

APUNTES SOBRE LA FISCALIZACION BANCARIA EN CHILE

Luis Morand Valdivieso, Director Jurídico

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

Septiembre de 2000

Este artículo fue publicado originalmente en la revista Información Financiera, editada por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, en su edición de Septiembre de 2000.

1. Origen de la Fiscalización

El origen de una fiscalización bancaria debe buscarse en la existencia misma de empresas bancarias en un país determinado. Solamente la creación de bancos en los distintos países del mundo ha determinado que las autoridades ejecutivas y legislativas hayan emprendido la tarea de establecer un sistema de control de sus operaciones.

En un principio, la legislación para regular las operaciones de los bancos derivó de la desconfianza existente frente al papel moneda que tendía a reemplazar la moneda metálica con valor intrínseco. El solo hecho de que los bancos pudieran emitir, por sí mismos y a su solo cargo, moneda fiduciaria, lo que normalmente había sido un atributo del Estado en que funcionaban, era una razón poderosa para su control. A ello se agrega que los documentos que esos bancos emiten comprometen la fe pública y su falsificación debe asimilarse a la de los emitidos por el Estado.

En el caso de los bancos chilenos, mucho antes de que se dictara una ley para regular las cuentas corrientes bancarias y cheques (lo que sólo ocurrió en la década de 1920-1930), éstos abrían tales cuentas y permitían a los clientes librar cheques sobre ellas. Esta operación de la cuenta corriente bancaria es la que típicamente se conoce como creadora de dinero y dio origen al concepto teórico del multiplicador bancario.

También los bancos en su actividad facilitan el desarrollo de las operaciones financieras y dinerarias. Con ello se produce una aceleración en la circulación del dinero, lo que resulta un factor complementario del multiplicador bancario.

A comienzos del siglo XX, como consecuencia de la Primera Guerra Mundial (1914-1918), los bancos tomaron una actividad adicional en el mundo: fueron los financistas y agentes del comercio exterior entre países. En esa guerra se estrenaron entre los países beligerantes las llamadas listas negras de empresas del enemigo, con quienes no se podía negociar. Esto afectó a las casas comerciales de los países en guerra (especialmente de Inglaterra, Alemania, Francia, Italia, Rusia y posteriormente de Estados Unidos). La consecuencia fue que, en adelante, el comercio exterior se desarrolló a través de un banco del país importador que se entendió con un banco del país exportador y se puso en práctica el documento llamado carta de crédito de importación o acreditivo. Se agregó entonces una actividad más que obligaba a mantener un sistema bancario confiable en los diversos países.

La doble operación de los bancos, recibir dinero del público y prestarlo, los distingue de un simple prestamista.

2. Primeros pasos de la Regulación Bancaria en Chile

El primer banco que se creó en Chile fue el Banco de Arcos y Cía. en 1848 y tuvo muy corta duración. Hay constancia de que existieron otros bancos en Chile desde fines del

decenio de Bulnes (1840-1850), sin que haya habido una ley que los normara. Incluso por los nombres que estos bancos tenían (p. ej. Banco de A. Edwards y Cía.) puede colegirse que no se constituían como sociedades anónimas, sino como sociedades colectivas. (Conviene recordar que las sociedades de responsabilidad limitada no fueron conocidas en Chile hasta que se las autorizó en 1923).

Las primeras leyes bancarias fueron dictadas entre 1855 y 1860 bajo la influencia de un francés llamado Gustavo Courcelle Seneuil que llegó a Chile y transmitió sus conocimientos sobre contabilidad, operaciones financieras y economía, muy influido por las ideas capitalistas y de liberalismo económico de la Francia del Rey Luis Felipe de Orléans y de su ministro Thiers, el mismo que en un célebre discurso en que propició las ideas liberales existentes en Inglaterra, dijo a los franceses: “Y ahora enriquezcanse”.

La influencia de este personaje hizo surgir, entre otras iniciativas, una ley sobre crédito hipotecario y la creación de una Caja de Crédito Hipotecario y de bancos con igual objeto; otra ley sobre cajas de ahorro y también la Ley sobre Bancos de Emisión de 1860.

El sistema de crédito hipotecario, que se estableció por ley de 29 de agosto de 1855, es sustancialmente el mismo que rige hoy los préstamos con letras de crédito que otorgan los bancos, lo que se demuestra al cotejar el Título XIII de la Ley General de Bancos actual que trata de esta materia, con las disposiciones dictadas hace más de un siglo y medio. Tanto es así que la penalidad que se establece por la falsificación de estos documentos (artículo 108 de la ley actual) es la misma que contemplaba el artículo 32 de la ley antigua y que es anterior incluso al Código Penal. Este sistema de crédito hipotecario había dejado de usarse a consecuencia de la inflación crónica, mediana y alta, de este país, a mediados del siglo XX. Sin embargo, cuando las asociaciones de ahorro y préstamo, que ocuparon su lugar en la década de 1960, tuvieron fuertes percances de liquidez que las llevaron a la liquidación, se volvió al viejo sistema, haciéndolo reajutable para conservar el valor de los préstamos de largo plazo y de las letras de crédito que los financiaban.

La Ley de Bancos de Emisión, de 23 de julio de 1860, fue en realidad la primera ley que pretendió establecer normas sobre la operación de los bancos, centrada especialmente en la emisión de billetes de banco al portador y limitando su emisión total a una vez y media su capital efectivo. Esta ley imponía diversas obligaciones a los dueños y administradores de estos bancos, tanto para establecerlos como para su funcionamiento. Con ese fin, se dotaba de facultades de inspección al Presidente de la República, a través del Ministerio de Hacienda y a delegados especiales para tal efecto. Los billetes debían ser firmados y sellados por el Superintendente de la Casa de Moneda.

Esta ley establecía algo que se ha mantenido en el tiempo, que es la obligación de mantener abiertos al público los bancos en los días no feriados durante cierto horario común. Esta ley tipificaba también el delito de falsedad de los propietarios o directores del banco en los estados financieros que presentaran. Este delito, que en esa época se castigaba con multa, hoy se encuentra en el artículo 157 de la Ley General de Bancos y se pena con reclusión.

Según parece, esta ley no resistió la crisis económica del año 1878, que precedió la Guerra del Pacífico, pues en esa fecha el Fisco tuvo que hacerse cargo del pago de los billetes de banco. Así y todo siguió en vigencia hasta 1925.

Puede citarse, aun cuando tampoco produjo resultados muy halagüeños, la Ley N° 2.612, de 24 de enero de 1912, que estableció un Inspector de Bancos que debería revisar los libros y comprobantes de cada banco e informar semestralmente al Ministerio de Hacienda sobre la exactitud de la contabilidad y de los balances. En la década en que se dictó la ley y en los primeros años de la siguiente, hubo diversos cierres de bancos por estados de insolvencia, como el Banco Popular que quebró afectando fuertemente la confianza pública y el Banco de Santiago, que debió integrarse con el Banco Español de Chile. Este último no tuvo mejor suerte a corto plazo.

3. Entorno internacional bancario después de la Primera Guerra Mundial

En los diversos países europeos, los bancos que pertenecían al reino o a la república fueron adquiriendo, si es que no lo tenían desde su fundación, el carácter de banco de los bancos del país. Esto, además de asegurar una liquidez permanente a las empresas bancarias privadas, también influía sobre las tasas de interés, ya que eran bancos de redescuento. Así funcionó desde un comienzo el Banco de Francia, que actualmente ha cumplido doscientos años; fue también adquiriendo este carácter el Banco de Inglaterra, aun cuando había nacido como un banco privado y a ellos se agregaron el Banco de Italia y el de Alemania, cuando estos países consiguieron su unificación.

Sin embargo, no hay rastros de que estos mismos países hayan dictado leyes regulatorias de los bancos, sino hasta muy avanzado el siglo XX.

En cambio, en los Estados Unidos de América, país reconocido por su liberalismo económico y que había tenido en su historia un solo banco estatal, el Banco de los Estados Unidos, que quebró a los diez años de fundado, estableció en pleno siglo XIX la Oficina del Contralor del Circulante, con el objeto de vigilar el funcionamiento de los bancos nacionales y, además, superintendencias estatales para controlar los bancos locales. Hay unas declaraciones y recomendaciones muy sabias, aunque puedan pecar de ingenuas, del Contralor del Circulante de 1863, esto es, en plena Guerra de Secesión.

En este mismo país, a comienzos del siglo XX, más precisamente en 1907, se produjo una crisis bancaria que afectó a bancos de importancia. Esta se produjo por las inversiones en acciones industriales que habían efectuado estas empresas bancarias y que, al sufrir una desvalorización, produjeron una iliquidez o insolvencia de los bancos, los que tuvieron que ser ayudados por el Gobierno Federal.

Esta crisis recibió a posteriori el nombre de “crisis de los ricos” para distinguirla de la que ocurrió en 1929 y que afectó no sólo a toda la población de los Estados Unidos sino al mundo entero.

De esta crisis parece haber derivado la creación de una segunda institución relacionada con la operación de los bancos, que fue el Sistema de la Reserva Federal, que comenzó a operar en 1913 y que tiene hasta hoy, además de las funciones propias de los bancos centrales europeos, la de establecer una normativa muy detallada para la creación y operaciones de los que se denominan bancos nacionales y que son los de mayor tamaño e importancia en cada Estado.

Algo que para un extranjero no es fácil de entender en el sistema norteamericano es la división de funciones entre la Oficina del Contralor del Circulante y la Reserva Federal. A lo anterior se agrega que, con la crisis de 1929, se gatilló un sistema de garantía de depósitos y entró a tallar una tercera oficina, tan poderosa como las dos restantes y que se llama Corporación Federal de Seguro de Depósitos.

El ejemplo de los Estados Unidos y de los bancos europeos llevó a que una Conferencia Internacional Financiera, celebrada en 1920 en Bruselas, resolviera que “debe establecerse un Banco Central de emisión en los países en que no existe”.

4. Repercusión en Chile del sistema de bancos centrales

Hubo diversos estudios en el país sobre la necesidad de una auténtica fiscalización bancaria y la creación de un banco central; todo ello coincidente con las reformas que deseaba establecer el Gobierno del Presidente Arturo Alessandri, elegido en 1920 y cuyo mandato vencía en 1925.

Concordante con estas aspiraciones vino a Sudamérica, y especialmente a la costa del Pacífico, una misión privada norteamericana presidida por el economista señor Edwin Kemmerer. Esta misión propiciaba, en síntesis, tres medidas en cuanto a lo propiamente financiero: la creación de un banco central que fuera el único emisor de moneda; el establecimiento de una oficina gubernativa que tuviera la fiscalización efectiva del sistema bancario, inclusive del banco central y una ley monetaria que consagrara definitivamente el sistema de patrón oro.

Estas tres medidas fueron recomendadas en Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile, países que, en buena medida, adoptaron estas recomendaciones.

En Chile hubo una interrupción del régimen constitucional y la consiguiente partida al extranjero del Presidente Alessandri en septiembre de 1924. No obstante lo anterior, se trabajó en la preparación de las leyes que recomendaba adoptar la Misión Kemmerer, las que fueron promulgadas entre agosto y septiembre de 1925 como Decretos Leyes, pero firmadas por el Presidente en ejercicio, quien había vuelto al país y se encontraba en plena preparación de la nueva Constitución Política, también promulgada en ese mismo año 1925.

La Ley del Banco Central de Chile está contenida en el Decreto Ley N° 486, de 21 de agosto de 1925, modificado por el Decreto Ley N° 573, de 29 de septiembre del mismo año. El Banco Central está definido como una institución cuyas operaciones principales serán las de emisión y redescuento. Su capital se divide en acciones como en las sociedades anónimas, aun cuando no se le califica de tal, y se dividen en cuatro clases: la A para el Fisco, la B para los bancos nacionales, la C para los bancos extranjeros y la D para el público en general.

La Ley General de Bancos se promulgó por el Decreto Ley N° 559, de 26 de septiembre de 1925, modificado por el Decreto Ley N° 782, de 21 de diciembre de 1925. Este texto legal crea, en primer término, una Superintendencia de Bancos, que se establece en el Ministerio de Hacienda y le encomienda la aplicación de las leyes relativas a los bancos comerciales, a las cajas de ahorro, a los bancos hipotecarios y al Banco Central de Chile. Esta oficina está a cargo de un funcionario denominado Superintendente de Bancos, al que se le dan plenas facultades para designar o remover al personal y fijarle sus remuneraciones. Una norma muy importante es que los gastos que demande esta Superintendencia son financiados por las instituciones fiscalizadas. Según se manifestó en el tiempo de su dictación, esta ley es una adaptación de la que regía en esa época los bancos del Estado de Nueva York, que no eran bancos nacionales y que estaban sometidos a fiscalización de la Superintendencia de ese Estado. Una curiosidad es que el texto original de la ley estaba en idioma inglés y el texto promulgado es una traducción. Lo anterior explica algunas frases y palabras poco usuales en nuestro medio jurídico, algunas de las cuales han sido cambiadas en las sucesivas modificaciones de la ley. Esta ley definió también que los bancos en Chile deben ser sociedades anónimas o sucursales de bancos extranjeros.

La tercera ley que recomendó la Misión Kemmerer fue la Ley Monetaria, que consagraba el patrón oro. Lleva el N° 606, de los Decretos Leyes de 1925 y su duración efectiva fue sólo hasta 1931, fecha en que, por efectos de la crisis de 1929, se estableció la inconvertibilidad del peso y en la práctica se adoptó el papel moneda, lo que sólo se oficializó en la Ley Orgánica del Banco Central de Chile de 1975.

La Segunda Guerra Mundial, por lo demás, hizo que se abandonara el patrón oro en todos los países del mundo, como consecuencia de los acuerdos adoptados en la Conferencia de Bretton Woods, en Estados Unidos, en 1944.

De ello resultó también la creación del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial) como también, para América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En estas determinaciones y establecimientos internacionales está la semilla de la flotación libre de las monedas y de la globalización de la economía de la que estamos formando conciencia en los últimos años del siglo XX.

5. Primeros pasos de la Superintendencia

Al promulgarse la Ley General de Bancos, se vio la necesidad de anticipar la formación de la Superintendencia y la vigencia de la ley que se había dispuesto que regiría seis meses después de la promulgación; esto es, en marzo de 1926.

La razón de esta anticipación fue, como lo expresa un Decreto-Ley de diciembre, que se estaba investigando la solvencia de un banco. Este era nada menos que el Banco Español de Chile, que había absorbido al Banco de Santiago pocos años antes y que sufrió problemas a consecuencia de los muy aventurados negocios que había efectuado su sucursal en Barcelona. Como se desprende del informe de la Superintendencia emitido en esa ocasión, esa sucursal había afianzado la construcción de unas naves y había hecho arbitrajes a futuro de monedas europeas, jugando a que el marco alemán se recuperaría respecto de la libra esterlina. Como es conocido, el marco alemán perdió todo su valor en 1923. Como en esos tiempos las noticias no eran lo inmediatas que son hoy día, el estado de cosas de la sucursal de Barcelona sólo se pudo dimensionar en 1925 y el adelanto de la vigencia de un título de la nueva Ley General de Bancos permitió efectuar una liquidación ordenada de ese banco, que era el orgullo de la colonia española residente. De este infausto acontecimiento resultó la creación del Banco Español-Chile, el que debía conocer infortunios semejantes en la década de los ochenta.

Para adoptar estas medidas se designó Superintendente a don Julio Philippi Bihl, quien había sido Ministro de Hacienda en tiempos del Presidente Sanfuentes (1915-1920) y volvería a serlo en 1930, bajo la primera administración del Presidente Ibáñez (1927-31).

El pilar fundamental que tuvo la Superintendencia en sus primeros años fue la colaboración de don

J. Gabriel Palma Rogers, Profesor de Derecho Comercial y abogado de grandes conocimientos y experiencia. La Superintendencia comenzó desde el primer día a entenderse con los bancos fiscalizados mediante circulares, las que, si se examinan incluso hoy día, tienen, a la vez, una visión muy clara del derecho y de la contabilidad y se ajustan plenamente a la práctica bancaria. El señor Palma reemplazó al señor Philippi como Superintendente subrogante durante el tiempo que estuvo en el Ministerio de Hacienda y lo sucedió cuando presentó su renuncia en 1931.

En ese tiempo se incorporó como Intendente don Walter Lebus, quien permaneció en el cargo hasta la fundación de la Caja Bancaria de Pensiones en 1946, de la que pasó a ser Gerente. El señor Lebus, alemán de nacimiento y educado en su país de origen, fue el gran impulsor técnico de la Superintendencia.

También pasó a ocupar el cargo de Segundo Intendente don Eugenio Puga Fisher, a quien se encontrará como Superintendente durante doce años, a partir de 1946.

De las memorias de esos primeros años puede apreciarse que, hasta la década de los 70, las inspecciones no sólo se hacían a las casas matrices de los bancos, sino también a sus sucursales. También puede verse que a la Superintendencia se le encomendó la

fiscalización de diversas instituciones semifiscales. Las Cajas de Crédito Agrario y de Crédito Hipotecario, así como el Instituto de Crédito Industrial, se justifican por su labor crediticia de banco especializado. La mejor prueba de ello es que en 1953, junto con la Caja Nacional de Ahorros, pasaron a formar el Banco del Estado de Chile.

Lo que es menos justificado es que se le haya encomendado la supervigilancia de la Caja de Colonización Agrícola, más tarde conocida como Corporación de Reforma Agraria, de la Caja de Crédito Popular, Caja de Crédito Minero, hoy Enami, Caja de Fomento Carbonero, hoy desaparecida, y diversas otras instituciones creadas con posterioridad.

Estas fiscalizaciones adicionales a instituciones del Sector Público, que normalmente están sujetas a la Contraloría General de la República, no fueron un buen sistema, porque además de obligar a distraer personal en asuntos diferentes, tienen siempre alguna connotación política y generan problemas con otros ministerios, distintos del de Hacienda. Esta situación duró hasta el año 1973, en que, por Decreto Ley N° 38, fueron traspasadas a la supervigilancia de la Contraloría.

Una situación semejante, pero menos justificada aún, ocurrió cuando se estableció la Caja Bancaria de Pensiones en 1946 y tanto ésta como los demás organismos de previsión bancaria fueron puestos bajo la fiscalización de la Superintendencia de Bancos y no de la de Previsión Social o Seguridad Social como se la denominó después. Esta situación anómala duró hasta el establecimiento del sistema privado de previsión creado por el Decreto Ley N° 3.600, de 1980 y en que las cajas antiguas se refundieron en el Instituto de Normalización Previsional.

6. Los años del dirigismo bancario

La Superintendencia de Bancos, por sí misma, no podía ser una herramienta de conducción de los bancos, ya que su papel debía limitarse a la fiscalización y a evitar posibles iliquideces o insolvencias. Este papel lo desarrolló en buena forma, ya que, fuera del Banco Nacional que tuvo problemas a causa de la crisis de 1929 y especialmente por ser un banco que concentraba buena parte de sus créditos en la agricultura, no hubo otros problemas bancarios que lamentar. Por el contrario, en la década de los treinta se creó el Banco de Crédito e Inversiones y en la de los cuarenta los Bancos Sud Americano e Israelita, hoy llamado Internacional.

El dirigismo bancario se origina en la modificación del Banco Central de Chile, con su nueva Ley Orgánica fijada por el Decreto con Fuerza de Ley N° 126, de 1953, que fue modificado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 247, de 1960. Estos textos legales, dictados en la Segunda Administración del Presidente Ibáñez y en la del Presidente don Jorge Alessandri, tienen un claro tinte de dirección económica por el Banco Central. En ellos se establecen los controles cuantitativos y cualitativos del crédito, los encajes diferenciados, las colocaciones preferentes deducibles del encaje, etc. Todo ello significa que los bancos, tanto el del Estado como los privados, pasan a ser súbditos del Banco

Central, quien se transforma en el gran conductor y dispensador del crédito. Lo que el Banco Central estima conveniente para el país se autoriza e incentiva; lo que cree nocivo se prohíbe. Por ejemplo, se favorecen las letras de producción (aunque las haya frecuentemente de favor) y se prohíbe prestar para asuntos tan peligrosos como viajes, compra de acciones, automóviles, etc. Es el reino de la austeridad.

A ello se agregó en 1958 el control de cambios, lo que, si bien resultó un adelanto respecto del antiguo Consejo de Comercio Exterior (Condecor) famoso por sus autorizaciones previas y dólares preferenciales, aumentó fuertemente el ya gran poder del Banco Central.

A pesar de que, dentro del control cuantitativo del crédito, el Banco Central en esa época era enemigo declarado de la creación de nuevos bancos, esa no fue la política imperante de la década de los cincuenta. Ocurrió que el Presidente Ibáñez tenía una fuerte tendencia a promover nuevos bancos, especialmente regionales. Fuera de tres bancos santiaguinos, el Nacional del Trabajo, el O'Higgins y el del Pacífico, esa década vio aparecer los bancos de Valdivia, de Linares, del Bío Bío (de cortísima duración), los que se unieron a otros ya existentes como el Sur de Chile (de Temuco), el de Concepción, de Talca, Llanquihue, etc.

Estos bancos regionales, en una economía moderna y en crecimiento tenían dificultades para sobrevivir y mucho más para desarrollarse, especialmente los de provincias agrícolas que estaban sujetos a una estacionalidad de los depósitos por una parte y de las colocaciones por otra. Sin embargo, las mismas distorsiones que producían los encajes aumentados fueron las que los mantuvieron con vida hasta la década del setenta. En efecto, para favorecerlos, el Banco Central los eximió de sobreencaje, lo que motivó una simbiosis entre un banco capitalino y uno regional. Ello motivó que, por ejemplo, los accionistas del Banco de Crédito e Inversiones que habían adquirido la mayoría del Banco Llanquihue que les permitía fusionar ambos bancos, desistieran de hacerlo hasta avanzada la década del setenta.

7. Nuevo texto de la Ley General de Bancos de 1960

Al asumir como Presidente Jorge Alessandri se empezó a negociar una ley de facultades extraordinarias, como se había hecho en la administración Ibáñez. Dicha ley, entre muchas facultades, confirió la de modificar la Ley General de Bancos, como también las del Banco Central y del Banco del Estado.

Si bien podría haberse esperado de las convicciones políticas del Presidente y de quienes lo acompañaban una mayor flexibilidad en esas leyes, la verdad es que las modificaciones consistieron más en un ordenamiento que en una puesta al día.

Desde su dictación, se criticó que daba una facultad muy amplia a la Superintendencia para intervenir bancos, la que antes no existía. Es verdad que la primitiva ley, en materia de medidas para regularizar la situación de un banco, no ofrecía un surtido muy eficaz. O la

multa o la liquidación forzosa. Por ello era justificada una medida intermedia. Pero más adelante se demostró que los casos en que podía aplicarse eran demasiado amplios y no tenían contrapeso ninguno de otra autoridad, ni posibilidad de reclamación.

Este texto, con todas las modificaciones que sufrió más adelante, es el que se continuó citando como Ley General de Bancos hasta que se dictó un texto refundido en 1997.

8. Dos ensayos fallidos de nuevas instituciones financieras

Como es sabido, los Estados Unidos de América del tiempo del Presidente Kennedy lanzaron un programa llamado “Alianza para el Progreso” con el objeto de promover el desarrollo económico de América Latina y de impedir que se propagara un sistema como el que se acababa de implantar en Cuba.

La primera recomendación consistió en establecer un sistema de ahorro y préstamo para financiar las viviendas de la clase media, que hasta ese momento sólo podían recurrir a los préstamos previsionales, que demoraban años en obtenerse.

No pudo ser mejor recibido este sistema y se crearon asociaciones de ahorro y préstamo a lo largo del país, que tenían una Caja Central a modo de banco central y encargada de la supervigilancia de esas instituciones. El sistema comenzó a funcionar a principios de los sesenta y no produjo problemas importantes hasta que se generó una inflación cada vez más desatada, lo que inundó de dinero a estas asociaciones por ser en ese tiempo las únicas que reajustaban los depósitos.

Como siempre ocurre, fue el tiempo de complicaciones el que dejó al descubierto dos defectos gravísimos de estas instituciones: a). que no tenían dueño y funcionaban como mutuales, por lo que tampoco tenían capital propio y además estaban expuestas a cambios de administración producidos por sus propios trabajadores, quienes recolectaban poderes de los depositantes en cada elección de directores. Los depositantes, por naturaleza tráfugas, no tenían interés en calificar a los directores. b). que recibían depósitos prácticamente a la vista y los prestaban a cinco, ocho, diez e incluso más años, lo que deja dudas sobre la liquidez que podía existir en ellas. Todos estos factores influyeron para que desaparecieran del mercado a mediados de los setenta.

La segunda recomendación emanó del Banco Mundial, al parecer recogiendo una idea del Ministro del Tesoro señor Mac Namara. La idea era que los países en desarrollo requerían de bancos especializados en préstamos a mediano y largo plazo y en underwriting de acciones de nuevas empresas. Para ello se recomendaba crear bancos que en unos países se denominaron de desarrollo y en otros, como en Chile, de fomento.

El Gobierno de don Jorge Alessandri recogió la idea y envió un proyecto al Parlamento, el que no alcanzó a ser ley en su administración, pero que fue promulgado como Ley N° 16.253 por el Presidente señor Frei Montalva en 1965, luego de haber hecho algunos cambios mediante el veto. Durante su gobierno lo único que se supo sobre bancos de

fomento fue que existió una discusión estéril acerca de si debían ser públicos, privados o mixtos. El resultado que dio esta ley y que dura hasta hoy, fue la creación por decreto de 1967 de una unidad reajutable que por eso lleva el nombre de Unidad de Fomento. En un principio esta unidad de cuenta se reajustaba trimestralmente, pero por efecto de la inflación muy alta, terminó en un sistema de reajuste diario desfasado.

Lo más curioso de este ensayo de bancos de largo plazo es que en 1974 se crearon bancos de fomento en Chile, amparados por la ley dictada una década atrás. El problema con que se enfrentaron es que, para prestar a largo plazo hay que tener fondos de largo plazo, de lo contrario pasa lo que se vio con las asociaciones de ahorro y préstamo. Pues bien, el señor Mac Namara había contado en su tiempo con poner a disposición de estos bancos préstamos de mediano y largo plazo del Banco Mundial, idea que ya no compartían las autoridades de esa institución. Con lo cual, los bancos que se crearon en Chile lograron que se les dejara operar en el corto plazo como cualquier otro banco. El resultado es que fueron los que más sufrieron en la crisis y desaparecieron del mapa financiero.

9. De 1960 a 1975: años muy variados

Los Superintendentes de Bancos que se sucedieron en estos años fueron don Miguel Ibáñez Barceló, durante todo el Gobierno de don Jorge Alessandri, don Raúl Varela Varela, desde 1965 hasta la fecha de su fallecimiento, ocurrido en 1968, y don Enrique Marshall Silva, que había sido Asesor Jurídico y luego Intendente y que se desempeñó como Superintendente hasta fines de 1970.

En 1970 fue elegido Presidente de la República don Salvador Allende Gossens quien encabezó el Gobierno conocido como Unidad Popular. Una de las medidas que propiciaba esta coalición era la nacionalización de los bancos. El problema con que se enfrentó, en esta materia así como en otras, fue que no contaba con mayoría parlamentaria que apoyara una expropiación legal de los bancos. Buscando la manera de llegar a la meta deseada por otras vías, el Presidente Allende lanzó una oferta de compra por parte de la Corporación de Fomento de la Producción de todas las acciones bancarias.

Contribuyó a un relativo éxito de esta oferta la circunstancia de encontrarse ya intervenido el Banco de A. Edwards y Cía. por haber otorgado unas garantías discutibles, banco que era el representante de lo más granado de la clase empresarial. El otro factor de éxito consistió en que las acciones habían bajado enormemente de precio justamente por los acontecimientos políticos y el Presidente ofreció un precio bastante mayor en relación con el que tenían algunos meses antes de la elección.

Como Superintendente de Bancos fue designado el señor Manuel Matamoras Norambuena quien, a diferencia de otros superintendentes, más bien se le nombró por motivos políticos. Aprovechando las disposiciones que permitían nombrar en un banco a un interventor con toma de administración por situaciones relativamente vagas, como usar procedimientos ilícitos en sus operaciones o incurrir en multas reiteradas, los bancos cuyos

dueños no quisieron vender sus acciones a Corfo, fueron objeto de esa medida. Así, antes de fines de 1971, prácticamente todos los bancos estaban en poder del Estado y con administradores nombrados por él. El Banco de Chile, en cambio, ofreció resistencia hasta el final. Los bancos extranjeros que tenían sucursal en Chile, llegaron a arreglos favorables con el Gobierno y vendieron sus empresas, las que fueron incorporadas a otro banco chileno ya en poder del Estado. La excepción fue el Banco do Brasil, que era estatal en su país de origen.

Hubo un recurso ante la Comisión Antimonopolio, la que en un principio no se quiso pronunciar hasta que la Corte Suprema le ordenó hacerlo. El voto de mayoría en contra del recurso correspondió a los dos Superintendentes que la formaban y el de minoría a favor del Ministro de la Corte Suprema.

Un hecho que sirve para conocer el origen del caos financiero en que cayó el Gobierno de la época fue una modificación que se introdujo al Estatuto del Banco Central de Chile.

Como se dijo, el Gobierno no contaba con una mayoría parlamentaria que le permitiera cambiar las leyes financieras. Se optó por modificar los Estatutos del Banco Central de Chile, que estaban aprobados mediante Decreto Supremo y eran en la realidad un Reglamento. Curiosamente, la principal modificación que se les introdujo fue la de poder efectuar operaciones a través de los bancos pero sin responsabilidad para éstos, lo que no estaba contemplado en la ley. Así, pues, esta modificación del Reglamento o Estatuto no debió ser objeto de toma de razón, pero lo fue. De esta aparentemente inocua modificación, derivó todo el sistema de préstamos a la llamada área social que condujo a la única hiperinflación que ha conocido la historia de Chile.

Cuando en septiembre de 1973 ocurrió el cambio de Gobierno, la situación de los bancos era que estaban todos bajo la administración estatal, ya fuera porque la propiedad pertenecía total o mayoritariamente a la Corfo o porque se encontraban con un interventor que administraba. Las únicas excepciones, como ya se dijo, eran el Banco de Chile y el Banco do Brasil además de un banco regional. El nuevo Gobierno, antes de tomar medidas legales, cambió los interventores y extendió la administración provisional a los bancos que conservaban su normal situación.

El primer Superintendente de esta época fue el mismo don Enrique Marshall Silva que terminó el período del Presidente Frei Montalva. Esta designación duró hasta mediados de 1974, en que se designó al también ex-Superintendente don Miguel Ibáñez Barceló.

Las primeras medidas sobre funcionamiento de los bancos están contenidas en el Decreto Ley N° 231, de 1973. Más adelante, para facilitar una privatización de los bancos se dictaron los Decretos Leyes Nos. 749 y 818.

La idea fue prohibir la tenencia de acciones de los bancos por instituciones estatales y vender los bancos al sector privado, cuidando de que no se concentrara excesivamente su propiedad. La práctica demostró que esta posibilidad se vio sobrepasada por los hechos.

Una modificación muy importante que permitió el retorno masivo de depósitos a los bancos fue el término del nominalismo monetario, que contemplaba el Código Civil, cambio sustancial que realizó el Decreto Ley N° 455, de 1974, posteriormente reemplazado por la Ley N° 18.010 sobre la misma materia: las operaciones de crédito de dinero.

Con estas modificaciones legislativas, se pretendió dar vida a los bancos de fomento, los que al fin vieron la luz, pero desaparecieron en cuanto hubo problemas financieros de importancia.

También surgieron las sociedades financieras, cuya reglamentación encargó el DL N° 455 a la Superintendencia. Parece que estas instituciones se formaron en respuesta a la congelación de colocaciones que se había establecido en los bancos a causa de la hiperinflación que porfiadamente se mantenía, acicateada ahora por la crisis mundial del petróleo. Como estas sociedades financieras no abrirían cuentas corrientes ni recibirían en un principio depósitos del público, se creyó que no multiplicarían el dinero ni acelerarían su circulación. Más adelante, sin embargo, pudieron recibir depósitos a plazo.

10. Leyes de la Superintendencia y del Banco Central

A fines de 1974, se plasmó la idea de “hermanar” la Superintendencia con el Banco Central, para lo cual se propuso modificar los artículos que trataban de la primera institución e insertarlos en un solo texto con la que habría de regir al Banco Central.

Finalmente, el Ejecutivo rechazó esta idea y, respecto de la Superintendencia se dictó como Ley Orgánica el Decreto Ley N° 1.097, de 1975 que dejó la Ley General de Bancos como un texto trunco que comenzaba por el artículo 19 porque el resto del articulado se traspasó a la Ley Orgánica. Este estado de cosas duró hasta la dictación del DFL N° 3, de Hacienda, de 1997, que fijó nuevamente un texto refundido.

La Ley Orgánica del Banco Central, contenida en el Decreto Ley N° 1.078, de 1975, no le quitó las facultades intervencionistas, especialmente el control cuantitativo y cualitativo de los créditos, los que sin embargo cayeron en desuso. El Banco Central dejó de ser una sociedad por acciones para transformarse en una institución autónoma del Estado, administrada por un Comité Ejecutivo. Las grandes decisiones pasaron a un Consejo Monetario de nivel ministerial. Esto duró hasta que se dictó en 1989 la Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile que restableció su Consejo y le dio plena autonomía en concordancia con la Constitución Política de la República de 1980.

Hubo diversas modificaciones a la legislación bancaria en los años siguientes. Un resumen de ellas puede consultarse en el libro Legislación Económica Chilena y de Comercio Internacional publicado por el Banco Central de Chile en 1982, en sus páginas 319 y siguientes, bajo el título de Reformas a las Instituciones Financieras.

11. Problemas bancarios

Recién privatizados diversos bancos y entregada su administración a los dueños, se produjo un problema de insolvencia en el Banco Osorno y La Unión, que contagió a otro banco, a una financiera formal, a una cooperativa de ahorro y crédito y a un sinnúmero de financieras que algunos llamaban informales y otros ilegales y que disimulaban la captación de dinero del público a través del disfraz de intermediación. Esto se desencadenó a fines de 1976. Hubo que intervenir los bancos, poner en liquidación la financiera y la cooperativa y dejar que el público se resarciera como pudiera en el caso de las ilegales. Además, por primera vez se dictó un Decreto Ley, el 1.683, de enero de 1977, por el que se estableció una garantía estatal para los depósitos de bancos en quiebra o liquidación de 100 UTM. También, por Decreto Ley N° 1.638 se modificó la disposición que prohíbe a quien no es banco captar dinero del público o efectuar correduría de dinero bajo pena corporal.

Los bancos intervenidos debieron ser recapitalizados y vueltos a privatizar por el Estado, lo que naturalmente no fue una experiencia positiva. No obstante lo anterior, por los años 1978 a 1980 se recibieron solicitudes de bancos extranjeros, sea para volver al país o para instalarse por primera vez. Si se hubieran acogido todas esas presentaciones, el sistema financiero hubiera terminado el decenio con cerca de cien instituciones entre bancos y financieras. Lo que se hizo fue seleccionar bancos que ofrecieran seguridad tanto por su país de origen como por el conocimiento que existía de sus actividades. El Citibank había ya vuelto en 1975, aunque en un tamaño muy reducido comparado con el que tenía cuando vendió su sucursal en 1971. El Bank of America también reinstaló una sucursal, como asimismo lo hizo el Sudameris. Se instalaron por primera vez tres bancos españoles que darían que hablar más adelante: el Santander-Chile, el Banco Central de Madrid, España, más adelante denominado Central Hispano, y el Banco Exterior (Chile), bastante más reducido.

En el año 1980, se privatizó el Banco Comercial de Curicó, uno de los últimos bancos en poder del Estado que pasó a denominarse Banco Nacional.

La inflación del país había disminuido en 1979 y en ese año la economía se había dolarizado de hecho al quedar fijo el cambio a \$ 39 por dólar. A pesar de la firmeza aparente que presentaba el sistema financiero, en 1981 se empezaron a sentir problemas de alguna envergadura que no presagiaban nada bueno.

Mirado el asunto desde una fecha posterior, no cabe duda que la llegada de los llamados petrodólares, más la excesiva libertad otorgada a los dueños de bancos para efectuar préstamos a sus propias empresas, y el no observar que los activos de los bancos se estaban deteriorando, presagiaban algún sismo de proporciones.

12. Crisis financiera

La situación financiera se deterioró rápidamente. El 2 de noviembre de 1981 hubo que tomar la decisión de intervenir ocho instituciones financieras, de las cuales las más importantes eran el Banco Español-Chile y el Banco de Talca. Estos dos últimos fueron

negociados con los grupos españoles que se habían instalado en Chile. Se les vendió el activo calificado y se hicieron cargo de los pasivos también calificados, los que se incorporaron al Santander-Chile y al Centrobanco, pasando el resto de las instituciones intervenidas a ser declaradas en liquidación por la Superintendencia.

Pese a lo ocurrido, todavía no existía una conciencia clara de la situación por parte de las autoridades y el dólar continuaba siendo una aparente garantía de estabilidad. Igualmente, el año 1981 fue el de menor inflación en muchos años, sólo un 9,5%.

Esta sensación de control fue interrumpida por dos nuevas intervenciones de bancos en mayo de 1982, que afectaron al Banco Austral de Chile y al Banco de Fomento del Bío Bío, instituciones financieras de menor importancia. Ese año, 1982, vio interrumpida la tranquilidad económica por la decisión de devaluar el peso ante el dólar que debió tomar el Gobierno de la época a mediados de junio. Lo que primero fue un salto a \$ 47, se transformó en agosto en una libre flotación que llevó al dólar a más de \$ 80.

El Gobierno tuvo que encomendar el estudio de medidas que fueran en ayuda de la liquidez y solvencia de los bancos, que derivó en una compra de cartera riesgosa que se cambió primeramente por una letra girada y aceptada por el Banco Central de Chile. Esta medida cosmética no tardó en convertirse en compra de verdad con dinero. Estas compras iban acompañadas de un pacto de retrocompra a diez años plazo. Esta operación daría origen más adelante a la llamada obligación subordinada de los bancos hacia el Banco Central.

La situación continuó cada vez más complicada y el 13 de enero de 1983 fueron intervenidos los bancos de los grupos económicos más importantes del país: el Banco de Chile y el Banco BHC del Grupo Vial, el Banco de Santiago y la Colocadora Nacional de Valores del Grupo Cruzat, además del Banco de Concepción, el Internacional y el Banco Unido de Fomento. El BHC, el Unido de Fomento y una financiera fueron declarados en liquidación.

La intervención del Banco de Chile dejó al descubierto el mal uso que el Grupo Vial había dado a un banco que funcionaba en Panamá y que pertenecía a los bancos de ese grupo, al Sud Americano y al O'Higgins. El Grupo Vial había obtenido ingentes créditos a través de ese banco, eludiendo los depósitos que el Banco Central exigía a los que se constituían a corto plazo.

La actitud de los dos grupos principales ante las medidas de la autoridad fue completamente diferente. Mientras el Grupo Vial entabló recursos de protección ante la intervención del Banco de Chile y la liquidación del BHC, recursos que perdió sin obtener un voto a su favor tanto en la Corte de Apelaciones de Santiago como en la Corte Suprema, el Grupo Cruzat entabló conversaciones destinadas a salvar lo que se pudiera. De ello nació una Comisión denominada Progres, que se dedicaría a administrar las empresas del grupo y a una liquidación ordenada de activos.

De esta disparidad de actuaciones se originó que, cuando se entablaron acciones ante la justicia del crimen, el Grupo Cruzat no fue objeto de ellas. El juicio iniciado contra el

Grupo Vial se encuentra sólo con sentencia de primera instancia. Estos juicios fueron iniciados y sostenidos por el Consejo de Defensa del Estado.

Como consecuencia de la crisis, por esa época se dio comienzo a la renegociación de la deuda externa chilena, que comprendió las obligaciones de los bancos nacionales hacia el grupo de bancos extranjeros acreedores que sumaban más de cuatrocientos.

13. Medidas para regularizar la situación de los bancos

Estas medidas se tomaron hacia varios frentes. Se designó una Comisión presidida por el abogado Sr. Carlos Urenda para revisar la legislación bancaria y proponer soluciones para los problemas y evitar su repetición.

Se estudió también una ley que permitiera reponer capital a los bancos más afectados por la crisis, especialmente el Banco de Chile, el de Santiago, el de Concepción y el Internacional.

El principal promotor de esta ley fue el Superintendente y posteriormente Ministro de Hacienda Sr. Hernán Büchi.

Asimismo, sobre la base del informe de la Comisión Urenda, se propuso una modificación amplia a la Ley General de Bancos, que se concretó en la Ley N° 18.576, de 1986 y sus complementos las Leyes 18.707 y 18.818, de 1988 y 1989, respectivamente.

Con estas modificaciones legales, se capitalizaron efectivamente los bancos ya referidos, a los que ingresaron numerosos accionistas nuevos a quienes se dieron incentivos con tal objeto. Lo anterior se encuentra principalmente en la Ley N° 18.401, de 1985.

El año 1989 es digno de mención porque debió procederse a una nueva intervención, la del Banco Nacional, producto de una crisis sólo atribuible a su administración. Posteriormente, el Banco Nacional fue absorbido por el Banco BHIF.

En ese mismo año, se renovó la obligación que los bancos mantenían con el Banco Central, originada por la obligación de recomprar la cartera riesgosa que le habían vendido. La nueva obligación que subsistió tomó el carácter de subordinada, esto es, pagadera después de las demás obligaciones del banco y sólo con los excedentes que generara cada banco. Por lo tanto, sin plazo determinado para su pago.

14. La década de los noventa

Con el cambio de Gobierno ocurrido en 1990 y con la vuelta a un sistema democrático en que regiría en todas sus partes la Constitución aprobada en 1980 y modificada en 1989, se presentaron diversas motivaciones para un cambio de legislación:

a) La persuasiva acción del sector privado para que se liberalizara la legislación en relación con la dictada con motivo de la crisis.

b) La existencia de una obligación pendiente y de plazo indeterminado, que algunos bancos mantenían con el Banco Central por la compra de cartera que éste les había realizado durante la crisis y que el Gobierno quería regularizar.

c) En razón de los problemas que afectaron al sistema bancario en todo el mundo durante la década de los ochenta, se produjo un natural acercamiento entre las asociaciones de bancos de los diversos países y también entre los sistemas fiscalizadores que funcionaban en ellos. Este acercamiento llevó a adoptar los principios de Basilea, llamados así porque en esa ciudad de Suiza se efectúan reuniones periódicas para dar recomendaciones sobre el funcionamiento de los bancos. No se trata de que se celebren tratados internacionales sobre estas materias, sino que son acuerdos y recomendaciones sectoriales que los países adoptan voluntariamente a través de sus bancos centrales y organismos fiscalizadores.

En vista de lo anterior, la Asociación de Bancos hizo llegar una proposición que, a su juicio, podía ser el texto de la nueva Ley General de Bancos. Se produjeron reuniones entre ella, personeros del Ministerio de Hacienda, de la Superintendencia de Bancos y del Banco Central, de las cuales resultó un proyecto que podía estimarse conveniente para todos.

Sin embargo, el Gobierno consideró que la aprobación de dicho proyecto tenía que ir aparejada con una solución aceptable de la obligación subordinada para con el Banco Central.

Por ello, el mensaje que se envió al Congreso, con fecha 26 de agosto de 1993, contenía dos títulos, el primero con las normas sobre deuda subordinada y el segundo con las modificaciones que se proponían para la legislación bancaria permanente.

La discusión de la primera parte del proyecto demoró hasta mediados de 1995, fecha en que su texto se promulgó separadamente como Ley N° 19.396. Hecho esto, pudo estudiarse la parte de la ley que modificaba la legislación bancaria y que fue promulgada como Ley N° 19.528, de 4 de noviembre de 1997. La misma ley facultó al Presidente de la República para fijar un texto refundido del DFL N° 252, de 1960, conocido como Ley General de Bancos, del Decreto Ley N° 1.097, conocido como Ley Orgánica de la Superintendencia y de las disposiciones de la nueva ley. Dicho texto se fijó por Decreto con Fuerza de Ley N° 3, del Ministerio de Hacienda de 1997, publicado en el Diario Oficial de 19 de diciembre de ese año.

Bibliografía

El N° 14 ha sido adaptado de la publicación hecha por la Revista del Abogado, N° 11, denominada “Sistema Bancario”.

Pueden consultarse, además, los siguientes libros y publicaciones:

- Banco del Estado de Chile. Memoria anual.
- Banco Central de Chile. Memoria anual.
- Banco Central de Chile. Legislación Bancaria y Monetaria. Contiene primeras Leyes General de Bancos y del Banco Central de Chile, Ley Monetaria y Exposiciones de Motivos de la Misión Kemmerer. Imprenta Universitaria 1926.
- Banco Central de Chile. Legislación Económica Chilena. 1982.
- Behrens, R. Los Bancos e Instituciones Financieras 1811-1983. P.U.C. Instituto de Economía.
- Ffrench Davis, R. Políticas Económicas en Chile. 1952-1970. Santiago 1973.
- Marshall S. Jorge. Banco Central, concepto, evolución, objetivos. U. de Chile. Escuela de Administración. 1991.
- Morand, L. Legislación Bancaria. Edición de 1999. Editorial Jurídica.
- Morand, L. Artículo sobre Reforma Bancaria 1974-75. Revista Chilena de Derecho P.U.C. Vol. 1. Pág. 577.
- Superintendencia de Bancos. Memoria anual (1926 a 1955).
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. Información Financiera. 1978 a la fecha.

Nómina de Superintendentes

Julio Philippi Bihl	1926 -1931
J. Gabriel Palma Rogers	1931 -1941
Ramón Meza Barahona	1941 -1946
Eugenio Puga Fisher	1946 -1958
Miguel Ibáñez Barceló	1958 -1964
Raúl Varela Varela	1964 -1969
Enrique Marshall Silva	1969 -1970
Manuel Matamoros Norambuena	1970 -1972
Héctor Behm Rosas	1972 -1973
Enrique Marshall Silva	1973 -1974
Miguel Ibáñez Barceló	1974 -1981
Boris Blanco Márquez	1981 -1984
Francisco Ibáñez Barceló	1984
Hernán Büchi Buc	1984 -1985
Guillermo Ramírez Vilardell	1985 -1990
José Florencio Guzmán Correa	1990 -1998
Ernesto Livacic Rojas	1998 -2000
Enrique Marshall Rivera	2000