Ricardo Ffrench-Davis y Barbara Stallings Editores

Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973



ENCIAS SOCIALES

CAPÍTULO 4

Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario: 1974-99

Günther Held Luis Felipe Jiménez

Introducción

Entre 1981 y 1986, Chile sufrió la peor crisis financiera de su historia reciente, la que fue agravada por una reversión en los flujos de capital externo y una profunda recesión económica entre 1982 y 1983. Precedieron a esa crisis tasas de crecimiento anormalmente altas del crédito bancario y elevadas tasas de interés y de rentabilidad. En 1998-99, como consecuencia de la secuela de la crisis financiera asiática y de otros factores, la economía chilena experimentó nuevamente un importante ajuste recesivo. Sin embargo, esta vez el sistema bancario no evidenció ninguno de los comportamientos que antecedieron a la eclosión de la crisis de los ochenta.

Los principales propósitos de este capítulo son analizar tanto los factores involucrados en la crisis financiera de la primera mitad de los ochenta como el buen desempeño del sistema bancario durante la presente coyuntura. En la sección 1 se examinan los principales rasgos del proceso de liberalización y privatización de la banca a partir de 1974. La sección 2 efectúa un recuento de la crisis de 1981-86, destacando la liberalización del sistema financiero en el contexto de severas fallas en su regulación y supervisión. La sección 3 presenta las principales medidas adoptadas para enfrentar la crisis y algunas estimaciones de los recursos públicos comprometidos en recuperar la solvencia de la banca y de los deudores. En la sección 4, se discuten las reformas dirigidas a fortalecer el régimen de regulación y

supervisión, en el contexto de ampliaciones del giro bancario y de facilidades para la formación de filiales de bancos. La sección 5 trata el desempeño pos-reformas del sistema bancario, principalmente respecto de su solvencia. Finalmente, se destacan las conclusiones más relevantes.

1. Principales rasgos de la liberalización financiera y reprivatización de la banca en los setenta

A fines de 1973 se inició la liberalización financiera de un sistema bancario que se encontraba fuertemente reprimido y donde la mayoría de los bancos se había estatizado en los años precedentes. Ese proceso fue acompañado desde 1975 por la privatización de bancos y la reorganización del sistema, transitando desde una banca especializada por tipos de créditos y plazos hacia una multibanca.

a) Liberación de las operaciones de intermediación

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 condiciones predeterminadas.¹ Lo anterior se reforzó en 1977 al limitarse las facultades del Banco Central para dictar normas relativas a controles crediticios y a la captación de fondos.² No obstante, éste retuvo facultades para imponer determinadas restricciones a las operaciones de la banca, de acuerdo con las necesidades de la política monetaria y crediticia.

A fines de 1975, prevalecían elevadas tasas de encaje que alcanzaban a 80% para los depósitos a la vista (bancos); 9.2% para las captaciones entre 30 días y un año (bancos, financieras y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, AAP), y 8% en el caso de los depósitos a más de un año (bancos). Esas tasas se redujeron considerablemente en los años siguientes, estabilizándose en diciembre de 1980 en 10% y

¹ DL 231 de diciembre de 1973.

² DL 1 818 de junio de 1977.

4% para depósitos a la vista y captaciones sobre 30 días, respectivamente. Ello aumentó la capacidad del sistema financiero de otorgar crédito a una velocidad mayor que la de los agregados monetarios básicos (Banco Central de Chile, 1981).

Mientras a fines de 1973 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, seis años más tarde este límite terminó de eliminarse por completo. Por otra parte, el Artículo 14 del Compendio de Normas Internacionales permitió a los bancos otorgar créditos de libre disponibilidad, en moneda nacional pero documentados en moneda extranjera, con el producto de la liquidación en el Banco Central de créditos externos (Ffrench-Davis y Tapia, 2001). Las restricciones de *stock* y de flujo inicialmente impuestas a este endeudamiento fueron siendo levantadas de manera gradual y extinguidas del todo hacia abril de 1980 (Banco Central de Chile, 1981), permitiendo a la banca un amplio acceso al crédito externo.

Con la eliminación de las restricciones al endeudamiento externo, sólo quedaron vigentes los límites globales dados por las relaciones deuda-capital, en el caso de los bancos, de uno a veinte; en el de las sociedades financieras, esta relación –que venía incrementándose desde 1976– se estabilizó en quince a uno en enero de 1989.

b) Liberación de las tasas de interés

En 1974 se liberaron las tasas de interés de captación y colocación para operaciones reajustables y no reajustables, estas últimas bajo ciertas restricciones. Pero en diciembre de 1975 las tasas de interés quedaron enteramente libres, salvo topes de interés "máximo convencional" para colocaciones de crédito. Desde 1976 y hasta fines de 1982, las tasas de interés se determinaron libremente en el mercado; a partir de entonces y como consecuencia de los problemas financieros surgidos en 1981, se estableció un régimen de tasas "sugeridas" para las captaciones no reajustables a 30 días. En 1987, una vez

superados los problemas de solvencia de la banca y habiéndose iniciado una reactivación económica, se levantó esta medida.

Hasta 1974, solamente el Banco del Estado, los bancos de fomento y las AAP podían emitir instrumentos financieros con cláusula de reajuste basadas en la Unidad de Fomento (UF), cuyo valor es indizado según la variación del Indice de Precios al Consumidor. La normativa de mayo de ese año permitió a todas las instituciones efectuar colocaciones y captaciones reajustables, con un plazo mínimo de un año,³ lapso que fue reducido a 90 días desde julio de 1976.

c) Reorganización del sistema bancario

En septiembre de 1975, la estatal Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) inició la licitación de paquetes de acciones de los bancos de su propiedad, proceso que había concluido a fines de 1978, y que excluyó al Banco del Estado y a dos bancos privados, estos últimos sujetos a problemas legales (Dahse, 1979).

Para difundir su propiedad, la política de privatización de la banca estableció en un comienzo límites a la tenencia de acciones de bancos, fijándolos en 1.5% y 3% respectivamente para las personas naturales y jurídicas, como proporción del capital pagado y reservas. Adicionalmente, se prohibió al sector público invertir en el sector bancario.⁴

Sin embargo, los límites a la concentración de la propiedad accionaria fueron ampliamente sobrepasados pues el proceso global de privatizaciones –que involucraba la licitación de sustanciales paquetes accionarios a precios subsidiados– incentivó la formación de "grupos" o conjuntos de empresas relacionadas entre sí por el hecho de tener los mismos propietarios (Baeza, 1981). La tendencia hacia la concentración accionaria y la dificultad práctica de controlar los límites individuales a la tenencia de acciones bancarias condujeron a la

³ DL 455 de mayo de 1974.

⁴ DL 818 de diciembre de 1974 y DL 3 345 de abril de 1980.

derogación de éstos a comienzos de 1978, facilitando a esos conglomerados el control de un importante número de instituciones financieras y el acceso al crédito para extender sus vínculos hacia las empresas del sector productivo. Las complejas redes de interconexión establecidas por aquéllos elevaron la participación de las colocaciones "relacionadas" dentro de las carteras totales de crédito.

La normativa de mayo de 1974 permitió a particulares realizar operaciones de crédito en dinero y captaciones de depósitos no sujetos a ningún requisito ni supervisión. El consiguiente florecimiento de sociedades financieras derivó en 1975-76 en un número de insolvencias de estas empresas, tanto formales como informales. A fines de 1976 se puso término a este experimento de banca libre y se incrementó en siete veces el capital mínimo de las sociedades financieras sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

Entre 1974 y 1981 se verificó un avance hacia un régimen de multibanca, basado en la expansión y en la uniformización de las operaciones que podían efectuar las instituciones financieras (en contraste con el régimen de especialización existente hasta entonces), y en la liberación de las condiciones de entrada impuestas a la banca. También durante el primero de esos años se levantó la restricción al establecimiento de bancos extranjeros.

A fines de 1974 y comienzos de 1975 se autorizó nuevas operaciones a las AAP con el fin de diversificar sus captaciones y colocaciones de fondos, incluyendo la emisión de certificados de depósito y el otorgamiento de préstamos a menos de un año a tasas de interés libremente pactadas.⁶

Las AAP fueron afectadas en 1975 por problemas de liquidez y descalces de plazos entre sus fondos activos largos y sus pasivos de corto plazo, producto de alzas en las tasas de interés resultantes de una política monetaria restrictiva, la cual también restringió la liquidez de los principales instrumentos de captación de aquéllas. La consiguiente

⁵ Artículo 3 del DL 455.

⁶ DL 944 de marzo de 1975.

pérdida de confianza en las AAP y la competencia proveniente de los bancos –que fueron autorizados a emitir letras hipotecarias– condujeron a una rápida paralización del sistema. Tras de un proceso de fusiones que condujo a una sola AAP a fines de 1978, en abril de 1980 ésta suspendió el otorgamiento de nuevos préstamos para vivienda.

Las normativas de 1980 y 1981⁷ eliminaron las diferencias entre bancos comerciales, de fomento e hipotecarios, culminando así el proceso de uniformización de la banca.

Todo este escenario explica que entre 1974 y 1981 el número de bancos más que se duplicase –principalmente por la entrada de entidades extranjeras–, mientras que el de nuevas sociedades financieras compensó la virtual desaparición de las AAP. Al mismo tiempo, las colocaciones crediticias tendieron a concentrarse en los bancos y sociedades financieras privadas, en desmedro del Banco del Estado y de las AAP (Held y Szalachman, 1989).

2. La crisis financiera de 1981-86

En 1981 irrumpió una crisis financiera de insospechada gravedad, que condujo a una masiva intervención por la Superintendencia de Bancos de numerosas instituciones financieras nacionales entre 1981 y 1986, incluyendo en 1983 a los dos principales bancos privados del país y al 56% del sistema: de los 26 bancos nacionales privados y 17 sociedades financieras en operación hacia 1981, entre este año y 1986 fueron intervenidos 14 bancos y 8 sociedades financieras. Ocho de estos bancos y todas las sociedades financieras intervenidas fueron finalmente liquidadas.

a) Anormal crecimiento del crédito

La liberalización del crédito dio pié a un incremento explosivo de las colocaciones, como se ilustra en el cuadro 4.1. El crédito de la banca se expandió muy rápidamente entre 1975 y 1981, al extremo que en varias ocasiones sus tasas reales de crecimiento más que

⁷ DL 3 345 y Ley 18 022.

quintuplicaron las del PIB. Aun cuando desde 1981 las cifras excluyen a las instituciones intervenidas y sujetas a liquidación, ese año las colocaciones fueron equivalentes al 50% del PIB –en comparación con menos del 10% en 1975–, elevándose al 70% del PIB en 1982, si bien la significativa contracción que sufrió el Producto este último año contribuyó a magnificar esa proporción. La evidente sobre-expansión del crédito y el severo problema de sobre-endeudamiento asociado quedan reflejados en el hecho de que la relación colocaciones/PIB se multiplicó por siete veces entre 1975-76 y 1982-83.

Cuadro 4.1 Crecimiento del sistema fianciero^a, 1975-1986

	1975	1977	1979	1981	1982	1984	1986
Tasas reales de variación	nilism a	t aredu	15 61 68	- Other	THE PARTY OF	9000003	Y, 257
Colocaciones totales	-13.2	76.0	31.9	17.8	20.7	12.4	0.9
Activo circulante	-17.1	58.2	30.7	11.2	20.9	15.0	-1.6
Activos totales	-15.3	50.4	29.6	11.3	22.6	19.0	-0.8
Depósitos, captaciones							
y otras obligaciones	-26.3	44.8	26.3	2.5	-0.1	14.1	9.3
Préstamos y otras obligacio	nes						
contraídas en el país	-39.8	141.1	19.5	-26.1	40.5	20.0	-14.4
Préstamos y otras obligacio	nes						
contraídas en el exterior	-26.5	30.6	53.3	56.8	72.5	27.4	-9.5
Pasivo circulante	-27.7	49.9	29.9	11.6	24.7	19.8	-3.7
Provisiones totales						86.8	-3.9
Bonos subordinados	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Capital y reservas	20.9	-3.0	12.1	7.2	15.2	0.7	26.6
Producto (PIB)	-12.9	9.9	8.3	5.5	-13.6	6.2	5.5
2. Proporciones del PIBb							
Colocaciones totales	0.08	0.16	0.28	0.50	0.73	0.74	0.73
Activos totales	0.19	0.27	0.39	0.64	0.93	1.19	1.31

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

a/ Incluye Bancos y Sociedades Financieras.

b/ Obtenidas a partir de los Promedios Geométricos de Fondos y el PIB a precios corrientes.

⁸ Estas cifras no corresponden a tasas de "pizarra", las que se refieren a flujos de colocaciones y captaciones. En el caso de las tasas activas, se trata de rendimientos derivados a partir de estados de resultados y balances, comparándose aquella parte registrada como intereses promedios, ganados y devengados (así como otros ingresos financieros ligados a la operación), sin incluir reajustes e impuestos, con el stock promedio real de activos. De un modo similar, para el caso de los pasivos y empleando las mismas fuentes, se compara aquella parte registrada como intereses gastados y devengados, excluyendo reajustes, con el stock real promedio de pasivos. Para un detalle de las fórmulas y definiciones empleadas, véase Held y Szalachman (1989).

b) Elevadas tasas reales de interés

No obstante que las captaciones de fondos de la banca se expandieron a razón de un 40% promedio anual entre 1977 y 1980, las tasas reales de interés se mantuvieron muy elevadas, estimulando particularmente las obligaciones y préstamos con el exterior al cierre de este período.

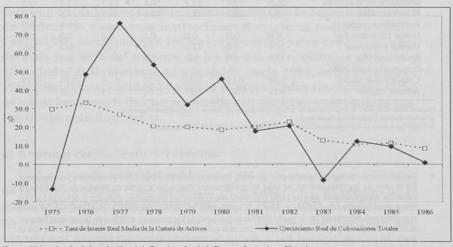
El cuadro 4.2 presenta estimaciones de tasas de interés representativas del rendimiento "promedio" de los activos y de los pasivos;⁸ si bien fueron decreciendo en el período, las primeras equivalieron a alrededor de dos y media veces –y las pasivas a dos veces– la tasa de crecimiento del PIB entre 1977 y 1982.

Esta relación directa entre elevadas tasas reales de interés activas y rápido crecimiento de la cartera de créditos se explica en gran medida por la capitalización de intereses y la renovación continua de créditos de baja recuperación; se trataba, pues, de un fenómeno de crecimiento con "cartera falsa" (véanse el gráfico 4.1 y el cuadro 4.2).

Gráfico 4.1

Tasas de interés y crecimiento real de colocaciones, 1975-1986

(Porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones l'inancieras.

Cuadro 4.2
Tasas reales medias de interés de fondos (stock) del sistema financiero^{a/}, 1975-1998

(10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/10/1										1000	1000		
APPRILIT TO THE PARTY OF	1975	1977	1979	1981	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998
1.Tasas activas													
Activo total	26.3	24.0	18.8	19.3	21.6	10.0	8.0	7.3	11.6	8.2	8.9	8.8	9.9
Cartera de activos													
(activo circulante)	29.5	26.7	19.8	20.1	22.7	10.5	8.5	7.8	12.3	8.6	9.3	9.1	10.3
2.Tasas pasivas													
Pasivo total	11.6	13.3	11.6	13.3	16.9	8.7	5.6	4.7	8.2	5.3	5.3	5.3	6.2
Pasivo circulante													
más bonos													
subordinados	13.9	16.1	13.1	14.5	18.4	9.7	6.2	5.2	9.2	5.9	5.8	5.8	6.8
3.Colocaciones													
vencidas/Colocaci	ones								-				
totales	***	***	1.6	2.3	4.1	8.9	3.5	2.0	2.1	1.2	1.0	0.9	1.4

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. a/ Incluye Bancos y Sociedades Financieras.

c) Solvencia aparente

Para fortalecer su solvencia y elevar sus bases de capital (o "capital de riesgo"), en diversas ocasiones durante el período 1974-1981 se incrementaron los requisitos de capital mínimo exigible a los bancos y las sociedades financieras. Estos se estabilizaron en septiembre de 1980 en el equivalente de US\$10 millones para los bancos comerciales y US\$5 millones para las sociedades financieras.

A pesar del aumento en el número de instituciones hasta el advenimiento de la crisis bancaria, el mayor grado de competencia que podría haberse suscitado no se tradujo en una reducción importante ni en las tasas de interés activas o en los márgenes de intermediación, ni en un acceso competitivo al crédito –como lo demuestra la evidencia de discriminación crediticia en favor de los grupos (Foxley, 1984). Por el contrario, la información disponible sobre márgenes de intermediación y rentabilidad de la banca entre 1977-81 (véase cuadro 4.3) indica que aquéllos permanecieron elevados durante todo el proceso de liberalización financiera y hasta la crisis bancaria. Inicialmente, los márgenes se explican en gran parte por los elevados encajes, y cuando éstos fueron reducidos, por los gastos de gestión –que representaban más del 50% de sus niveles totales. En cambio, los gastos de

cartera (variación en las provisiones y castigos) se mantuvieron relativamente bajos, dando la impresión de que el fuerte crecimiento de la banca contenía principalmente cartera sana. En suma, una banca en franco apogeo y sujeta a mayores requisitos de capital, que arrojaba una rentabilidad media anual cercana al 15%, parecía respaldar el dinamismo sectorial y su aparente solvencia entre 1977 y 1981.

Cuadro 4.3 Márgenes de intermediación y resultados del sistema financiero", 1975-1998 (Porcentajes)

		1		/					
	1975	1979	1980	1981	1982	1986	1990	1994	1998
1. Márgenes como %	ALC: N				No.			3(6)552	NO.
de los activos totales									
Margen financiero	5.9	5.2	5.1	5.4	3.7	2.2	3.2	3.4	3.6
Margen de operación bruto	5.9	7.6	6.6	6.6	5.2	4.1	6.6	5.2	5.0
Gastos de cartera	2.6	1.3	1.2	1.7	2.8	0.9	1.4	0.7	1.2
Gastos de gestión o gastos									
operacionales no financieros	3.8	3.8	3.6	3.9	3.0	1.8	2.8	3.3	3.0
Otros gastos netos de									
ingresos no operacionales	-1.9	0.4	0.1	0.2	-0.8	0.4	0.7	-0.3	-0.2
Resultado antes de impuestos	1.4	2.0	1.7	0.9	0.3	1.0	1.8	1.5	1.1
2. En relación con capital									
v reservas									
Activos totales /									
capital y reservas	4.2	9.4	11.6	12.1	12.8	13.9	12.5	13.7	13.4
Resultado antes de									
impuestos / capital y reservas	5.8	18.5	19.2	10.4	3.5	13.5	23.0	20.1	14.3
3. Como % del margen de									
operación bruto									
Gastos de cartera	44.7	17.4	19.0	25.3	53.5	20.9	20.7	13.0	23.3
Gastos de gestión o gastos	44./	17.4	19.0	20.0	33.3	20.9	20.7	15.0	23.3
operacionales no financieros	64.5	50.9	55.0	58.6	57.0	44.9	41.6	63.8	59.4
[2] [2] 하는 사람 (1) 가게 되었다면 하게 하는 것이 되었다면 하는 것이 되었다면 하는데 하는데 하다 되었다면 하다.	04.5	30.9	33.0	38.0	37.0	44.9	41.0	03.8	39.4
Otros gastos netos de	-32.3	5.8	0.8	3.0	-15.7	10.5	9.8	-5.1	-3.8
				13.1				28.3	
Resultado antes de impuestos	23.1	25.9	25.2	13.1	5.2	23.6	27.9	28.3	21.2

Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. a/ Incluye Bancos y Sociedades Financieras.

d) Severas fallas en la regulación y supervisión de la banca

Las fallas en la regulación y supervisión fueron particularmente visibles en la falta de limitación y control de los riesgos de pérdida y en la insuficiente constitución de provisiones o reservas para enfrentarlos.

La ausencia de procedimientos de evaluación rigurosa de los riesgos posibilitó un anormal crecimiento de la cartera de créditos. Entre los componentes de cartera riesgosa se destacan el otorgamiento de créditos relacionados y la renovación de créditos de alto riesgo, incluyendo la capitalización de elevados intereses reales devengados, pero no pagados efectivamente.

i) Desbordamiento y evasión de los límites establecidos a créditos relacionados

La normativa vigente desde 1975 establecía que –sin garantíasun banco no podía conceder, directa o indirectamente, créditos a una persona natural o jurídica por un monto superior al 5% de su capital pagado y reservas.⁹ Estos créditos podían llegar hasta el 25% del capital pagado y reservas, si el exceso sobre el 5% era cubierto con garantías reales de un valor igual o superior a este límite.¹⁰

Cuando se trataba de créditos relacionados y para prevenir los riesgos derivados de su concentración, esos límites se hacían más estrictos, reduciéndose a la mitad. Por "relacionado" se entendía a un beneficiario de crédito que era una sociedad en cuya propiedad participaba el mismo banco, una persona natural dueña de más del 5% del capital del banco o una persona jurídica poseedora de más del 10% del mismo. Con idéntico propósito, el monto total de créditos otorgados a los directores y empleados de un banco no podía exceder del 1.5% de su capital pagado y reservas.

Empero, los grupos económicos sobrepasaron y eludieron ampliamente todas estas disposiciones, dejando en evidencia fallas en las normas internas de los propios bancos relativas a la limitación y el control de los riesgos de crédito. Para ello, los conglomerados utilizaron –entre otras– las siguientes prácticas: i) extensión de créditos a

⁹ Este límite llegaba al 20% si el total de créditos concedidos a una misma persona (o superiores al tope de 5% arriba señalado) se otorgaba en moneda extranjera, y su objetivo era facilitar las exportaciones y las importaciones destinadas a la producción.

¹⁰ El límite individual podía llegar al 40%, tratándose de créditos en moneda extranjera destinados a financiar exportaciones o importaciones destinadas a la producción, siempre que el exceso sobre el 5% estuviese cubierto con garantías reales.

sociedades de inversión ("empresas de papel"), una vez copados los límites individuales de crédito de las empresas con patrimonio efectivo ("empresas con chimenea") pertenecientes a un grupo; ii) concesión de créditos "cruzados" a empresas y sociedades de inversión de otro grupo económico, a cambio de créditos recíprocos, y iii) canalización de créditos a través de instituciones off shore.

El cuadro 4.4 presenta estimaciones de la participación de los créditos relacionados tanto respecto de las colocaciones totales, como del capital y reservas. En 1982, aquéllos representaron en promedio el 25% de todas las colocaciones de los bancos intervenidos, lo que equivalía a más de tres veces su capital, 11 buena parte de las cuales – pos-crisis – resultó incobrable o de dudosa recuperabilidad. No resulta aventurado afirmar que casi el 50% de las colocaciones traspasadas al Banco Central con motivo de las medidas de saneamiento financiero puestas en marcha desde 1982 se relacionaba con sus anteriores propietarios (Held y Szalachman, 1989).

Cuadro 4.4
Colocaciones relacionadas de bancos intervenidos 1981-1983, pero no liquidados

	Colocaciones relacionadas como porcentaje de:								
	Colocacio	nes totales	Capital y reservas						
	Dic. 1982	Dic. 1985	Dic. 1982	Dic. 1985					
Santiago	42.3	50.8	413.5	398.6					
Hipotecario y									
Fomento Nacional	18.5	18.1	335.0	369.2					
Colocadora	23.8	25.9	321.2	365.3					
Chile	18.6	9.3	300.3	109.5					
Internacional	16.9	9.6	164.6	81.7					
Concepción	12.2	1.9	146.7	26.3					
Promedio	24.6	21.5	323.3	231.9					

Fuente: Tagle (1988) y Superintendencia de Bancos e Instituciones l'inancieras (1982, 1985).

ii) Inadecuado manejo de los riesgos crediticio y cambiario

En enero de 1978, la Superintendencia de Bancos fue facultada para calificar y evaluar el valor real de los créditos y de los activos

El cuadro 4.4 excluye a los bancos intervenidos y liquidados, por lo que en realidad estas cifras subestiman la importancia de las colocaciones relacionadas y del consiguiente compromiso del capital –que en el caso de las instituciones liquidadas fue considerablemente mayor.

financieros de los bancos y sociedades financieras, y para apreciar sus situaciones de solvencia contraponiendo estos valores con sus pasivos exigibles. Al mismo tiempo, se la autorizó para ordenar el registro contable de las inversiones a sus valores reales y proporcionar información de carácter general sobre estas materias al público. 12

No obstante lo anterior, sólo en 1980 la Superintendencia de Bancos introdujo un método de clasificación de las colocaciones según categorías de riesgo, pero se abstuvo de informar al público sus estimaciones de riesgo de cartera. No cabe duda que las pérdidas esperadas eran de tal magnitud, que comprometían la solvencia de la mayor parte de la banca privada y de las sociedades financieras nacionales.

La dinámica de crecimiento de las colocaciones de crédito fue acompañada de un significativo cambio en la composición de los pasivos. Inicialmente, los depósitos y captaciones domésticos proveyeron la mayor parte del financiamiento, pero fueron progresivamente reemplazados por recursos externos, merced al levantamiento de las restricciones a su acceso: entre 1981-82, éstos financiaron casi el 100% de la expansión de los activos totales del sistema financiero chileno. Así, los fondos externos elevaron su participación en el financiamiento de los activos totales desde 9.3% en 1977 a 28% en 1981 y a 40% en 1982 (gráfico 4.2). Es decir, ya antes de la devaluación de 1982, la exposición de la cartera crediticia de la banca al riesgo cambiario se había triplicado, incrementando al mismo tiempo el riesgo total de crédito –el cual se hizo efectivo con la devaluación de 1982. 14

El gráfico 4.2 también revela el significativo incremento de los préstamos del Banco Central ("préstamos y otras obligaciones contraídas en el país") a partir de 1982, en respuesta a los apoyos a instituciones con severos problemas de iliquidez e insolvencia. Sólo desde 1986 y a medida que se normalizó la solvencia del sistema bancario, pudo revertirse esta situación.

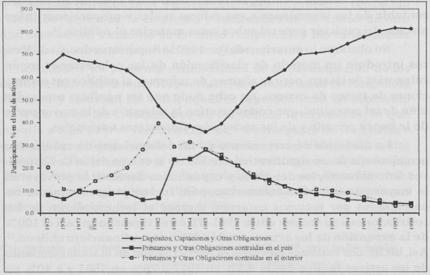
¹² DL 2 099 de enero de 1978.

¹³ Las participaciones en la variación del total de activos se obtuvieron como la variación porcentual de cada ítem de pasivos. Para una descripción más detallada de esta descomposición, véase Held y Szalachman (1989).

¹⁴ Entre mayo y diciembre de 1982, el peso se devaluó en un 85.6%; véase Banco Central de Chile (1989).

Gráfico 4.2

Participación de los principales pasivos en el financiamiento de los activos totales,
1975-1998



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

iii) Rezago en la constitución de provisiones

La carencia de información sobre los riesgos de cartera durante la liberalización financiera mantuvo vigente un régimen tradicional de provisiones: una provisión general o "global" sobre las colocaciones de crédito, para cubrir riesgos genéricos de pérdida, y provisiones específicas o "individuales" sobre créditos calificados en cartera vencida, a fin de enfrentar riesgos de pérdida prácticamente configurados. En otras palabras, las provisiones sólo tenían un carácter genérico y ex-post, pero no se relacionaban preventivamente con los riesgos esperados.

Según las normas existentes hasta 1979, las provisiones globales debían equivaler al 2% del total de colocaciones de crédito, y las individuales, al 100% de las colocaciones ingresadas a cartera vencida durante el primer semestre y al 50% para las ingresadas en el segundo semestre; esto último incentivó la renovación de créditos riesgosos

e impagos a su fecha de vencimiento durante el primer semestre de cada año. Pese a ello, las dificultades enfrentadas por los bancos para cumplir los requisitos de provisiones asociadas al acelerado crecimiento del crédito condujeron en 1979 a relajar significativamente esta normativa: las provisiones globales se redujeron al 0.75% del total de colocaciones, y las individuales sobre colocaciones vencidas se acotaron a aquella fracción no cubierta por garantías reales, otorgándose además un plazo de 24 meses para constituirlas.

Asimismo, las normas vigentes hasta 1976 señalaban que al cabo de 30 días desde su fecha de vencimiento los créditos impagos debían incorporarse a cartera vencida, permitiéndose que éstos siguieran devengando intereses. A partir de ese año, el plazo para registrar una colocación como vencida se extendió a 90 días y se suspendió el devengo de intereses cuando aquélla quedaba impaga a su fecha de vencimiento.

Calificada una colocación como vencida, la institución financiera debía constituir una provisión "individual" de cartera contra el resultado del ejercicio, generando con ello un fuerte impacto marginal en los resultados de su gestión. Ello indujo a las instituciones financieras a eludir la normativa mediante la renovación de créditos de baja calidad y la capitalización de una proporción sustancial de los intereses devengados. Ante dudas respecto de su legalidad, esta última práctica fue formalmente reconocida en la normativa de 1981. 15

iv) Elevada rentabilidad y patrimonios aparentes

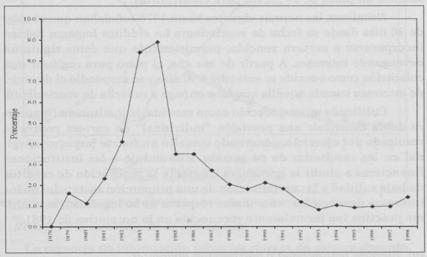
Las bajas cifras de cartera vencida registradas antes de 1981 fueron una expresión de la renuencia de la banca a reconocer la incobrabilidad de determinados créditos y a realizar las pérdidas correspondientes. Así también, el rezago en la constitución de provisiones tuvo importantes consecuencias, pues ni la cartera vencida –como indicador de la calidad de la cartera total– ni los resultados y patrimonio de los bancos reflejaban su verdadera situación de solvencia.

El porcentaje de colocaciones vencidas se mantuvo artificialmente en niveles reducidos hasta 1981, para luego elevarse abruptamente tras

¹⁵ Ley 18 010, artículo 9.

el inicio de las intervenciones de bancos e instituciones financieras. Pero las cifras de cartera vencida serían todavía más elevadas si se incluyesen las carteras de las instituciones que fueron liquidadas y aquella parte de las carteras que –por su incobrabilidad– fue traspasada al Banco Central (véase el gráfico 4.3).

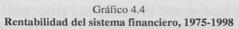
Gráfico 4.3 Colocaciones vencidas como proporción de colocaciones totales, 1978-1998

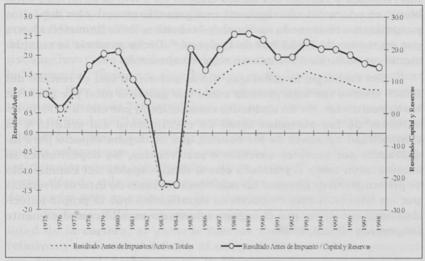


Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Sin embargo, la desinformación que contenían los indicadores de cartera, de rentabilidad y patrimoniales no era un hecho nuevo: ella ya se había hecho patente cuando la intervención del Banco Osorno, a fines de 1976.

El carácter espurio de la rentabilidad y de los patrimonios entregados por la contabilidad de los bancos quedó de manifiesto en su brusco descenso a partir de la eclosión de la crisis financiera en 1981, apreciándose pérdidas significativas para la banca en su conjunto, que serían aún mayores si se incluyera a las instituciones intervenidas desde ese año (véanse el gráfico 4.4 y el cuadro 4.3).





Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Las situaciones financieras problemáticas de 1981-83 también evidenciaron que las mayores dotaciones de capital exigidas durante el curso de la liberalización financiera fueron completamente insuficientes para enfrentar las pérdidas de cartera. Asimismo, resaltaron las pocas alternativas de que disponía la autoridad para regularizar una institución financiera con problemas de solvencia.

e) Garantías del Estado a los depósitos

La falta de información al público sobre el riesgo de cartera y la situación patrimonial de las instituciones financieras abrió las puertas a una garantía implícita del Estado a los depósitos y otros pasivos exigibles. Además, en el curso de la liberalización financiera, se introdujeron esquemas de garantía y seguros estatales a los depósitos y obligaciones para proporcionar estabilidad a estos fondos y proteger

a los pequeños ahorrantes. Precisamente como consecuencia de la intervención y rescate del Banco Osorno en 1976, la autoridad estableció en enero del año siguiente una garantía estatal a los depósitos y captaciones en moneda nacional de las instituciones financieras hasta por un monto de US\$3 000 de la época. Dicha garantía se complementó en enero de 1981 con un seguro voluntario.

Sin embargo, la señal que dio la autoridad con el rescate del Banco Osorno fue interpretada como una garantía total por parte de los depositantes. En un ambiente caracterizado por cierta euforia resultante de las elevadas tasas de crecimiento del crédito y la rentabilidad aparente de los bancos, que no dejaba espacio para inquietudes por posibles quiebras o insolvencias, los depositantes se comportaron como si contasen con el total respaldo del Estado: sólo se preocuparon de obtener las más elevadas tasas de interés ofrecidas por los bancos. A este respecto, es significativo que la propia autoridad haya señalado que el seguro voluntario resultó completamente inoperante (Büchi, 1986).

f) Factores de la crisis financiera

Diversos factores intervienen usualmente en la incubación de una crisis financiera, siendo difícil establecer la importancia relativa de cada cual. Estos factores son de naturaleza microeconómica e institucional, como también de carácter macroeconómico (Ffrench-Davis y Ocampo, 2000). Los primeros se refieren a falencias en las normas de regulación de solvencia y liquidez establecidas por la autoridad –o "externas" a la banca–, acompañadas de deficientes prácticas "internas" de evaluación y control de los riesgos. Los segundos están representados por fluctuaciones en la rentabilidad y los riesgos de las actividades productivas que se desprenden del entorno macroeconómico.

La liberalización financiera de los setenta en Chile tuvo lugar en presencia de severas fallas en las normas prudenciales tanto externas como internas a los bancos, y de una garantía implícita del Estado a los depósitos. Por ello, ni las autoridades ni los depositantes, y en

¹⁶ DL 1 683 de enero de 1977.

buena medida tampoco los propios gestores de los bancos, dieron la suficiente importancia a la limitación y al control de los riesgos.

Así, esa experiencia de liberalización financiera se caracterizó por un "descontrol" financiero expresado en el explosivo crecimiento de los créditos bancarios –a elevadas tasas reales de interés–, que persistía incluso cinco años después del inicio de la liberalización y cuando la "represión" financiera anterior ya no podía invocarse para explicar ese auge. Pero tal incremento de las colocaciones contenía una importante proporción de "cartera falsa", esto es, de créditos con un elevado riesgo de incobrabilidad que se mantuvieron vigentes entre los activos (Harberger, 1984). La evidencia presentada en el cuadro 4 demuestra que las colocaciones de crédito contenían i) significativos componentes de colocaciones relacionadas, ii) un proceso autoalimentado de renovación de colocaciones vencidas, iii) capitalización de intereses devengados pero no pagados, y iv) colocaciones de alto riesgo.

Factores del entorno macroeconómico también afectaron la calidad de la cartera, al generar fuertes variaciones en los precios relativos y en la rentabilidad y el riesgo de las actividades productivas durante el desarrollo de la liberalización financiera. Esas variaciones derivaron principalmente de las recesiones económicas en 1975 y en 1982-83 –con caídas cercanas al 15% del PIB en ambos episodios–, de la rápida apertura de una economía altamente protegida y de importantes descensos en el tipo de cambio real.

La virtual eliminación del riesgo cambiario a partir de 1979 creó una amplia brecha entre las tasas activas en moneda nacional y extranjera (*ex-post*, de 13% en 1980 y 40% en 1981) y estimuló un fuerte endeudamiento bancario en el exterior. Fue este diferencial el que mantuvo la dinámica de crecimiento del crédito interno a razón de un 40% real anual, posibilitó alzas del gasto interno superiores al 10% real anual entre 1978 y 1981 y condujo a una reducción acumulada del tipo de cambio real de 33% hacia mediados de 1982. Pero este auge virtual concluyó con la devaluación en junio de 1982 y la posterior flotación del tipo de cambio, desencadenados por la abrupta interrupción de los flujos de capital externo luego de la moratoria externa de México en agosto de ese año: el valor real del dólar se

incrementó en un 70% hacia fines de 1983. Estos eventos desplomaron primero –entre 1979-82– la rentabilidad de los sectores transables, y en el período 1982-83 la de los sectores no transables y acrecentaron significativamente el riesgo de los créditos otorgados.

Aunque esas condiciones macroeconómicas son relevantes para explicar la crisis financiera de 1981-86, ésta afloró sin embargo en 1981, al cabo de cinco años de crecimiento del PIB a tasas de 8% promedio anual y antes del ajuste macroeconómico de 1982. Ello confirma que la crisis se configuró a partir de falencias en el control de los riesgos de la cartera de créditos y del anormal crecimiento de las colocaciones originados en los años precedentes. En definitiva, esta secuencia de eventos señala que el mencionado crecimiento del crédito y el concomitante exceso de gasto interno son factores básicos en la crisis financiera que se desató en 1981, y que el ajuste macroeconómico de 1982-83 sólo contribuyó a hacerla evidente y a agravar sus efectos.

La hipótesis de descontrol financiero queda dramáticamente ilustrada en primer lugar i) por la liquidación de 16 bancos y sociedades financieras, ii) por ventas de cartera que en promedio representaron un 30% de las colocaciones de los bancos y sociedades financieras no liquidadas, y iii) porque los dos principales bancos privados nacionales –propiedad de sendos grupos económicos– traspasaron al Banco Central un 50% y un 60% de sus colocaciones, las cuales en importante proporción consistían en créditos relacionados (Sanhueza, 1999). En contraste, el Banco del Estado, cuyas colocaciones crecieron menos que las del resto del sistema bancario pero que en cambio mantuvo una política exigente de garantías para cubrir sus riesgos, no necesitó vender cartera al Banco Central.

En segundo lugar, el desplome del crecimiento de las colocaciones y de las tasas reales de interés a partir de 1983 no puede explicarse sólo por factores macroeconómicos: aquél se debió principalmente a la descarga de cartera falsa (vencida y de alto riesgo) inducida por las medidas de intervención, liquidación y saneamiento de la banca. Estas medidas desactivaron el crecimiento autoalimentado de las colocaciones y la consiguiente presión sobre las tasas de interés.

3. Saneamiento y recuperación de la solvencia

La crisis financiera de comienzos de los ochenta llevó a un primer plano de la política económica la necesidad de recuperar la solvencia de la banca nacional y de reducir el sobre-endeudamiento interno y externo. Sin embargo, la falta de información confiable sobre la calidad de la cartera y de la situación patrimonial de las instituciones financieras condicionó en tres aspectos relevantes el posterior proceso de recuperación de la solvencia de bancos y deudores: i) en la incertidumbre respecto de cuáles instituciones serían intervenidas y/o liquidadas, ii) en el número de años que tomó ese proceso, que en definitiva se extendió entre 1981-87, y iii) en la adopción de sucesivos programas de envergadura creciente, en la medida que se aquilató la gravedad de los problemas financieros.

Entre 1981 y 1986, se liquidaron instituciones financieras y materializaron diversos programas de traspaso de cartera mala al Banco Central; hubo recapitalizaciones de instituciones financieras bajo diversas modalidades; varias reprogramaciones masivas de deudas, entre 1983 y 1985, además de programas de acceso a divisas a precios preferenciales para deudores en moneda extranjera (Chamorro, 1985; Ramírez, 1985; Olmos, 1985; Feller, 1987).

El cuadro 4.5 resume los costos de los diversos programas de rescate de la banca y de los deudores, los que en conjunto involucraron recursos públicos estimados en el equivalente al 35% del PIB.

Cuadro 4.5

Costo de los programas de rescate de la banca
(Como porcentaje del PIB)

Liquidación de instituciones financieras	10.5
2. Programa de compra de cartera	6.0
3. Programa del dólar preferencial	14.7
Programas de reprogramación de deudores	1.6
5. Capitalismo popular	2.4
Total	35.2

Fuente: Sanhueza (1999).

Los referidos costos constituyeron en realidad trasferencias de riqueza o ingreso en favor de instituciones, empresas y personas a fin de restablecerles su solvencia, y han representado una carga para quienes aportaron los recursos correspondientes, o bien se han traducido en una merma del gasto público en inversiones sociales y otros usos de alto valor alternativo.

La liquidación de 16 instituciones financieras –que a septiembre de 1981 representaban el 20% de las colocaciones del sistemaderivó en que el Estado asumiera sus pasivos e intereses, a través del Banco Central en el caso de aquéllas que lo fueron entre 1981-82. Para aquellas instituciones liquidadas en 1983, también se hicieron cargo de los pasivos domésticos la Tesorería de la República y el Banco del Estado; en este último caso se incluyó también a los pasivos externos. Los recursos públicos involucrados en todo este proceso se han estimado en el equivalente al 10.5% del PIB (véase el cuadro 4.5).

Para enfrentar el problema de insolvencia de bancos y sociedades financieras no liquidadas, hubo dos programas de venta de pasivos al Banco Central, con compromiso de su posterior recompra a partir de los excedentes que generaran esas instituciones. Las colocaciones en poder del Banco Central originadas por este traspaso constituyen el mejor indicador del nivel alcanzado por la cartera incobrable en poder de las instituciones financieras no liquidadas: a fines de 1987, las colocaciones en poder del Banco Central representaban el 30% del total del sistema, equivalían a casi tres veces sus capitales y reservas y al 25% del PIB. Ello, sin considerar los créditos malos de bancos y sociedades financieras nacionales que fueron liquidados. El costo de recursos públicos involucrado en estas operaciones representó un 6% del PIB.

Para enfrentar los problemas de pago de los deudores en moneda extranjera, principalmente derivados de la fuerte devaluación del peso ocurrida en 1982, el Banco Central definió diferentes alternativas que les permitieron acceder a un tipo de cambio inferior al de mercado. Los costos de esta política fueron muy significativos, aproximándose al 14.7% del PIB (Sanhueza, 1999; Eyzaguirre y Larrañaga, 1991).

Asimismo, con el propósito de capitalizar las instituciones intervenidas, se introdujo el programa de "capitalismo popular", para

lo cual los bancos acogidos a éste emitieron nuevas acciones, estableciéndose estímulos tributarios y crediticios para su adquisición. Su costo en términos de recursos públicos se ha estimado en el equivalente a un 2.4% del PIB. No obstante el nombre del programa, los beneficios tributarios se concentraron en quienes tenían acceso a recursos para adquirir las acciones, que en su mayoría no fueron sectores de menores ingresos.

A todo lo anterior se sumaron diversos programas masivos de reprogramación de deudas, que beneficiaron principalmente a empresas medianas y pequeñas y a los deudores hipotecarios. Los recursos públicos comprometidos bordearon el equivalente a 1.6% del PIB.

Reformas a la regulación y supervisión prudencial de la banca

Las modificaciones introducidas a la Ley General de Bancos en 1986 culminaron un proceso 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. En 1981 también se habían ampliado sustancialmente las atribuciones del Superintendente, permitiéndole imponer prohibiciones a las decisiones de manejo de cartera por parte de aquellas instituciones que, a su juicio, presentasen inestabilidad financiera o administración deficiente. En 1980 con la clasificación deficiente.

Esta normativa buscó proporcionar trasparencia al riesgo y a la situación patrimonial de los bancos y fortalecer su situación de solvencia y liquidez. Así, los bancos y sociedades financieras debían tomar resguardos anticipados para cubrir las pérdidas esperadas (principio de pleno aprovisionamiento de los riesgos en los activos), liberando su capital y reservas para enfrentar imprevistos. Al mismo tiempo, el Estado retiró su garantía a los depósitos, exponiéndose a sus titulares al riesgo de pérdidas (principio de riesgo compartido) para que así vigilasen la solvencia

¹⁷ Ley 18 576.

¹⁸ Artículo 19 bis de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos, introducido por la Ley 18 022 de agosto de 1981.

de las instituciones financieras con que operaban. Bajo estas modificaciones de banca "bicontrolada", la Superintendencia de Bancos y los depositantes compartirían el control y seguimiento de la solvencia.

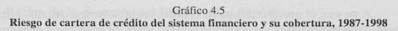
a) Trasparencia del riesgo en los activos y de la situación patrimonial

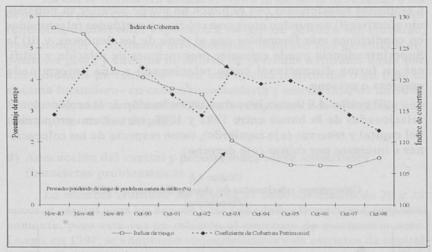
Inicialmente, los créditos fueron clasificados según el porcentaje de pérdidas esperadas: en tanto mayores los riesgos, mayores también las provisiones requeridas para cubrirlos. En 1985, esta evaluación de los riesgos se extendió al total de los activos financieros. De este modo, a fines de 1986 el 95% de los activos de la banca era objeto explícito de evaluación y todos los riesgos se encontraban plenamente provisionados. El resultado de esta evaluación comienza a ser informado al público desde 1987.

El gráfico 4.5 presenta la evolución promedio del riesgo de la banca y de su coeficiente de cobertura patrimonial. ¹⁹ A partir de la publicación de estos indicadores en 1987, el riesgo (medido en el eje izquierdo) comenzó a exhibir una sistemática y sustantiva reducción, mientras que el coeficiente de cobertura patrimonial (medido en el eje derecho y en porcentaje) evidencia que la banca dispuso de provisiones más que suficientes para cubrir sus riesgos esperados de pérdida.

¹⁹ Para representar en forma sintética la situación patrimonial de un banco o sociedad financiera, se definió su patrimonio neto como: (CyR +PROV+R-PE) (1) en que: CyR = capital y reservas, PROV = provisiones, R = resultado, y PE = pérdidas esperadas en los activos. Si ese patrimonio se divide por el capital y reservas contables, se obtiene el coeficiente de cobertura patrimonial: (cp) = (CyR +PROV+R-PE)/ CyR. (2)

En consecuencia, si cp<1, la institución tiene pérdidas esperadas no provisionadas y un compromiso patrimonial equivalente a la diferencia con uno.





Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

b) Limitación del riesgo de créditos relacionados

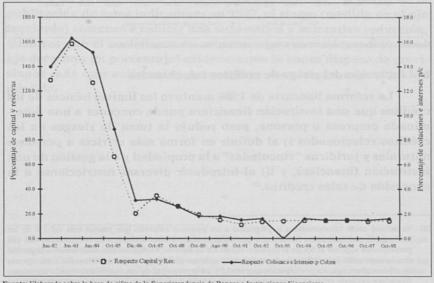
La reforma bancaria de 1986 mantuvo los límites básicos de los créditos que una institución financiera puede conceder a una determinada empresa o persona, pero redujo la toma de riesgos en los créditos relacionados i) al definir en forma más estricta a personas naturales y jurídicas "vinculadas" a la propiedad y a la gestión de una institución financiera, y ii) al introducir diversas restricciones a la concesión de tales créditos.²⁰

²⁰ Se definió como relacionadas a la propiedad a las personas naturales que posean más del 1% de las acciones de una institución financiera o que integren una sociedad accionista de la institución con una participación superior al 5% en el capital o utilidades de aquélla. Asimismo, está relacionado a la gestión de una institución todo integrante de su directorio o de sus cuadros gerenciales, incluyendo a sus agentes de oficina, que tenga una participación mayor al 5% en la propiedad de una empresa a la que la institución financiera extiende créditos. El interés de las autoridades por continuar avanzando en el control de los riesgos de la cartera relacionada se expresa en la reciente discusión en torno a la supervisión consolidada de conglomerados financieros. Véase, por ejemplo, Larraín (1997).

A su vez, el otorgamiento de créditos relacionados quedó –entre otras– sujeto a las siguientes normas: i) el total de créditos a personas o empresas relacionadas con el banco no puede exceder su patrimonio efectivo; ii) no pueden otorgarse créditos a entidades relacionadas en condiciones más favorables que al resto de los deudores, y iii) la Superintendencia puede enunciar presunciones de relación y calificar en forma discrecional como relacionada a una determinada empresa o persona.

El gráfico 4.6 ilustra la sustantiva reducción de las colocaciones relacionadas de la banca entre 1982 y 1998, tanto como proporción del capital y reservas (eje izquierdo), como respecto de las colocaciones e intereses por cobrar (eje derecho).

Gráfico 4.6 Colocaciones relacionadas del sistema financiero, 1982-1998 (Porcentajes)



Fuente: Elaborado sobre la base de cifras de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

c) Retiro de la garantía del Estado a los depósitos

La nueva normativa bancaria retiró la garantía del Estado a los depósitos a plazo con el argumento de que, por tratarse de inversiones rentables, debían estar expuestos a riesgos de pérdida. Sin embargo, para proteger a pequeños inversionistas, mantuvo una garantía a depósitos a plazo y cuentas de ahorro de personas naturales hasta por 120 unidades de fomento²¹ –en una misma institución o en todo el sistema financiero– en cada año calendario y con un tope de un 90%. En cambio, se la amplió al 100% de los depósitos a la vista, dado que constituyen medios de pago.

d) Adecuación del capital y presunciones sobre situaciones financieras problemáticas

La reforma mantuvo los límites de endeudamiento de 20 y 15 veces el capital para los bancos y las sociedades financieras, respectivamente, pero esta vez en relación al concepto de patrimonio neto. Luego, en 1997, se adoptaron requerimientos más estrictos de capital en función de los riesgos de los activos propuestos por el *Comité de Basilea*, disponiéndose que el patrimonio efectivo no puede ser inferior al 8% de los activos ponderados por riesgo.

Una de las características relevantes de la nueva normativa fue su carácter preventivo, permitiendo que el supervisor pueda actuar sobre la base de presunciones respecto de la solvencia de una institución financiera. Así, se definió dos situaciones problemáticas, que a su vez originaron medidas progresivamente más enérgicas de intervención: la inestabilidad financiera y los problemas severos de solvencia.

Se presume que un banco o sociedad financiera cae en situación de inestabilidad financiera y/o de administración deficiente cuando i) exhibe tres o más estados financieros mensuales con pérdidas que superen el 10% del capital pagado y reservas en un mismo año calendario; ii) recurre a créditos de urgencia del Banco Central en tres o más meses del mismo año calendario y iii) otorga créditos a

²¹ Una unidad de fomento equivale a US\$31 de 1999.

personas relacionadas en condiciones más favorables que a terceros, o bien concentra créditos a dichas personas por un monto superior a su capital pagado y reservas. Con la posterior adopción de los criterios de capital del *Comité de Basilea*, la normativa complementó la definición de presunciones de inestabilidad financiera.²²

Así, para superar cualesquiera de esas situaciones, los accionistas quedan obligados a aportar nuevo capital en un plazo breve. Si ello no ocurre o si la Superintendencia estimase insuficiente el aporte de capital, la institución no puede aumentar sus colocaciones –salvo en instrumentos financieros del Banco Central.

La adopción de los criterios de capital del *Comité de Basilea* también se tradujo en presunciones acerca de problemas severos de solvencia y en la definición de las consiguientes medidas correctivas. Se presume que un banco o sociedad financiera exhibe severos problemas cuando i) el capital y reservas, deducidas las pérdidas del ejercicio, es inferior al 2% de los activos totales netos de provisiones exigidas; ii) el patrimonio efectivo, deducidas las pérdidas, es inferior al 5% de los activos netos de provisiones exigidas y ponderados por riesgo, y iii) el banco mantiene con el Banco Central créditos de urgencia vencidos cuya renovación es denegada.

En estos casos, el directorio del banco debe elaborar un convenio con sus acreedores para capitalizar total o parcialmente los depósitos u otras obligaciones; ampliar sus plazos; remitir parte de las deudas y cualquier otro objeto lícito para su pago, cuya finalidad sea recuperar la solvencia del banco.²³ Si la Superintendencia de

²² También se configura una situación de inestabilidad financiera cuando i) el capital pagado y reservas, una vez deducidas las pérdidas durante un ejercicio, sea inferior al 3% de los activos totales, netos de las provisiones exigidas; (ii) el patrimonio efectivo, deducidas las pérdidas acumuladas, caiga por debajo del 8% de los activos netos de provisiones y ponderados por los riesgos; y (iii) por efecto de pérdidas en el ejercicio se desprenda que, de mantenerse ese ritmo durante los siguientes seis meses, el banco quedará incluido en una de las dos situaciones anteriores Se mantuvo la presunción de inestabilidad financiera basada en el otorgamiento de créditos a personas relacionadas.

²³ Los bancos en situación de inestabilidad financiera o con problemas de solvencia también pueden convenir préstamos a dos años con otros bancos, los que se computarán como capital. Esta medida se orienta a incentivar la participación del sistema bancario en la recuperación de la solvencia de una determinada institución.

Bancos establece que lo anterior es insuficiente, las proposiciones de convenio hubieran sido rechazadas o el banco no posee la solvencia para continuar operando, procederá a su liquidación forzosa –previo acuerdo favorable del Banco Central.

Finalmente, la evidencia relativa al vínculo entre los incrementos en la cartera de créditos riesgosos o incobrables y las presiones sobre las tasas de interés pasivas (dado que aquélla no provee un flujo de caja y por tanto requiere una constante demanda por fondos), dio lugar a una presunción adicional de inestabilidad financiera. Se suponen inestables aquellos bancos o sociedades financieras cuyas tasas pasivas exceden en un quinto o más las tasas promedio pagadas por instituciones de su mismo tipo durante tres meses o más de un mismo año.²⁴ En tal caso, rigen las mismas medidas correctivas aplicadas a las instituciones financieras presuntamente inestables.

e) Ampliación del giro e internacionalización de la banca

Las modificaciones introducidas en 1997 a la Ley de Bancos ampliaron el giro de estas entidades: mediante la constitución o participación mayoritaria en sociedades filiales, pueden ofrecer servicios de factoring, custodia y transporte de valores, cobranza de créditos, bursatilización (securitización) de títulos y corretaje de seguros excluyendo a los previsionales. Y a través de sus agencias de valores o corredores de bolsa, también están facultados para colocar acciones de primera emisión de sociedades anónimas abiertas.

Las reformas también permitieron la internacionalización de la banca, mediante créditos e inversiones financieras efectuadas directamente desde Chile, el establecimiento de sucursales u oficinas de representación en el exterior y la adquisición directa de acciones de bancos y sociedades complementarias al giro establecidas en el extranjero.

Es aún prematuro evaluar los efectos de las nuevas disposiciones orientadas a ampliar el giro de la banca y su internacionalización.

²⁴ Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, artículo 19 bis.

Las sociedades filiales creadas por los bancos han optado primordialmente por el corretaje de seguros y en general los nuevos negocios no se han expandido a los ritmos esperados, en parte debido a la menor tasa de crecimiento de la economía chilena a partir de la crisis asiática. En el ámbito externo, las colocaciones de sociedades filiales se han focalizado en instrumentos con grado de inversión de países más desarrollados, lo cual se explica parcialmente por las fluctuaciones de las economías de la región, que han inhibido un mayor desarrollo de las colocaciones transfronterizas.

Desempeño del sistema bancario en la década de los noventa

Tras las reformas de 1986 al régimen de regulación y supervisión de la banca y los esfuerzos desplegados en 1982-87 para recuperar su solvencia, el sistema bancario chileno ha exhibido un encomiable desempeño tanto respecto de ese indicador como en su eficiencia.

Como se observa en los cuadros 4.1 y 4.6, las tasas reales de crecimiento de las colocaciones de crédito se han mantenido en línea con el ritmo de expansión del PIB desde comienzos de los noventa; los créditos relacionados cayeron desde 1993 a un 1.5% de las colocaciones y a un 14% del capital y reservas, y también desde entonces la cartera vencida se sitúa en torno al 1% de las colocaciones. Por su parte, el gráfico 4.5 señala una constante reducción del riesgo de la cartera de crédito, el cual arrojó un promedio de 1.5% en 1994-98.

Según muestra el cuadro 4.2, las tasas reales medias de interés sobre los activos y los pasivos cayeron a menos de la mitad desde 1986, en comparación con las tasas existentes pre-crisis financiera, ubicándose desde 1993 en torno a niveles del 9% y 6%, respectivamente.

Asimismo, las tasas de rentabilidad se aproximaron al 20% entre 1986 y 1995, principalmente influidas por gastos de cartera que sólo representaron el 1% de los activos (véase el cuadro 4.3). Por último, el coeficiente de cobertura patrimonial se ha mantenido en el rango 115-120 (medido en porcentajes), indicando que las provisiones exceden con creces las pérdidas esperadas en los activos (cuadro 4.6).

Cuadro 4.6 Evolución de indicadores de riesgo y solvencia de la banca, 1980-1998 (Porcentajes)

	1980	1981	1982	1983-1985	1986-1989	1990-1992	1993-1995	1996-1998
Proporciones	Jho Y	SIVE	rt on	o sessi	in a min	ELITON S	eri ob n	inches in
Colocaciones relacionadas como proporción								
de colocaciones totales como proporción			14.0	13.4	2.7	1.6	1.5	1.5
de capital y reservas			128.8	117.1	25.1	13.3	14.3	14.3
Cartera vencida como proporción de								
colocaciones	1.1	2.3	4.1	6.9	2.5	1.7	0.9	1.1
3. Porcentaje de riesgo promedio	,							
en la cartera de crédito					5.2	3.8	1.6	1.3
4. Coeficiente de cobertura								
patrimonial					120.7	117.9	120.1	114.7

Fuente: Elaborado sobre la base de estadísticas de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Ese desempeño refleja no sólo el reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial: también ha sido resultado del crecimiento promedio cercano al 7% del PIB chileno durante el período 1986-98 y del entorno macroeconómico estable y favorable para los resultados de la banca.

Sin embargo, la contracción de la economía chilena desde mediados de 1998 y el posterior proceso de ajuste que redujo el crecimiento del PIB a -0.1 en 1999 elevó los niveles de riesgo y de cartera vencida. No obstante éstos se mantuvieron en bajos niveles, la regulación y supervisión prudencial –referida tanto a normas externas como internas a los bancos– motivó que las propias instituciones financieras reclasificaran sus riesgos de cartera y aumentasen significativamente sus provisiones requeridas y voluntarias.²⁵ En medio de la recesión de 1999, todos los bancos cumplieron con los requerimientos de capital mínimo equivalente al 8% de los activos ponderados por riesgo, e incluso 26 de las 32 instituciones existentes, con un 75% de las colocaciones totales de la banca, exhibían una razón que excedió al 10%.

²⁵ Véase Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (1999).

6. Conclusión y reflexiones finales

El intenso proceso de liberalización de sistema financiero iniciado en 1974 tuvo entre sus principales motivaciones eliminar el régimen de represión financiera que hasta entonces lo caracterizaba. En un contexto de acelerado crecimiento económico y altas tasas de rentabilidad aparente de la banca, las autoridades carecieron de información necesaria para supervisar la solvencia de estas instituciones. El proceso fue además desnaturalizado porque la reprivatización de bancos, instituciones financieras y empresas productivas entre 1975-1978 condujo a la formación de grupos económicos, permitiéndoles adquirir esas empresas con crédito bancario. Los grupos emplearon el control obtenido sobre los bancos para eludir ampliamente las normas atinentes a colocaciones relacionadas. Ello y las laxas prácticas internas a bancos e instituciones financieras desembocó en un desmesurado proceso de expansión crediticia.

El control de la solvencia sectorial descansó en procedimientos tradicionales, que no contemplaban una apropiada medición y aprovisionamiento de los riesgos esperados, ni la entrega a los depositantes de información sobre la calidad de la cartera. Al no divulgar apropiadamente los riesgos de la cartera crediticia, el enfoque que inspiró la liberalización financiera desconoció totalmente las características de los sistemas financieros y la existencia de riesgos morales y de garantías implícitas asumidas por el Estado chileno.

La precaria calidad de la cartera de créditos exhibida por la banca a comienzos de los ochenta se evidencia en un traspaso de créditos incobrables al Banco Central, equivalente a entre un 20% y 30% promedio de las colocaciones totales de bancos y sociedades financieras durante 1982, y en la significativa participación que dentro de aquéllas tuvieron las colocaciones relacionadas (estimada conservadoramente en un 50%). Mediciones recientes señalan que los dos mayores bancos privados nacionales, propiedad de grupos económicos, traspasaron al Banco Central un 50% y un 60% de sus colocaciones. En contraste, el Banco del Estado no necesitó hacerlo, por cuanto estableció límites a su riesgo de crédito y recurrió a más garantías crediticias.

Estos antecedentes avalan la tesis de que las fallas en el control de la calidad de la cartera y de la solvencia de la banca fueron determinantes en la crisis financiera de comienzos de los ochenta. La banca no fue, pues, meramente un receptáculo pasivo que recogió en créditos de alto riesgo las inconsistencias en las políticas macroeconómicas y las distorsiones en el sistema de precios. Como resultado de esas fallas de regulación y supervisión, los bancos pusieron en marcha una dinámica propia o endógena de acelerado crecimiento con una cartera de alto riesgo, cuyo efecto sobre el gasto agregado contribuyó a elevados déficit en cuenta corriente; altas tasas reales de interés, y significativas caídas en el tipo de cambio real.

Una de las principales lecciones que se desprenden de esta experiencia es que la liberalización financiera debe ir acompañada de un importante esfuerzo de fortalecimiento y modernización de la regulación y supervisión de la solvencia. Ello contribuye a prevenir que serios desequilibrios originados en el sistema financiero agudicen o desencadenen otros desequilibrios macroeconómicos. Viceversa, los avances en materia de regulación y supervisión inducidos pos-crisis financiera han permitido a la banca superar sin obstáculos las fluctuaciones macroeconómicas que afectaron a la economía chilena y fortalecido su estabilidad.

Pese a ello, no ha estado exenta de costos esta capacidad de la industria bancaria para enfrentar las consecuencias de las fluctuaciones económicas y simultáneamente mantener unos indicadores de solvencia que exceden las recomendaciones internacionales. Al hacer trasparentes los riesgos de sus carteras de crédito y adoptar exigencias de provisiones que obligan a los bancos a "internalizar" los costos de conductas riesgosas, también se ha introducido un componente procíclico en la oferta de crédito, que afecta de un modo desigual a los diferentes segmentos del mercado.

En efecto, durante los períodos de auge de la actividad económica, la percepción del riesgo es baja, lo cual posibilita aumentar el crédito sin incrementos importantes en las provisiones, y contribuye a mantener en bajos niveles su costo. Pero cuando cae el ritmo de crecimiento, la percepción de riesgo se eleva, induciendo un aumento de las provisiones y del costo del crédito y, consecuentemente, una contracción de

su oferta; los segmentos cuyo riesgo percibido es más elevado (i.e. las pequeñas empresas) enfrentan una mayor restricción crediticia. Este comportamiento agudiza los ciclos económicos: las autoridades reguladoras chilenas han anticipado correctamente el fenómeno, pero no han podido evitar del todo sus consecuencias –como lo demuestra la difícil situación que la pequeña empresa ha enfrentado durante la baja actividad económica del período 1999 a 2001.

Esta conducta procíclica de la oferta crediticia también ha sido advertida en los centros financieros más desarrollados, y hay propuestas orientadas a que los riesgos sean estimados con un horizonte de más largo plazo. No obstante, las experiencias son demasiado recientes como para evaluar sus resultados.

Esta situación también ha replanteado la necesidad de que el rol de fomento de la banca pública de desarrollo recupere su protagonismo –en el marco de las prácticas modernas de regulación y supervisión. Es un hecho que la mayor exposición a fluctuaciones por parte de las economías menos desarrolladas torna más sensible la disponibilidad de crédito para las empresas de menor tamaño, reduciendo los niveles agregados de crecimiento y empleo, efectos que una banca de desarrollo podría contribuir a aminorar.

Por otra parte, la globalización financiera ha impuesto de hecho unas normas y prácticas de regulación que –aun representando un importante avance para las tareas reguladoras y supervisoras en los países avanzados— suponen desafíos de gran envergadura para autoridades y bancos de los países latinoamericanos. Así, el nuevo Acuerdo de Capital publicado por el *Comité de Basilea* en enero de 2001, en principio, se aplica sólo a los bancos con presencia internacional de países pertenecientes al *G-10*, pero en la práctica se trasformará en la norma según la cual se evaluará la calidad de los sistemas bancarios de otros países.

El nuevo Acuerdo de Basilea impone nuevos desafíos en al menos tres áreas:

 Intenta ligar de forma más estrecha los requerimientos de capital con el riesgo efectivo que enfrentan los bancos, superando la práctica de establecer categorías genéricas de riesgo. Para ello, propone métodos sofisticados de estimación del riesgo de todos los activos de la cartera, con una mayor desagregación de categorías, formas para tomar en cuenta las estrategias de cobertura adoptadas por los bancos y provisiones para cubrir los riesgos operacionales. De este modo, se obtendrían apreciaciones más ajustadas del valor monetario del riesgo (en comparación con su patrimonio) que enfrenta una determinada institución.²⁶ La adopción de esos criterios está sujeta a una intensa controversia y supondrá un importante esfuerzo de readecuación de las prácticas bancarias y de la supervisión.

- Amplía considerablemente el ámbito de la apreciación de los riesgos al proponer que ella se realice sobre una base consolidada, es decir, considerando que la presencia de conglomerados financieros conlleva mayores riesgos de contagio. Esta es un área donde la regulación y la supervisión exhiben un escaso desarrollo –tanto en Chile como en la región–, y ha sido abordada en la práctica mediante una cooperación directa, aunque informal, entre autoridades supervisoras. La creciente integración de los mercados y mayor presencia de conglomerados financieros hacen prever que ésta será un área prioritaria de preocupación en los próximos años.
- Otorga un papel más relevante a las agencias clasificadoras, cuyo rating de activos será parte de la estimación de los riesgos –tanto soberanos como de instituciones bancarias nacionales–, afectando los requisitos de capital exigidos a los proveedores de financiamiento externo y el costo del crédito. Dadas las calificaciones actuales de los riesgos soberanos de la región, es poco probable que en lo inmediato ocurran cambios sustantivos en estas variables. Aun así, la propuesta referida al rol de las agencias clasificadoras ha generado abundante controversia: existe escepticismo en torno a si éstas efectivamente aportan nueva información, o simplemente confirman ex-post expectativas autocumplidas o, peor aún, sólo recogen el influjo de oleadas de opinión; dado ello, su aporte a una regulación preventiva sería dudoso.

²⁶ En la literatura especializada, esto corresponde a la noción de value at risk.

La dificultad de la tarea propuesta queda por lo demás de manifiesto en la experiencia reciente de los mercados mundiales, la cual evidencia claras insuficiencias en las apreciaciones del riesgo soberano efectuadas tanto por esas instituciones como por otras agencias. En consecuencia, sería prematuro incluirlas como uno de los factores para determinar los requisitos de capital. Si a pesar de todo ello esta tendencia hacia un mayor protagonismo de las agencias clasificadoras se institucionaliza en la práctica regulatoria de los países más desarrollados, las autoridades de América Latina deberán definir un modo de interacción con aquéllas, que posibilite una apreciación más objetiva pero también menos expuesta al contagio de los riesgos que ofrece cada país.

Referencias bibliográficas

- Baeza, S. (1981), "Operaciones bancarias", en Aspectos legales del sector financiero, Instituto de Estudios Bancarios, Santiago.
- Banco Central de Chile (1981), Evolución de las principales normas que regulan el mercado financiero chileno. Período septiembre 1973-junio 1981, Santiago.
- _____ (1989), Indicadores económicos y sociales 1960-1988, Santiago.
- Büchi, H. (1986), "Informe técnico", *mimeo* adjunto al proyecto que modifica la Ley General de Bancos, Santiago.
- Corbo, V., J. de Melo y J. Tybout (1985), "What went wrong with the recent reforms in the Southern Cone", Report DRD 128, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Chamorro, M. (1985), "El programa de venta de cartera: balance a julio de 1985", *Información Financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago.
- Dahse, F. (1979), El mapa de la extrema riqueza, Editorial Aconcagua, Santiago.
- Eyzaguirre, N. y O. Larrañaga (1991), "Macroeconomía de las operaciones cuasifiscales en Chile", serie Política fiscal 21, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago.
- Feller, A. (1987), "Venta de cartera al Banco Central: ¿Saneamiento real?", Información Financiera, Superintendencia de Bancos en Instituciones Financieras, Santiago.
- Ffrench-Davis, R. y J. A. Ocampo (2001), "Los desafíos de la globalización de la volatilidad", en R. Ffrench-Davis (ed.), *Crisis financieras en países exitosos*, CEPAL/McGraw-Hill, Santiago.
- y H. Tapia (2001), "Tres variedades de políticas frente a la abundancia de capitales en Chile", en R. Ffrench-Davis (ed.), Crisis financieras en países exitosos, CEPAL/McGraw-Hill, Santiago.
- Fontaine, J. A., (1983), "Crecimiento, recesión y mercado", *Estudios Públicos* 11, Santiago.

- Foxley, J. (1984), "Discriminación crediticia bajo libre mercado: el caso de la industria chilena en 1980", Documento de Trabajo, ICHEH, Santiago.
- Harberger, A. (1984), "La crisis cambiaria chilena de 1982", Cuadernos de Economía, Santiago.
- Held, G. y R. Szalachman (1989), "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)", serie Financiamiento del desarrollo 1, CEPAL, Santiago.
- Larraín, C. (ed.) (1997), Supervisión consolidada de conglomerados financieros, Ministerio de Hacienda de Chile, Editorial Los Andes, Santiago.
- Olmos, O. (1985), "Evaluación final del proceso de reprogramación de deudas", *Información Financiera*, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago.
- Ramírez, G. (1985), "El capitalismo popular", Información Financiera, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago.
- Sanhueza, G. (1999), "La crisis financiera de los años ochenta en Chile: Análisis de sus soluciones y su costo", *Economía Chilena*, vol. 2, Nº 1, Banco Central de Chile, Santiago.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (1984 y 1985), Información Financiera, Santiago.
- _____ (1999), Evolución de la industria bancaria en 1998, Santiago.