

CRONOLOGÍA BANCARIA

UN APOORTE A LA PRESERVACIÓN DE NUESTRA MEMORIA

Discurso de lanzamiento oficial de Cronología Bancaria

Gustavo Arriagada Morales (Superintendente)
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (Chile)
Abril 2009

Sobre el sentido del trabajo presentado

Para la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, es un orgullo presentar y entregar a la comunidad este material que hemos denominado "Cronología Bancaria en Chile desde 1743", el cual ha sido desarrollado por la Biblioteca de nuestra institución.

La cronología bancaria, además de ser una iniciativa institucional, es un proyecto Bicentenario que rescata, valora y respeta la identidad de Chile, los chilenos y sus empresas. Es nuestra contribución a la preservación y difusión del patrimonio bancario nacional, dando cuenta de los orígenes y desarrollo de la banca en nuestro país.

El material consiste en un sistema de información cronológica, que ofrece datos de todos los bancos e instituciones financieras desde 1743 hasta nuestros días, y que han sido o son supervisados por esta Superintendencia. Es similar a lo que podría entenderse como la "genealogía" de los bancos chilenos.

"Que la memoria es la base de la personalidad individual, así como la tradición es la base de la personalidad colectiva de un pueblo. Vivimos en y por el recuerdo, y nuestra vida espiritual no es en el fondo sino el esfuerzo que hacemos para que nuestros recuerdos se perpetúen y se vuelvan esperanza, para que nuestro pasado se vuelva futuro" Miguel de Unamuno.

Dicha historia nos ayuda a entender quienes son las instituciones que conforman nuestro sistema financiero, cual es su origen, porque son lo que son, y en una perspectiva más amplia, nos ofrece claves para comprender las características y el funcionamiento actual del sistema financiero.

"Nadie puede tener la esperanza de comprender los fenómenos económicos de una época, incluyendo la época presente, si carece de un conocimiento adecuado de los hechos históricos, y de una proporción suficiente de sentido histórico...este tipo de historia no puede ser de carácter puramente económico, sino que debe reflejar también, hechos institucionales..."Joseph A. Schumpeter

Aún cuando la historia no se repite, su revisión ofrece la oportunidad de extraer lecciones que den orientación a nuestras decisiones y a la construcción del futuro.

Adicionalmente, creemos que el trabajo presentado constituye un aporte a la investigación académica en el ámbito de la historia económica, que permitirá cerrar brechas de información que hasta la fecha la han limitado. En este contexto, Juan Ricardo Couyoumdjian, académico del Instituto de Historia de la Universidad Católica, al hacer la reseña del libro *“Poder, mercado y Estado. Los bancos en Chile en el siglo XIX de Cesar Ross*, comenta que la disponibilidad de fuentes primarias de información condiciona el enfoque de la investigación histórica, las temáticas específicas abordadas y dificulta la acertada comprensión de los fenómenos descritos.

Algunas reflexiones

Me gustaría aprovechar esta oportunidad, para contarles algunos acontecimientos históricos, y reflexionar en torno a las lecciones que de ellos se derivan.

Consejos para banqueros

En el año 1863, el Contralor del Circulante de EE.UU envió a los banqueros norteamericanos un instructivo, cuyo contenido, como Superintendente de Bancos, ya he destacado en más de una oportunidad:

“Que no se hagan prestamos cuya recuperación no esté asegurada dentro de una razonable probabilidad...Nunca renueve una letra o pagaré simplemente porque no sabe donde colocará el dinero en igualdad de condiciones...Distribuya sus préstamos en vez de concentrarlos en pocas manos...Si usted tiene dudas sobre la conveniencia de descontar un documento, déle al banco el beneficio de la duda y rechácelo...Cada dólar que un banco presta por sobre su capital y reservas, lo está debiendo y por ello los gerentes están bajo la más estricta obligación hacia sus acreedores como asimismo hacia sus accionistas, de mantener sus descuentos constantemente bajo control...El capital de un banco debe ser una realidad y no una ficción y debe pertenecer a quienes tienen dinero para prestar y no a quienes pidan prestado...Trate de conseguir un negocio bancario recto, limpio y legítimo”.

Esas recomendaciones fueron hechas antes de la existencia de organismos multilaterales como el BIS y el FMI, y aún antes de que la ciencia económica las acuñara formalmente. El negocio bancario ha cambiado sustancialmente desde la emisión de tales instrucciones: Nuevos negocios, mayor velocidad y complejidad, ingeniería financiera y globalización, entre otros aspectos, han transformado profundamente la actividad, sin embargo, es notable la vigencia y validez de dichas palabras. **Back to Basic´s** es lo que se escucha hoy en día en la discusión financiera internacional.

En términos contemporáneos, aunque con un lenguaje diferente, dichos planteamientos resaltan la importancia de la gestión y la diversificación de los riesgos, de la prevención del lavado de activos y el riesgo legal, la relevancia

de la adecuación de capital y del control interno como pilares de la estabilidad financiera.

Crisis de origen financiero, como la actual, nos enseñan que los seres humanos y sus instituciones siempre corren el peligro de perder su memoria, y de tropezar con la misma piedra...y que la amnesia puede afectar incluso a las instituciones y a las economías más robustas del globo. No olvidemos por tanto los costos para el país de nuestra crisis financiera del '82.

Sobre el origen y evolución de la fiscalización bancaria

- La evolución de la fiscalización bancaria está entrelazada profundamente con el desarrollo del sistema financiero y con la historia económica de nuestro país. Sin pretender hacer un recorrido por las más de 80 reformas legales (de distinta envergadura), que se han sucedido desde la primera ley bancaria, me gustaría llamar la atención sobre algunos de esos acontecimientos.

Cuadro 1
Origen y Evolución de la Fiscalización Bancaria: algunos hitos relevantes

Periodo	Hito	Antecedentes
1855-1860	Las primeras leyes bancarias	El sistema de créditos hipotecarios con letras La Ley de Bancos de Emisión
1912	La figura del Inspector de Bancos	Se establecen facultades de inspección para el Presidente de la República a través Ministerio de Hacienda y de delegados especiales.
1925	La Misión Kemmerer	La creación de la SBIF, el BCCH y la promulgación de la Ley Monetaria (Patrón Oro)
1926-1980	Ampliación del ámbito de fiscalización de la SBIF	Fiscalización (SBIF) de una serie de instituciones semifiscales: <ul style="list-style-type: none"> Las Cajas de Crédito Agrario y de Crédito Hipotecario, el Instituto de Crédito Industrial, la Caja Nacional de Ahorro → Banco del Estado (1953). La Caja de Colonización Agrícola (CORA), La Caja de Crédito Popular, La Caja de Crédito Minero (ENAMI) y la Caja de Fomento Carbonero → Contraloría General de la República (1973). La Caja Bancaria de Pensiones y otros organismos previsionales bancarios → INP (1980).
1953 - 1970	El dirigismo bancario, banca regional y ensayos fallidos de nuevas instituciones financieras.	<ul style="list-style-type: none"> Controles cuantitativos y cualitativos de crédito (BCCH), y se establecen encajes diferenciados y colocaciones preferentes deducibles de encaje. Se incentiva la formación de bancos regionales mediante exenciones de sobreencajes (BCCH) y se impulsa la creación de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y la formación de Bancos de Fomento.
1971- 1973	La estatización de la banca	El proceso de estatización alcanza a toda la banca (salvo un par de excepciones) y se desarrolla mediante la compra de las acciones por parte de la CORFO y la designación de interventores que ejercían la administración de los bancos.
1974 -1982	La primera ronda de reformas financieras y la	La privatización de la banca; políticas de estabilización de precios; apertura de la Cuenta de Capitales; liberalización de las tasas de interés; formación de

	crisis de 1982	sociedades financieras e inicio de la intervención masiva de bancos.
1983 →	Las políticas correctivas posteriores.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las Reformas Bancarias (1986 y 1997) ▪ La autonomía del BCCH (1989) ▪ La mantención de los equilibrios fiscales y monetarios

Fuente: Elaboración departamento de Estudios (SBIF) en base a Apuntes sobre la fiscalización bancaria en Chile de Luis Morand Valdivieso.

- La aparición de los bancos en nuestro país fue anterior al desarrollo de las primeras leyes bancarias, las cuales fueron dictadas entre los años 1855 y 1860 como resultado de las recomendaciones del economista francés **Gustavo Courcelle Seneuil** (dichas recomendaciones dieron origen a: el sistema de créditos hipotecarios con letras, la Ley de Bancos de Emisión; y las facultades de inspección del Presidente de la República).

No obstante que estas regulaciones no produjeron resultados muy halagadores,¹ si debe reconocerse en ellas el origen de la fiscalización bancaria.

- En el año 1925, como resultado de las recomendaciones de la **Misión Kemmerer** se emitieron tres leyes: la que creaba el BCCH (como único emisor de moneda), la que creaba la Superintendencia de Bancos (oficina de fiscalización bancaria) y la ley monetaria (que establecía el sistema de patrón oro).

El 23 de septiembre de 1925 se promulgó el texto de la LGB la cual debía entrar en vigencia seis meses después, no obstante mediante una modificación legal se anticipó su entrada en vigencia a fin de enfrentar la investigación de un banco en problemas².

- Los 50 años siguientes fueron para la banca (y por cierto para el país como un todo) **años de fuertes contrastes y cambios**: nuevas instituciones fueron sometidas a la fiscalización de la SBIF, se sucedieron periodos de dirigismo bancario, se impulso la constitución de nuevas instituciones financieras (asociaciones de ahorro y préstamo, bancos de fomento y bancos regionales), se llevo a cabo el proceso de estatización de la banca, privatización posterior e intervención masiva por parte del Estado y por último la ronda de reformas masivas.

¹ Durante su vigencia el Fisco debió hacerse cargo del pago de los billetes de banco durante la crisis (1878) que precedió a la Guerra del Pacífico, y se enfrentó el cierre de diversas instituciones por estados de insolvencia.

² . "...Este era nada menos que el Banco Español de Chile, que había absorbido al Banco de Santiago pocos años antes y que sufrió problemas como consecuencia de los muy aventurados negocios que había efectuado su sucursal en Barcelona...esa sucursal había afianzado la construcción de unas naves y había hecho arbitrajes a futuro de monedas europeas...Como en esos tiempos las noticias no eran lo inmediatas que son hoy día, el estado de cosas de la sucursal en Barcelona sólo se pudo dimensionar en 1925 y el adelanto de un Título de la nueva LGB permitió efectuar una liquidación de ese banco..." (**Luis Morand Valdivieso**).

- **La crisis de los años 80 interrumpió el proceso de reformas financieras** iniciado a partir del año 1975. Durante ésta, gran parte de la banca debió ser intervenida:
 - el 2 de noviembre de 1981 fueron intervenidas ocho instituciones, entre ellas el Banco Español-Chile, el Banco de Talca y Nacional Financiera S.A. Los activos y pasivos de estas fueron absorbidos por dos instituciones, mientras que el resto fueron declarados en liquidación; y
 - el 13 de enero de 1983 fueron intervenidas siete instituciones: Banco de Chile, Banco de Santiago, Colocadora Nacional de Valores; Banco Concepción, Internacional, Banco BHC y el Banco Unido de Fomento. Estos dos últimos fueron declarados en liquidación.

Cuadro 2
Crisis financiera de los ochenta: Costo fiscal de los programas de recuperación de la solvencia (período 1982-89)

	Programa	Costo fiscal (% PIB)
1.	Tipo de cambio preferencial para deudores en moneda extranjera	14,7
2.	Reprogramación de créditos	1,6
3.	Liquidación de instituciones no viables	11,0
4.	Ventas de cartera al Banco Central con compromiso de recompra	6,0
5.	Capitalización popular de bancos	2,4
6.	Pérdidas cambiarias del Banco Central por asumir deudas en M/X de instituciones financieras liquidadas	6,1
	Costo fiscal total	41,8

Fuente: “Regulación de la Banca Chilena”. Gunther Held (2003)

Más allá de los factores que gatillaron y propagaron la crisis (los shocks externos, las políticas cambiarias, la reducción de las exportaciones y el deterioro de los términos de intercambio, entre otros), parece pertinente destacar que dicho proceso dejó en evidencia importantes debilidades del sistema de regulación y fiscalización bancaria: la falta de controles y limitaciones para el otorgamiento de créditos a partes relacionadas; la escasa capacidad del supervisor para detectar oportunamente el deterioro de los activos bancarios; y la falta de un marco regulatorio potente que permitiera enfrentar situaciones de inestabilidad bancaria, entre otras.

Cuadro 3
Estadísticas bancarias de la crisis de los años ochenta

AÑO	N° Instituciones	Colocaciones			Endeudamiento (*)
		Total (MMUF)	% Moneda Extranjera	% Vencido	Índice endeudamiento Base 1980=100
1980	57	507	40%	1,2%	100
1981	63	597	40%	2,3%	105
1982	51	693	46%	4,1%	126
1983	46	600	38%	8,4%	150
1984	46	670	32%	8,9%	207

(*) $(\text{Pasivo exigible/Capital y Reservas})_{1980} = 100$

El proceso se caracterizó por fuertes desequilibrios macroeconómicos; desaceleración de la actividad bancaria; fuerte aumento del endeudamiento; alta proporción de deuda en moneda extranjera; deterioro de la cartera; y un proceso masivo de intervenciones y liquidaciones.

Fuente: Elaboración Departamento de Estudios (SBIF) en base a Revista de Información Financiera

- Los **perfeccionamientos regulatorios** iniciados a partir de esa época, se hicieron cargo de tales debilidades³ generando condiciones para resguardar la estabilidad financiera sobre la base de tres ejes:
 1. la estabilidad macroeconómica (disciplina fiscal, el equilibrio externo y una inflación acotada).
 2. la existencia de un marco institucional adecuado (derechos de propiedad, responsabilidades de los gobiernos corporativos, medidas para enfrentar situaciones de inestabilidad bancaria, disciplina de mercado, mecanismos de protección sistémica), y
 3. una supervisión efectiva (regulación prudencial, supervisión de la gestión de riesgos y la solvencia, y el impulso de la transparencia y la disciplina de mercado).

- Los aciertos, los tropiezos y la forma en que se enfrentaron tales caídas, son parte de una **experiencia que debe permanecer viva**, y que debe seguir nutriendo las decisiones de supervisados y supervisores.

³ En el ámbito bancario las reformas legales de los años siguientes abordaron: La combinación del fortalecimiento de la regulación prudencial con extensión del giro bancario; la transparencia del riesgo de crédito y la situación patrimonial de los bancos; el establecimiento de un régimen de provisiones para cubrir pérdidas esperadas; la adopción de estándares internacionalmente aceptados de solvencia y bases cautas para la internacionalización de las actividades, entre otras.

- Los ciclos económicos son connaturales a la economía de mercado y continuarán presentes en la economía global. Lo importante es prevenir y considerar este factor como parte de la regulación prudencial y la administración del riesgo por parte del sistema bancario.

Dicha experiencia puede incluso ser parte de una exportación no tradicional. En este contexto, el profesor Daniel Kaufman⁴ escribió recientemente un artículo para la revista Forbes titulado “Lessons from America for the US Financial Crisis?: the case of Chile” En una especie de llamado a la humildad, que parte dejando atrás la costumbre de igualar a Estados Unidos con el resto de América, se sugiere que las lecciones de una economía emergente podrían ser útiles para la situación actual en USA.

Cuando se escriba la historia del presente ciclo recesivo mundial, se logre poner en perspectiva los hechos que lo originaron, se develen las fortalezas y debilidades institucionales y se analicen las medidas diseñadas para enfrentar la crisis, tendremos por cierto nuevas lecciones a ser incorporadas en nuestra memoria.

Finalmente, quisiera afirmar que la experiencia acumulada de banqueros y Supervisores en la línea del tiempo de esta Cronología Bancaria, y la solidez que exhibe actualmente el sistema financiero Chileno, constituyen bases sólidas, que habilitan a la banca para acompañar a sus clientes durante la presente fase del ciclo económico. La banca esta llamada a ser tanto un factor de estabilidad como un factor que contribuya a la solución de las dificultades generadas por la crisis.

Muchas gracias.

⁴ Director de Word Bank Institute.