pueden efectuar los bancos.
- 33 S. Baeza, "Operaciones bancarias", *Aspectos legales del sector financiero*, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago, 1981, pp. 133-135.
- 34 Juan Foxley, "Discriminación crediticia bajo libre mercado: el caso de la industria chilena en 1980", *Documento de trabajo*, ICHEH, Santiago, 1984.
- 35 DL 231 de diciembre de 1973.
- 36 DL 1818 de junio de 1977. Estas limitaciones no afectaron las facultades del Banco Central para imponer determinadas restricciones a las operaciones activas y pasivas de la banca, de acuerdo con las necesidades de la política monetaria y crediticia.
- 37 Los obligaciones que se computaron para los efectos de este límite incluían avances en cuenta corriente, en moneda extranjera,

avances para refinanciamiento de importaciones, anticipos sobre exportaciones, préstamos directos contra aceptación de letras o "promissory notes", descuento y redescuento de efectos comerciales y determinadas operaciones "swaps".

³⁸ Los bancos comerciales estuvieron afectos a límites de 1.0 a 2.25 entre 1975 y 1979, antes que se levantara completamente.

³⁹ El Banco Central ya había autorizado la contratación de créditos externos de acuerdo con el Art. 14 a mitades de 1976. La Superintendencia dio una reglamentación más definitiva a estas operaciones con la circular No. 1500 de enero de 1978.

⁴⁰ A fines de 1976 la relación deuda-capital de las sociedades financieras se fijó sólo en seis como reacción de las situaciones de insolvencia que las habían afectado. Posteriormente, esta relación se incrementó en tres oportunidades antes de estabilizarse en la relación anotada.

⁴¹ DL 455 de mayo de 1974. Hasta esa fecha, sólo el Banco del Estado, los bancos de fomento y las asociaciones de ahorro y préstamo, podían emitir determinados instrumentos financieros con cláusulas de reajuste.

⁴² DL 1553 de julio de 1976. El DL 455 de mayo de 1974 había establecido un plazo mínimo de un año para las operaciones reajustables.

⁴³ La unidad de fomento (UF) surgió en el contexto de la Ley 16253 de 1965 que creó los bancos de fomento. En la práctica, la variación en la UF se mide por la variación que experimenta el índice de precios al consumidor de la ciudad de Santiago, rezagado en un mes. El valor diario de la UF se determina a partir de la división por treinta que experimenta la variación mensual de ese índice.

⁴⁴ Salvo en octubre de 1974 en que se fijó un plazo de 60 días.

⁴⁵ Hasta mayo de 1974 el interés "máximo convencional" era equivalente a 1.2 veces la tasa de interés corriente que hubiera fijado el Banco Central.

⁴⁶ Ley 18010 sobre operaciones de crédito en dinero de junio de 1981, Artículo 6°.

⁴⁷ Excluye asociaciones de ahorro y préstamo.

⁴⁸ Por ejemplo, la variación de los depósitos, captaciones y otras obligaciones con el público habría hecho caer los activos totales en 19.6% en 1975.

⁴⁹ La importancia de los créditos no reajustables empezó a caer hacia 1978, cuando tomaron impulso las operaciones reajustables en UF y las colocaciones en moneda extranjera de acuerdo con las disposiciones del Art. 14.

⁵⁰ Las elevadas tasas nominales de interés de los créditos externos en el período 1978-1982 también contrarrestaron el efecto nivelador sobre las tasas domésticas de interés que se esperaba de su influjo.

⁵¹ En términos simples, si "e" es la tasa de encaje a los depósitos a plazo, e "i" es la tasa de interés de estos depósitos, el encaje "multiplica" esa tasa de interés de acuerdo con $[1/(1-e)]i$, en que $1/(1-e) > 1$, para lograr una tasa de interés de colocaciones

de crédito en moneda nacional tal que arroje un margen financiero unitario nulo. En efecto, sean "i" la tasa de interés de captación de depósitos a plazo, "r" la tasa de interés de colocación de créditos, y "e" la tasa de encaje sobre los depósitos. Si el banco capta uno de depósitos, su costo financiero es la propia tasa de interés de captación "i". A partir de la unidad de depósitos, el banco puede colocar (1 - e) en créditos y obtener un ingreso financiero de (1 - e)r. Un margen financiero nulo implica $(1 - e)r = i$. Si se reordena esta igualdad se obtiene la expresión $r = [i / (1 - e)]$ que se presentó más arriba.

⁵² Se realizaron dos programas distintos de venta de cartera al Banco Central. El primero consistió en el intercambio de títulos de crédito por una letra del Banco Central (sin involucrar recursos efectivos) y su propósito fue diferir en el tiempo el reconocimiento de las pérdidas de cartera. Todos los bancos extranjeros pudieron participar en este programa. El segundo programa permitió a las instituciones financieras vender cartera "en efectivo" por pagarés emitidos por el Banco Central. Este último programa se orientó a apoyar la solvencia de la banca y a diferir la absorción de pérdidas. Pudieron participar en él sólo los bancos extranjeros organizados como sociedades anónimas en Chile.

⁵³ M. Chamorro, "El programa de venta de cartera: balance a julio de 1985", *Información financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, julio 1985;

A. Feller, "Venta de cartera al Banco Central: ¿Saneamiento real?", *Información financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, julio de 1987.

⁵⁴ G. Ramírez, "El capitalismo popular", *Información financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, marzo de 1985.

⁵⁵ P. Olmos, "Evaluación final de proceso de reprogramación de deudas", *Información financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, marzo de 1985.

⁵⁶ Las colocaciones totales incluyen las colocaciones en poder del Banco Central.

⁵⁷ Se recurrió al tipo de cambio de demostración contable de \$180.22 del 31 de diciembre de 1985.

⁵⁸ Las obligaciones de recompra difieren de las colocaciones en poder del Banco Central, aunque ambos saldos provienen de las operaciones de venta de cartera, ya que los respectivos saldos están afectos a distintas cláusulas de reajuste. En tanto que el reajuste de las colocaciones en poder del Banco Central depende de la moneda en que están denominados los créditos y de sus niveles de riesgo, el reajuste de las obligaciones por venta de cartera está dado por la variación que experimenta la unidad de fomento (UF).

⁵⁹ J. Merrick y A. Saunders, "Bank Regulation and Monetary Policy", *Journal of Money, Credit and Banking*, noviembre de 1985.

L.D. Wall "Regulation of Bank's Equity Capital", *Economic Review*, Reserve Bank of Atlanta, noviembre de 1985.

⁶⁰ Alvaro Feller, "Fiscalización, regulación y riesgo bancario", *Información Financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, abril de 1985, pp. x xi.

⁶¹ La reducción del saldo de los bienes recibidos en pagos también puede deberse a su enajenación. La venta de bienes en malas condiciones macroeconómicas es un factor que reduce en forma adicional el saldo de estos bienes.

⁶² La Superintendencia de Bancos eliminó las letras de cambio y los pagarés de la nómina de garantías reales recurriendo a las facultades que le otorgó el DL 2099 de enero de 1978.

⁶³ Este límite llegaba al 20% si el total de créditos concedidos, a una misma persona, o los que excedan del 5% antes indicado, se otorgaban en moneda extranjera y su objetivo era facilitar las exportaciones y las importaciones destinadas a la producción.

⁶⁴ El límite individual podría llegar al 40%, si se trataba de créditos en moneda extranjera destinados a financiar exportaciones o importaciones destinadas a la producción, y si el exceso al 5% se encontraba cubierto con garantías reales.

⁶⁵ En 1982 se proporcionó por primera vez información pública sobre colocaciones relacionadas.

⁶⁶ No se han publicado antecedentes acerca de las colocaciones relacionadas de instituciones intervenidas y liquidadas.

⁶⁷ Acuerdo 1331 de 1980 del Banco Central.

⁶⁸ En 1985 se proporcionó por primera información pública sobre créditos relacionados en poder del Banco Central.

⁶⁹ Ley No. 18010, artículo 9.

⁷⁰ DL 2099 de enero de 1978.

⁷¹ La variación en el stock de provisiones en un determinado período se obtiene del flujo de provisiones contra los resultados del período (que aumentan el stock) y del castigo de colocaciones vencidas contra provisiones (que lo disminuyen).

⁷² El no cumplimiento del requisito de capital mínimo por parte de un banco, obligaba a sus accionistas a reponer el faltante en el plazo de un año para no exponer a la institución a la revocación de la autorización para financiar. En su calidad de sociedades anónimas, las instituciones financieras también han estado afectas a disolución si al término de un ejercicio anual pierden más del 50% de su capital pagado y reservas.

⁷³ La unidad tributaria es un "tipo de cambio" entre dicha unidad y la moneda nacional que sirve como medida o punto de referencia para mantener el valor real de los débitos y créditos tributarios en relación con una fecha base.

⁷⁴ DL 1683 de enero de 1977.

⁷⁵ Ley 18080 de diciembre de 1980.

⁷⁶ H. Büchi, "Informe técnico", acompaña el proyecto que modificó la Ley General de Bancos, Santiago, 1986, p. 9

⁷⁷ Ley 18203 de enero de 1984.

⁷⁸ Se denominó tasa media efectiva de caja ya que no corresponde a las tasas técnicas de encaje sobre determinados depósitos que establece el Banco Central.

⁷⁹ R. Goldsmith, *Financial Structure and Development*, Yale University Press, New Haven, 1969, pp. 203-204. Esta elasticidad es tentativa. En el caso chileno podría usarse un parámetro superior considerando el desajuste en los stocks de crédito que prevalecía al inicio de la liberalización.

⁸⁰ Estos desembolsos se hicieron iguales a gastos de personal y directorio, gastos de administración e impuestos, contribuciones y aportes. Véase anexo A-6.

⁸¹ Ante la carencia de los componentes de los fondos disponibles en el período 1978-80, la tasa media efectiva de caja se determinó considerando los saldos del período 1983-87. Véase cuadro A-7 del anexo.

⁸² Esta proporción se obtiene al tomar el promedio que registraron las relaciones entre el activo circulante y el pasivo circulante a fines de los años 1977-1980. Estos fondos se presentan en el cuadro A-2 del anexo.

⁸³ Estas presiones se diluyeron en parte a través de la capitalización de intereses ganados por los depositantes. La fórmula (3) contiene implícitamente esta capitalización. Véase anexo B.

⁸⁴ Aunque las ecuaciones (2) y (3) del modelo de banca no lo explicitan, también contribuyó al crecimiento de la cartera la capitalización de intereses de créditos que anteriormente exhibían un riesgo normal, como consecuencia del deterioro de calidad que trajo consigo la persistencia de elevadas tasas de interés activas.

⁸⁵ Ley 18576.

⁸⁶ Artículo 19 bis de la Ley orgánica de la Superintendencia de Bancos introducido por la Ley 18022 de agosto de 1981.

⁸⁷ Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, *Ley Bancaria Chilena*, Introducción, Santiago, 1986.

⁸⁸ La información que entrega la Superintendencia debe ser genérica y uniforme para todas las instituciones financieras.

⁸⁹ Estas provisiones globales dejaron vigentes las normas que establecen una provisión global mínima equivalente a un 0.75% de las colocaciones (saldos de crédito e intereses por cobrar) y provisiones individuales sobre la cartera vendida. Los requisitos de provisiones dependen de la alternativa que determine el mayor monto.

⁹⁰ El régimen de provisiones excluye la cartera cedida al Banco Central.

⁹¹ Este resultado es neto de los dividendos a que tienen derecho los accionistas preferentes que participaron en la recapitalización de la banca bajo el programa de "capitalismo popular" y de otras modalidades.

⁹² Algunas de las disposiciones sobre créditos relacionados que figuran en el diagrama A-10 del anexo fueron posteriormente modificadas.

⁹³ H. Büchi, "Informe técnico", acompaña el proyecto que modifica la Ley General de Bancos, Santiago, 1986, p. 2.

⁹⁴ Durante su vigencia, la garantía del Estado a los depósitos a plazo contempló coberturas decrecientes de garantía equivalentes al 10%, 80%, 70% y 60% en los cuatro semestres correlativos de 1977

y 1978; requirió el pago de una comisión anual del 0.0625% y el cumplimiento de los siguientes "compromisos de capital" en las fechas que se señalan: 0.35 en junio de 1987 y 0.2 en diciembre de 1987.

⁹⁵ Artículos 141 y 142 de la Ley General de Bancos.

⁹⁶ Artículo 80 bis de la Ley General de Bancos.

⁹⁷ En la contabilidad chilena la corrección monetaria revaloriza el valor nominal de determinados fondos y flujos, incluyendo el capital pagado y reservas, con el objeto de incorporar el efecto de la inflación a saldos que se registraron en el pasado.

⁹⁸ La capitalización preventiva se aplica cuando en un banco ocurrieren hechos que afectan su situación financiera y su directorio no los hubiera normalizado en el plazo de 30 días, contados desde la fecha de presentación del estado financiero correspondiente. En este caso, el directorio deberá convocar a la junta de accionistas para que ésta acuerde el aumento de capital que resulte necesario para su normal funcionamiento.

⁹⁹ El convenio debe contar con la aprobación de la Superintendencia y de la mayoría absoluta del pasivo pertinente. Si los acreedores del banco rechazan el convenio, el Superintendente deberá declarar la liquidación forzosa de la institución.

¹⁰⁰ Estos créditos de "auxilio" tienen la característica especial de quedar pospuestos al último lugar en caso de concurso de acreedores. Por esta razón, tienen la característica de un cuasi-capital que se considera como tal para los efectos de los márgenes legales de endeudamiento.

¹⁰¹ Esta situación no está definida en la nueva Ley General de Bancos. Un banco califica en esta situación si su compromiso patrimonial excede el 100% (Véase fórmula 2-3).

¹⁰² Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Artículo 19bis.

¹⁰³ Como se señaló, los depósitos a la vista incluyen los depósitos cuyo pago puede ser requerido de inmediato o dentro de un plazo inferior a 30 días, y los depósitos a plazo a los que les restan menos de 10 días a su fecha de vencimiento.

¹⁰⁴ El objetivo expreso de estas modificaciones es "prevenir en lo posible la repetición de estos problemas". Véase H. Büchi, "Informe técnico", acompaña al proyecto de reforma a la legislación bancaria, Santiago, 1986, p. 1.

¹⁰⁵ Günther Held, "Criterios de solvencia en la nueva legislación bancaria", en Price-Waterhouse, Monografías Ganadoras, Santiago, 1986, p. 87.

¹⁰⁶ S. Valdés y A. Lomakin, "Percepción sobre la garantía estatal a los depósitos durante 1987 en Chile", *Cuadernos de Economía*, Santiago, agosto de 1988, p. 244.

¹⁰⁷ Las Administradoras de Fondos de Pensiones mantenían en diciembre de 1987 certificados de depósitos y pagarés emitidos por las instituciones financieras que alcanzaban a \$160 miles de millones equivalentes a casi el 13% de los depósitos a plazo del sistema financiero.

108 Este retiro es más evidente si se considera que los depósitos a plazo representan actualmente en promedio menos del 10% del pasivo exigible de las instituciones financieras. Este porcentaje demandaría sustanciales capitalizaciones de depósitos con el objeto de recuperar una institución financiera con severos problemas de solvencia. Supóngase un banco con una relación deuda-capital de $d = 15$, un compromiso patrimonial de $p = 0.6$ y una proporción de depósitos a plazo/pasivo exigible de $\text{dep} = 0.1$. Con estos supuestos, los depósitos a plazo (Dep P) que deberían capitalizarse para reducir a cero sus pérdidas no provisionales (No Prov) alcanzaría a:

$$\left(\frac{\text{No Prov}}{\text{Dep P}} \right) = \frac{p}{d \cdot \text{dep}} = \frac{0.6}{15 \cdot 0.1} = 0.4 \text{ (40\%)}$$

109 Aristóbulo de Juan, "From Good Bankers to Bad Bankers", World Bank, mimeo, diciembre 1986, p. 4. subrayado en el texto.

110 Las dificultades se originan en las múltiples operaciones financieras que realiza un banco y en la dimensión futura que las caracteriza. Cada colocación trae al banco los riesgos propios del cliente. En la medida que se incorpora la masa de clientes, ganan importancia los riesgos de los sectores de actividad en los que ésta se localiza, los riesgos de alteraciones en los precios macroeconómicos claves, los riesgos de descalce entre activos y pasivos y los riesgos de fluctuación en el ritmo de actividad y en las tasas de interés. Véase J. H. Kareken, "Deposit Insurance Reform or Deregulation is the Cart not the Horse", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, Spring 1983, p. 6.

111 En determinados casos, el Banco Central cumple el papel de instancia de apelación.

112 Estas situaciones se refieren principalmente a divergencias fundamentales entre la Superintendencia y un banco en relación con la clasificación de su cartera según categorías de riesgo, a la calificación de un banco como financieramente inestable o con problemas de solvencia al margen de las presunciones establecidas en la ley, y a la calificación de una empresa o persona como relacionada al margen de las normas legales y de las presunciones enunciadas por la propia Superintendencia.