

HISTORIA DE LA CONCENTRACIÓN Y PRIVATIZACIÓN DE LA BANCA CHILENA

* Andrea Riquelme Beltran

PRESENTACIÓN

Este documento es una compilación realizada por una dirigente sindical bancaria, que en el proceso de capacitación de este nuevo rol se ha empapado de los documentos existentes, que se han ido construyendo a través de los años en torno a la Banca Chilena y a la Confederación Bancaria, confeccionados por los propios dirigentes bancarios, organizaciones sindicales bancarias, entidad académica e investigación PET (Programa de Economía del Trabajo), Profesionales de la economía, sociología, ingeniería y derecho, Instituciones públicas como la SBIF (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras) y el Banco del Estado.

En este recorrido histórico realizado a través de esta compilación, en mi calidad de dirigente bancaria me ha ayudado a comprender que debo seguir recopilando información de la experiencia de aquellos dirigentes que aún siguen cumpliendo su rol de representación de los trabajadores y transmitir los conocimientos a los nuevos dirigentes que se incorporan a la lucha de estos, con el ideal que mañana será un mundo mejor y más justo para todos nosotros. Sin dejar de mencionar que el éxito de este trabajo no es el resultado de unos pocos, sino la suma de todas las organizaciones de los diferentes sectores económicos y sus dirigentes comprometidos con los trabajadores.

1.- INTRODUCCIÓN

Es evidente que la actividad ligada al sector financiero forma parte de nuestra vida cotidiana, vamos haciendo uso queramos o no de la tecnología y servicios bancarios. Por lo que, nuestras actividades diarias van siendo ligadas, directa o indirectamente, a la banca. *En Chile se entiende a “la banca” como sinónimo del sistema bancario, esto es, como el “conjunto de entidades bancarias que se rigen por las mismas disposiciones legales, que se encuentran autorizadas para realizar las mismas operaciones y están sujetas a la supervisión de una misma autoridad fiscalizadora”* ⁽¹⁾. Desde la recepción de salarios, pagos de cuentas de servicios, utilización de tarjetas de crédito o débito, pagos de colegios, ahorro, hasta las diversas relaciones de compra y venta, etc., que nos hacen servirnos de los cheques, letras, banca electrónica y demás instrumentos comerciales y financieros.

Por otra parte, el mercado de capitales se hace presente en amplios ámbitos de la vida social. Nuestras necesidades de previsión, de ahorro, de salud, de acceso a la educación y a la vivienda, van siendo canalizadas a través de los bancos, las asociaciones de fondo de pensiones, isapres, cajas de compensación, etc.

A su vez, el valor de nuestros ingresos, posibilidades de consumo, capacidad de compra, condiciones de vida, las vemos ligadas a las inversiones públicas y privadas, a las alternativas de los precios de nuestras importaciones y exportaciones, al comportamiento del dólar y a las condiciones de los mercados internacionales, cuyas relaciones se expresan y llevan a afecto a través de las actividades bancarias.

La actividad bancaria se ofrece, así, como un estratégico sector de intermediación entre diversos mercados y flujos de capitales, comerciales, industriales y financieros que van

entretejiendo nuestra vida, enmarcando nuestro desarrollo económico y social, tanto en el ámbito nacional como internacional.

2.- ¿QUÉ ES UN BANCO?

Un banco o entidad bancaria, es una empresa que se caracteriza por cuatro principales actividades:

1. La intermediación financiera, la cual consiste en recibir depósitos de un grupo de personas y prestarla a otros a quienes desean invertir. Esta es considerada la principal actividad bancaria, ya que la vida y rentabilidad de los bancos dependen en gran medida de cómo éste administra y lleva a cabo su política de intermediación financiera a través de “colocar” dinero por un lado y “captar” dinero por otro. Por lo tanto se distribuye básicamente en dos categorías:
 - a) Servicios de Activos (fundamentalmente análisis de riesgo, consecución de fondos, monitoreo del deudor, recolección y contabilización de los pagos).
 - b) Servicios de Pasivos (lugar de depósito, llevar la contabilidad de los depósitos y giros, pagar una determinada rentabilidad).
2. La administración de los medios de pago, los bancos deben otorgar una diversidad de servicios, como la administración de cuentas corrientes, operaciones de caja, transacciones electrónicas, tratamiento de los cheques, giros, pagarés, etc., para asegurar la circulación del dinero. Estos servicios son la consecuencia natural de la creación de dinero o más bien multiplicarlo, en un proceso llamado “expansión múltiple de los depósitos bancarios”, por parte de los bancos.
3. Los servicios financieros, los bancos ofrecen otros tipos de servicios como el arriendo de cajas fuertes y consejos diversos. Al mismo tiempo, cumple ciertas funciones del servicio público como son las declaraciones fiscales, la recolección de impuestos o la recepción de pagos de cuentas de luz, agua y gas, a través de la tecnología como por ejemplo los pagos automáticos de cuentas.
4. La tesorería y la actividad interbancaria, como todas las empresas, los bancos pueden tener momentáneamente o estructuralmente un exceso o una insuficiencia de tesorería. Para enfrentar este tipo de situaciones, el Banco Central juega el papel de banco de bancos.

3.- LA EVOLUCIÓN DEL SECTOR BANCARIO CHILENO.

Partiendo de la base que el sector bancario y financiero en general cumple un rol importante en el desarrollo económico a través de la canalización de los recursos financieros existentes en la sociedad, observamos para el caso chileno que esta función varía y se modifica a lo largo de la historia.

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 (ej. Banco de A. Edwards y Cía.) pueden 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 enríquezcense".

La influencia de este personaje hizo surgir varias leyes bancarias a partir de 1855, culminando con la Ley de Bancos de Emisión de 1860, que fue la primera ley que estableció normativas sobre la operación de los bancos. Esta ley establecía algo que se ha mantenido en el tiempo, que es el horario de atención bancario (lunes a viernes entre 9 y 14 horas).

En estos años, podemos mencionar la creación de los siguientes bancos: Banco de Concepción (16 de octubre de 1871), el Banco Bñif (1° de diciembre de 1883), el Banco de A. Edwards (18 de abril de 1892), el Banco de Chile (1° de enero de 1894), el Banco Osorno y La Unión (29 de agosto de 1908).

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. 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.

Durante el gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925), se hicieron diversos estudios en el país sobre la necesidad de una auténtica fiscalización bancaria y la creación de un Banco Central, coincidiendo con las medidas acordadas en la Conferencia Internacional Financiera celebrada en 1920, en Bruselas.

Para ese efecto, vino al país una misión privada norteamericana, presidida por el economista Sr. Edwin Kemmerer, la que propiciaba, en síntesis, tres medidas: primero, la creación de un banco Central que fuera el único emisor de moneda; segundo, el establecimiento de una oficina gubernativa que tuviera la fiscalización efectiva del sistema bancario, inclusive del banco Central; y la tercera, una ley monetaria que consagrara definitivamente el sistema del patrón oro. Estas medidas fueron recomendadas, y adoptadas, en Panamá, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile.

En Chile estas medidas se implementaron con la modificación a la Ley de Bancos de Emisión de 1860, con el Decreto Ley N°573 del 29 de septiembre de 1925, con el cual se

crea el Banco Central. Éste queda definido como una institución cuyas operaciones principales serán las de emisión y redescuento. Su capital se divide en acciones como en las sociedades anónimas, aún cuando no se le califica de tal, y se divide en cuatro clases: las A para el fisco; la B para los bancos nacionales; la C para los bancos extranjeros; y la D para el público en general.

Con el Decreto Ley N°782 del 21 de diciembre de 1925, se implementa la segunda medida, cual es la creación de la Superintendencia de Bancos. Ésta se establece en el Ministerio de Hacienda, y se 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.

La tercera ley que recomendó la Misión Kemmerer fue la ley monetaria, que consagraba el patrón oro, con el Decreto Ley N°606 de 1925, y su duración efectiva fue hasta 1931, fecha en que, por efecto 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.

Con estas medidas se consolida el sistema bancario, sin dejar de mencionar que a causa de la crisis de 1929, el único problema bancario que hubo que lamentar fue con el Banco Nacional, el que concentraba buena parte de sus créditos en la agricultura. Y a partir de la década del 30 ve nacer nuevas instituciones bancarias, entre ellas el Banco de Crédito e Inversiones (7 de mayo de 1937), en la década de los 40 los Bancos Sudamericano (16 de octubre de 1944), el Banco Israelita, hoy Internacional (17 de julio de 1944).

Ya que a la Superintendencia se le encomendó una mayor fiscalización a diversas instituciones semifiscales, las Cajas de Crédito Agrario y de Crédito Hipotecario, el Instituto de Crédito Industrial y la Caja Nacional de Ahorro pasaron a formar el Banco del Estado de Chile, el 1° de septiembre de 1953.

Con la modificación de la nueva Ley Orgánica fijada por el Decreto con fuerza de Ley N°126 de 1953, se le dan mayores atribuciones al Banco Central, quien se transforma en el gran conductor y dispensador del crédito, y quien le da la dirección económica a Chile, donde tanto el Estado como los privados, pasan a ser súbditos de éste.

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.

Al asumir como Presidente Jorge Alessandri se empezó a negociar una ley de facultades extraordinarias. 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.

El período de 1964-1970 se caracteriza por el predominio de un sistema bancario privado y bastante concentrado. Al asumir en 1964 Eduardo Frei Montalva, implementó una serie de reformas al sistema para hacerlo concordante con el nuevo sistema de políticas económicas y del nuevo gobierno. Sin embargo la magnitud de los cambios económicos y sociales que propuso el gobierno, fueron atenuados por la imposibilidad de modificar realmente el funcionamiento del sistema bancario. Un aspecto clave fue no poder reestructurar el directorio del Banco Central. Esto retardó, en gran medida el proceso de racionalización propuesto. Al final del período el crédito continuaba muy concentrado. La meta inicial del gobierno, era redistribuir el 43,6% del total del crédito a través del mecanismo de selectividad (aspecto crucial que permite ligar la actividad bancaria con el desarrollo). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados por el gobierno demócrata cristiano, al modificar la política crediticia y la política monetaria para favorecer el financiamiento de actividades productivas consideradas prioritarias, el crédito selectivamente controlado no representó en este período más del 3,7% del crédito total.

La estructura del sector bancario chileno se caracteriza en este período por ser preponderantemente privada y bastante concentrada. La influencia de los bancos comerciales privados es enorme. Estos controlan a diciembre de 1970 el 63% del activo total del sistema bancario, el 48% de las colocaciones, el 54% de los depósitos y el 83% de las utilidades. Los bancos comerciales extranjeros tienen poca incidencia en el mercado financiero debido a una voluntad del gobierno de no desnacionalizar el sistema bancario. El Banco del Estado por sí solo representaba una parte significativa del sistema bancario. Este alcanzaba un volumen de actividades correspondientes al 37% del total del sector, aun cuando su nivel de utilidades era sólo de un 17,4% del total. Cabe destacar que en enero de 1970 existían 22 bancos nacionales y 5 extranjeros.

Los cinco mayores bancos comerciales; Banco de Chile, Banco Sudamericano, Banco Edwards, Banco de Crédito e Inversiones y Banco Español Chile captaban el 59,4% de los Depósitos en moneda nacional, el 57,7% de las Colocaciones en moneda corriente y se apropiaban el 57,7% de las Utilidades.

Tabla 1: Concentración por Grupos Económicos
año 1970

Grupos de Control	Bancos
Familia Yarur Banna (Gran industria textil)	Banco de Crédito e Inversiones Banco Llanquihue

	Banco Continental
Said (de poderosos intereses monopólicos en la industria textil)	Banco Panamericano Banco Nacional del Trabajo
Familia Edwards (dueño del Diario el Mercurio)	Banco de A` Edwards
Familia Matte (dueños de la papelera)	Banco Sudamericano
Familia Litvak Decepter	Banco Israelita (hoy Internacional)
Varios grupos económicos	Banco de Chile

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Durante el gobierno socialista del presidente Salvador Allende Gossens, quien estuvo en el poder entre 1970 y 1973, la mayor parte del sector bancario pasó a manos del Estado. Efectivamente, la Corporación Chilena de Fomento (CORFO) adquirió una participación mayoritaria en catorce bancos comerciales, además de una participación inferior al 30% en otras cinco instituciones bancarias. Al final, el Estado pasó a controlar los bancos privados más importantes y una fracción abrumadora del crédito total. De los diecisiete bancos comerciales que existían en septiembre de 1973, catorce estaban en manos del Estado, quedando apenas tres bajo administración privada. Además, existían varias otras instituciones públicas que otorgaban créditos de mediano y largo plazo. En total, el 85% del sector financiero chileno quedó bajo control estatal.

Tabla 2: A) Participación mayoritaria CORFO septiembre 1973

Bancos	% Acciones
Banco Sur de Chile	79,8
Banco Curicó	99,74
Banco Continental	54,04
Banco Español	93,95
Banco Osorno y La Unión	89,51
Banco Israelita	95,91
Banco Nacional del Trabajo	83,82
Banco de Talca	89,55
Banco Sudamericano	97,39
Banco Concepción	92,08
Banco de Chile	52,61
Banco O` Higgins	98,07
Banco Chileno Yugoslavo	78,16
Banco de Valdivia	74,72

Tabla 2: B) Participación minoritaria CORFO septiembre 1973

Bancos	% Acciones
Banco de Llanquihue	0,61
Banco de Constitución	0,18
Banco de Crédito e Inversiones	12,63
Banco Regional de Linares	13,59
Banco de A. Edwards (en liquidación)	0,08

Fuente: Gerencia de Normalización de la CORFO

Continuando con las reformas iniciadas por el Presidente Frei, el gobierno de Allende decidió modificar, por primera vez en la historia, la estructura de propiedad del sistema bancario. A juicio del nuevo gobierno, sólo a través de la estatización del sistema bancario era posible lograr una real redistribución del crédito en la economía.

4.- LA PRIMERA RONDA DE PRIVATIZACIONES

El gobierno militar, que llegó al poder en septiembre de 1973, inició un proceso generalizado de privatización, llegando a vender la mayor parte de su participación en el sistema bancario entre 1975 y 1976. A fines de 1976, se habían vendido trece bancos al sector privado, aunque el Estado retuvo, y hasta el día de hoy aún retiene, el Banco del Estado.

La CORFO estableció una política para la privatización de sus empresas, mediante licitaciones públicas en las cuales cualquier individuo o entidad, nacional o extranjero, podía participar. Se les exigió el pago de un pie de entre 10% y 20%, con el resto cancelable en cuotas trimestrales. El saldo de la deuda tenía una tasa de interés real anual que variaba entre el 8% y el 12%. Asimismo, debía ser respaldada por activos reales equivalentes al 150% de su valor. De esa manera, el mecanismo normal para la privatización fue el de una licitación abierta. En el caso de que la CORFO considerase que las ofertas eran insuficientes, iniciaba negociaciones directas con potenciales compradores.

En este período se fusionaron el Banco del Sur y el Banco Osorno y la Unión, continuando esta entidad bajo el nombre Banco Osorno y La Unión; y el banco de Concepción con el Banco de Valdivia, conservándose el nombre del Banco Concepción. También se observa la entrada en funcionamiento de dos bancos de fomento el del Bío-Bío y el de Valparaíso y el regreso a Chile de los bancos extranjeros como el Citibank N.A.

Tabla 3: Concentración por Propiedad de los Bancos Privados año 1978

Bancos	Mayores Accionistas	Acciones
Banco Continental	Nicolás Yarur Lolas Corfo Total	48% 54% 100%
Banco De Chile	Javier Vial Castillo Grupo Carlos Cruzat Paul Familia Hirmas Francisco Soza Cousiño Familia Menéndez Grupo Andina Patricio García Vela Total	31,0% 10,0% 9,5% 4,0% 3,0% 3,0% 2,5% 63,0%
Banco De Concepción	Hernán Ascuí Hermanos Sáenz Antonio Martínez y Juan Cueto Fernando Giner Jaime ruiz Acosta y Cosmelí Total	9,8% 9,5% 9,2% 7,5% 8,0% 3,0% 47,0%
Banco De Constitución	Eugenio Correa Montt Organización Las Condes Germán Picó Cañas Edmundo Eluchans Total	40,0% 30,0% 15,0% 9,0% 94,0%
Banco De Crédito e Inversiones BCI	Familia Yarur Banna Guillermo Schiess Total	77,0% 6,0% 83,0%
Banco De Santiago	Grupo Cruzat-Larraín Total	100,0% 100,0%
Banco Del Trabajo	Agustín Edwards E. José Said Saffie Capitales Venezolanos Total	20,0% 20,0% 39,0% 79,0%
Banco Español	Grupo Vicente Puig Corporación de Molinos de Chile Total	56,0% 33,0% 89,0%
Banco Hipotecario BHC	Javier Vial Castillo Carlos Vial Espantoso Familia Marín Larraín Luis Alvarez Marín Patricio García Vela Otros Total	80,0% 11,0% 4,0% 2,6% 2,1% 0,3% 100,0%
Banco Hipotecario y de Fomento Nac.	Grupo Cruzat-Larraín Grupo Francisco Soza C. Total	55,0% 45,0% 100,0%

Continuación Tabla 3: Concentración por Propiedad de los Bancos Privados año 1978

Bancos	Mayores Accionistas	Acciones
Banco Ind. Y Comercio Ext. BICE	Grupo Eliodoro Matte	100,0%
	Total	100,0%
Banco Sudamericano	Andrónico Luksic	21,0%
	Asociación de Molineros	18,0%
	Guillermo Schiess	6,0%
	Carlos Vial Espantoso	4,5%
	Javier Vial Castillo	3,0%
	Grupo Eliodoro Matte	3,0%
	Total	55,5%
Banco Unido de Fomento BUF	Grupo Abalos y González	20,0%
	Grupo Eliodoro Matte	3,0%
	Luksic (Banco Sud Americano)	15,0%
	Jorge Yarur Banne	1,0%
	Agustín Edwards E.	1,0%
	Rafael Arancibia Frías	0,5%
	Total	40,5%
Colocadora Nacional de Valores	Grupo Cruzat-Larraín	100,0%
Banco de Fomento	Total	100,0%

Fuente: Superintendencia de Bancos.

Aun cuando los objetivos de este proceso de privatización eran claros y, además, eran coherentes con la apertura general de la economía, incluyendo la apertura del mismo sector financiero, el proceso en sí ha sido blanco de diversas críticas:

(I) En primer lugar, el *timing* fue inadecuado, debido a que en 1975 Chile enfrentaba lo que en ese momento era la mayor recesión desde la Gran Depresión. En 1975 el PIB cayó en 13 puntos porcentuales y el ahorro bajó a niveles mínimos.

(II) En segundo lugar, durante este proceso hubo poca preocupación por diseminar la propiedad de las empresas que eran privatizadas. Se estableció una restricción sobre la fracción del capital de un banco que un agente determinado podía poseer —1,5% para individuos y 3% para corporaciones— pero fue fácil evadir dicha limitación, y rápidamente se eliminó. Las ventas efectuadas a través de licitaciones abiertas produjeron una concentración de la propiedad en manos de los pocos grupos económicos que contaban con acceso al crédito externo; grupos que eventualmente se tornaron en grandes conglomerados. Típicamente, el proceso empezó con una compra con alto endeudamiento de una empresa financiera perteneciente a la CORFO, la que se usó después para hacer ofertas sobre otras empresas industriales que iban a ser vendidas por el Estado. Durante este proceso, grupos con bases muy reducidas de capital lograron controlar un gran volumen de activos.

(III) Tercero, y más importante en el caso del sector bancario, la privatización no se insertó en un marco adecuado de regulación y supervisión. En general, los bancos se quedaron sin supervisión. Sin embargo, existía un seguro implícito (aunque no explícito) de depósitos.

Esto se hizo claro ya en 1976, cuando el Estado protegió los depósitos de un banco recién privatizado que no pudo hacer frente a sus compromisos. El problema clásico del riesgo moral de la literatura bancaria se hizo presente, pero la regulación y la supervisión

existente no lo consideraron. Además, la percepción pública era que los grandes bancos probablemente eran “demasiado grandes para quebrar”. La Ley de Bancos era muy débil tanto en cuanto a regulación como a supervisión. No había un seguimiento de la calidad de la cartera. No existía una idea clara sobre el nivel de la cartera mala y, luego, tampoco del valor económico del capital. A pesar de que eventualmente se impusieron limitaciones para restringir los préstamos relacionados, dichas restricciones se evadieron fácilmente en la práctica. El hecho que en los dos mayores bancos privados, el 21% y 50% respectivamente del total de los préstamos había sido otorgado a agentes relacionados, es un indicador de la falta de regulación y supervisión prudencial en el sector bancario en ese entonces. El importante incremento de las tasas de interés para depósitos (lo cual es reflejo de los problemas de riesgo moral y de demanda de créditos simplemente para renovar créditos antiguos), junto con el hecho de que la cartera mala no estaba adecuadamente provisionada, constituyeron otros indicadores que apuntaban en el mismo sentido. Finalmente, la ley no era clara respecto de la situación de las instituciones que quebraban. En la práctica, esto significó que el Estado, finalmente, tuvo que intervenir en dichos casos, respaldando los ahorros de los depositantes.

La crisis económica que afectó a América Latina a principios de la década del ochenta provocó en Chile una crisis aún más profunda que la de 1975. Entre 1982 y 1983 el PIB cayó en casi 17%, subiendo el desempleo a más de 20%. No es ésta la ocasión para entrar a analizar las causas de esta crisis; sin embargo, una de las lecciones que se desprendió de ella fue que el nivel del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos no es irrelevante.

La crisis económica rápidamente repercutió en el sector bancario. El gobierno, a través del Banco Central —no autónomo en ese tiempo— implementó varios programas dirigidos a rescatar tanto a los depositantes como a todo el sistema bancario y el sistema de pagos. Sin este tipo de acción —el cual desde luego comprometió importantes recursos— es probable que la crisis hubiera sido peor, involucrando aún más recursos. Se diseñó un programa para reestructurar parte de la deuda del sector privado con el sistema bancario, el cual fue financiado por el Banco Central mediante la emisión de deuda. También se implementó un programa para aliviar las deudas en moneda extranjera. Efectivamente, con las devaluaciones que siguieron —en el período de un año el tipo de cambio nominal se duplicó— estas deudas se hicieron muy difíciles de servir. Por otra parte, el Banco Central compró la cartera mala de los bancos comerciales. Esto significó que los bancos comerciales adquirieron una deuda con el Banco Central, la cual se amortizaría mediante utilidades futuras— la denominada deuda subordinada.

La crisis era de tal magnitud, que la Superintendencia de Bancos estimó que, para el sistema bancario como un todo, la cartera mala no provisionada en un momento llegó a representar más del 200% del capital total de los bancos.

A fines de 1980 existían en el país 24 bancos nacionales privados y 13 bancos extranjeros, junto con 18 sociedades financieras. Entre noviembre de 1981 y enero 1983, 14 bancos y 7 financieras intervenidas por la SIBF. Entre ellos, 6 bancos fueron liquidados, 2 absorbidos por los bancos De Santander y Centrobanco. El Banco Empresarial Fomento se fusionó con dos sociedades financieras dando origen, en octubre de 1982, al Banco Del Desarrollo y, por último, 5 bancos fueron intervenidos (enero de 1983) dentro de los cuales se encuentran los dos mas importantes del país: el Banco de Chile y el Banco de Santiago, además del banco de Concepción, el Banco Colocadora Nacional de Valores y el Banco Internacional. También se nombraron inspectores en el Banco Hipotecario de Fomento Nacional y en el Banco Nacional. Resultado a fines de 1983 operaban en Chile 18 bancos comerciales privados nacionales, 19 bancos comerciales extranjeros y sólo 7 sociedades financieras.

Hacia fines de 1982, el mayor endeudamiento financiero externo recaía en los bancos nacionales privados. La tabla 4 indica que este fue de 5.992,6 millones de dólares, es decir, el 82,5% de la deuda externa financiera y el 35% de la deuda externa total. En primer lugar recaía para el Grupo Vial a través de los bancos De Chile, Hipotecario y Morgan Finanza, acumuló deudas externa que sumaban 2.410 millones de dólares al 31 de diciembre 1982 y que equivalían al 40,7% del endeudamiento externo del sector financiero privado y al 33,2% de la deuda financiera total. En segundo lugar, el Grupo Cruzat-Larraín concentro en los bancos Santiago, BHIF, Colocadora, a la misma fecha, créditos equivalentes al 19% del endeudamiento de los bancos privados nacionales y al 15% del total de la deuda externa financiera.

Tabla 4: Compromisos externos de la banca y grupo de control al 31/12/1982 (millones de dólares y porcentajes)

Bancos Nacionales	Grupo de Control	Particip.	Compro. Externos
De Chile	Vial, Soza, Hirmas, Guilisasti	28,19%	2.047,4
BHC	Vial	3,59%	259,9
Morgan Finanza	Vial y extranjeros	1,42%	102,2
Santiago	Cruzat-Larraín	12,12%	879,4
BHIF	Cruzat-Larraín, Soza	1,88%	137,4
Colocadora	Cruzat-Larraín	1,49%	107,7
Sud Americano	Luksic, Borda, Schiess	6,37%	462,0
O`Higgins	Luksic y Extranjeros	3,35%	242,7
BCI	Yarur	4,89%	354,7
Continental	Yarur	1,03%	74,6
Concepción	Cueto, Martínez, Giner, Sáenz	4,37%	316,4
Edwards	Edwards	3,36%	243,4
Trabajo	Extranjeros y Said	2,87%	208,0
Osorno	Varios	1,89%	143,1
BUF	Extranjeros y Abalos-González	1,86%	134,8
Nacional	Errázuriz	1,49%	108,0
BICE	Matte	1,43%	104,0
Internacional	Gómez, Gallo y otros	0,63%	45,8
Pacífico	Comandari	0,28%	20,3
BEF	Varios	0,01%	0,8
	Subtotal	82,52%	5.992,6
Del Estado de Chile	Estatal	10,73%	779,2
Bancos Extranjeros			
Subtotales de 19 Bancos		6,75%	490,6
TOTALES		100,00%	7.262,4

Fuente: Superintendencia de Bancos.

La mayoría de los bancos que se habían privatizado en 1975 volvió a estar bajo el control estatal durante este período. Así, paradójicamente, pocos años después de la privatización del sistema bancario, el Estado volvió a ser el actor principal en el mercado crediticio, llegando eventualmente a controlar alrededor del 50% del crédito total. Hay que agregar

que este proceso también incidió en aquellos fondos de pensiones que se encontraban vinculados a los bancos intervenidos. Cerca del 70% de tales fondos volvieron a manos del Estado.

Esto, claramente, no era coherente con la filosofía económica de las autoridades. Un sistema financiero privado, sólido y moderno, era pieza fundamental en una economía de mercado, por lo que la reprivatización del sistema bancario pasó a ser primera prioridad.

La crisis financiera hizo surgir inmediatamente la siguiente interrogante: ¿Qué falló? Parte de la respuesta estaba relacionada con la caída en los términos de intercambio y otros shocks externos negativos que afectaron a la economía chilena en ese entonces. Desde luego, no había mucho que hacer frente a los shocks externos, salvo ser más cauteloso y preocuparse más por la mantención de los equilibrios macroeconómicos, especialmente por el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Sin embargo, con respecto al sector financiero mismo, quedaba claro que la legislación era deficiente: hacía falta una modificación. Es así como, luego de un prolongado período de estudio, se promulgó una nueva Ley de Bancos en 1986.

Sin entrar en los detalles de dicha legislación, debiera señalarse que su orientación básica apunta a una regulación prudencial y preventiva. Se pretende detectar los problemas en su fase incipiente, es decir, antes de que se tornen difíciles de manejar. La legislación pone énfasis en el capital de los bancos, en las provisiones y en la supervisión, además de imponer restricciones sobre préstamos relacionados. Por otra parte, establece procedimientos claros para la capitalización de un banco en dificultades y establece un seguro de depósitos explícito, aunque éste queda limitado a un cierto monto con el fin de minimizar los problemas de riesgo moral.

5.- LA SEGUNDA RONDA DE PRIVATIZACIONES.

La segunda ronda de privatizaciones en Chile se inició en 1985. La economía ya había iniciado el camino de la recuperación y se estimaba fundamental volver a privatizar las instituciones financieras que habían sido intervenidas por el Estado después de la crisis. Además, esta ronda de privatizaciones incorporó a varias otras empresas relacionadas con los propietarios de los bancos intervenidos. Al asumir el control de dichos grupos, el gobierno, indirectamente, asumió el control de las empresas, llegando éstas a formar parte de los que se denominó el “área rara” de la economía. Alrededor de 40 empresas formaron parte de dicha área; algunas de ellas, bastante grandes y representativas de una fracción importante del PIB. Debido a su importancia en la economía, y teniendo en cuenta que la falta de definición de su propiedad demoraba su efectiva rehabilitación, estas empresas se reprivatizaron también durante este período. Finalmente, en esa ronda se privatizaron, además, algunas grandes empresas que tradicionalmente estaban en poder del Estado, tales como las de telecomunicaciones, electricidad, acero y otras.

El propósito de esta fase de privatización fue dar al sector privado, y a la economía en su conjunto, un impulso decisivo. Los efectos positivos sobre el ahorro, la inversión, el crecimiento, el empleo y el desarrollo del mercado de capitales que esta ronda tuvo son pruebas concretas de que los objetivos planteados originalmente se cumplieron.

En cuanto al sistema bancario, la privatización formó parte de una estrategia general que contempló el mejoramiento en la regulación y supervisión anteriormente mencionado, la capitalización de bancos en dificultades y la liquidación de aquellos que no tenían

posibilidad alguna de recuperación. Mediante el capitalismo popular se enajenaron los dos mayores bancos —además de una importante fracción de los dos mayores fondos de pensiones—. Las ventas exigieron el pago de un pie del 5%, con el saldo cubierto mediante un préstamo subvencionado y con ciertas exenciones tributarias. Tales incentivos (el subsidio al préstamo y la exención tributaria) solamente tenían validez para individuos, quienes además enfrentaron estrictos límites máximos en cuanto a su participación en cada empresa. Otros tres bancos se vendieron a corporaciones mediante negociaciones directas.

Los incentivos y los subsidios otorgados por el gobierno en esta ronda de privatización han sido criticados, especialmente a la luz del gran incremento en el valor de la mayoría de los bancos y otras empresas que se privatizaron en este período. Tal crítica es injusta por al menos dos razones. En primer lugar, en ese momento la economía chilena no se encontraba en una situación comparable a la actual. Por lo tanto, era muy difícil encontrar a inversionistas dispuestos a pagar montos mayores por estas compañías. En segundo lugar, Chile fue pionero en los procesos de privatización, y el ser pionero a veces conlleva un costo. En la década de 1990, cuando casi todos los países de Europa Oriental y América Latina se encuentran embarcados en procesos masivos de privatización, en muchos casos motivados por la exitosa experiencia chilena, es más fácil convencer a los inversionistas de que, si el proceso está inserto en un proceso global de estabilización y de reformas estructurales, tendrá éxito, por lo que conviene invertir en ese país. Chile no contaba con esta ventaja. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, los beneficios de esta segunda ronda de privatizaciones para la economía chilena superaron con creces los costos.

Mediante los mecanismos descritos anteriormente, se capitalizaron los bancos y la situación en cuanto a su nivel de endeudamiento mejoró en forma significativa en pocos años. La nueva legislación, junto a la experiencia de la crisis, produjo los resultados deseados en el sentido de que el sistema entero se hizo más profesional y más consciente de los riesgos involucrados en este negocio. Se fortaleció la Superintendencia de Bancos, la cual, desde ese entonces, ha estado vigilante para detectar problemas incipientes. Por otra parte, el objetivo de la distribución de la propiedad se logró en gran medida durante esta segunda fase de privatizaciones. Por ejemplo, los mayores quince accionistas de los dos bancos privados más grandes del país, quienes antes de la crisis representaban el 34% y el 97% respectivamente del capital total de estos bancos, después de su reprivatización llegaron a representar apenas el 6% y el 10% respectivamente. Esto marcó una diferencia respecto de la primera ronda de privatizaciones. Otra diferencia fue que, aun cuando se utilizó deuda para comprar una importante fracción de los activos, al distribuirse la propiedad de éstos entre muchos individuos, se redujo el riesgo de quiebra.

6.- LA FUSIONES A PARTIR 1990.

Para la década del 90 la característica del sistema bancario chileno sigue siendo su alta concentración pero a diferencia de las décadas anteriores su propiedad, se encuentra en un alto porcentaje en manos extranjeras.

Sin embargo, en este período ocurrió lo siguiente. En 1996 se fusionaron los bancos Osorno y Santander, arrojando 1.500 despidos, llamados eufemísticamente “desvinculaciones”. Posteriormente en 1997, se fusionaron los bancos O’higgins y Santiago, despidiendo a más de 2.000 trabajadores. Luego en el 2001 se fusionaba el banco A. Edwards y el banco de Chile y más de 1.500 trabajadores perdían su empleo. Finalmente, en el 2002 se fusionaban los bancos Santiago y Santander provocando entre renuncias y despidos, más de 2.000 trabajadores a la calle. A este proceso hay que sumar los más de 1.500 despidos como consecuencia de las compras de las financieras Conosur por parte del BCI y las financieras Condell y Corfinsa, por parte de Corp Banca.

En efecto, los dos más grandes grupos del país concentran más del 47% del total de las colocaciones del sistema al finalizar el 2001, llegando en algunas regiones a controlar más del 60% del total.

Según los analistas, “la concentración sectorial es aún mayor en las utilidades. Los dos grupos hegemónicos reunieron en el 2001, el 54,2% de las ganancias totales. Particularmente es muy elevado el porcentaje de participación en las ganancias del BSCH, que alcanzó en el lapso mencionado un 37,1% de las utilidades totales, superando ampliamente su porcentaje de presencia en el mercado”

Tabla 5: Concentración por Grupos Económicos año 2001

Bancos	Colocaciones	Utilidad	Controlado por:
Santiago/Santander	27,7	37,1	BSCH (España)
Chile-Edwards	19,2	17,1	Grupo Luksic
Estado	12,2	6,2	Estado
BCI	8,9	9,2	Grupo Yarur
BBVA-Bhif	5,9	2,6	BBVA (España)
Corpbanca	4,8	5	Grupo Saieh

Fuente: CENDA

La concentración, además de generar variados impactos negativos en la economía nacional; cesantía, empleo precario, distribución regresiva del ingreso, etc., ha disminuido fuertemente el número de instituciones financieras chilenas en el país y ha transferido la propiedad de éstos a capitales extranjeros. Hoy, sólo un banco, se haya en manos del Estado y su función y política no difiere mucho de la desarrollada por el resto de los bancos comerciales.

Antes de la dictadura, en 1973, mayoritariamente la banca estaba en manos estatales. En 1990, existían 40 bancos y varias financieras. Hoy, el número se ha reducido sólo a 25.

(Cifras a diciembre del 2001)

BANCOS NACIONALES	RENTABILIDAD SOBRE CAPITAL Y RES. ANUALIZADO
BANCO DE CHILE	27,90% *
BANCO BICE	25,70%
BANCO CRÉDITO INVERSIONES	23,80%
CORPBANCA	20,10%
BANCO DEL DESARROLLO	14,20%
BANCO SECURITY	13,10%
BANCO ESTADO	11,00% **
BANCO INTERNACIONAL	8,60%
BANCO EDWARDS	4,40% *

* A partir del 1 de enero de este año se fusionaron

** Único Banco de propiedad estatal

FUENTE: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

(Cifras a diciembre del 2001)

BANCOS EXTRANJEROS	RENTABILIDAD SOBRE CAPITAL Y RES. ANUALIZADO
DEUTSCHE BANK CHILE	35,30%
ABN AMRO BANK	28,40%
BANCO SANTIAGO	28,30% * *
BANCO SANTANDER CHILE	25,50% * *
BANCO SUDAMERIS	18,80% *
CITIBANK N.A.	15,10% *
AMERICAN EXPRESS BANK LTD	11,30% *
DRESDNER BANQUE NATIONALE DE PARIS	10,40%
BANKBOSTON N.A.	8,50% *
THE BANK OF TOKYO-MITSUBISHI LTD	7,70% *
BBVA BANCO BHIF	6,50%
BANCO SCOTIABANK	6,20%
HSBC BANK USA	4,70% *
BANCO DO BRASIL S.A.	3,60% *
JP MORGAN CHASE BANK	0,70% *
BANCO NACION ARGENTINA	0,30% *

* Sucursales de bancos extranjeros no establecidos en Chile

** Ambas instituciones de propiedad del grupo español SCH

FUENTE: Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

Si se analiza detenidamente la estructura actual de la propiedad en la banca, se identifican con claridad variadas características que son atentatorias para un sano y transparente sistema financiero, inclusive, contradictorio con los fines que dicen defender los más fervientes partidarios del modelo de "mercado". En Chile, después de la fusión de los bancos Chile y Edwards, existen sólo 8 bancos en propiedad de capitales nacionales y, dada la alta competitividad y el desarrollo del sistema financiero chileno, es probable que este número se reduzca en un plazo breve.

Por otra parte, de los 16 bancos extranjeros operando en Chile, sólo lo hacen íntegramente 7, de los que el español BSCH es propietario de dos de los tres bancos más

grandes del país, concentrando más del 27,7% y con una utilidad superior al 36% del total del sistema.

Este sistema financiero, altamente concentrado, carece de regulaciones para que la autoridad pueda en determinados momentos intervenir para garantizar acceso igualitario, por ejemplo al crédito. En la visión explícita de las autoridades antimonopólicas la conformación de megabancos no tiene por qué "considerarse como algo perjudicial para el sistema y la libre competencia", como lo manifestó el Fiscal Nacional, Pedro Mattar. En una conferencia sobre la "Vulnerabilidad de los Sistemas Financieros Globalizados", Mattar fue aún más lejos, señalando que ante un megabanco "la mejor opción" es contar con otro similar (11/1/02).

Pocos días después, un fallo de la Comisión Resolutiva "Antimonopólica" emitió una declaración en que se sostiene que el control conjunto del Santander y Santiago "no constituye una situación de riesgo para las condiciones de competencia" (24/1/01), respondiendo a un requerimiento de la Fiscalía Nacional Económica realizado en abril de 2001 en que se señalaba la inconveniencia de que el conglomerado ibérico controle en nuestro país a las dos instituciones bancarias y que se le debía poner término en un plazo de 18 meses (24/1/02). Una vez más, se demostró que la estructura de la Comisión Antimonopólica no garantiza una efectiva acción en este sentido.

Se configura así, un "oligopolio financiero" de consecuencias altamente negativas para este período, especialmente, si se observa que muchos de los efectos derivados de la crisis argentina, tarde o temprano, repercutirán en nuestro país.

La consolidación de un sistema totalmente desregulado responde fielmente a los intereses de los grandes capitalistas que presionan a nivel mundial, por medio de las instituciones (FMI, Banco Mundial, OMC, etc.) para que el capital pueda circular con toda libertad, sin restricciones, sin obligatoriedad de reinversión, de plazos para la repatriación y gozando en la mayor parte de las naciones, de franquicias tributarias escandalosas si se toma en cuenta la necesidad que tienen los estados para hacer frente a las demandas de sus poblaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- Frias, P. Et al. (1990) "El trabajo bancario: liberación, modernización y lucha por la democracia". Estudios Sectoriales N°8. Ed. PET. Santiago , Chile.
- Rodrigo Vergara, (1996) "Privatización de la banca: la experiencia chilena". Invierno, Santiago, Chile. (Doctor en Economía, Universidad de Harvard, Ingeniero Estudios Públicos N°63Comercial).
- Escobar P. (1998) "La banca en Chile: aspectos de la modernización". Estudios económicos y sociales N°1. Ed. PET. Santiago, Chile.
- Morand L. (2000) "Apuntes sobre la fiscalización bancaria en Chile". Estudios S.B.I.F. Santiago, Chile.
- Mesina L. (2002) "La banca que queremos". Documento de debate para la Confederación Bancaria..Santiago, Chile.
- Herrera J. (2005) "Informe Encuentro de dirigentes bancarios". Santiago, Chile (Ingeniero industrial y Subdirector del PET).