

1-375532

TUC H. DER  
S586g  
1996  
c.2

UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO

**EL GIRO BANCARIO DE HOY**



TUCH DER  
S586g  
1996  
c.2

**PROFESOR GUIA:** Guillermo Morales

**ALUMNO:** Carlos Andrés Silva Vildósola

27265

# INDICE GENERAL

*Página*

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>1</b>
--------------------------	----------

## **CAPITULO I**

### **EVOLUCION DEL GIRO BANCARIO**

<b>I. NOCION DEL CONCEPTO DEL GIRO BANCARIO.....</b>	<b>3</b>
<b>II. EVOLUCION DEL GIRO DE LOS BANCOS EN LA LEGISLACION CHILENA.....</b>	<b>6</b>
1. Primeras Manifestaciones de la Actividad Bancaria.....	6
2. Primera Ley de Bancos.....	9
3. Fines del Siglo XIX y Principios del Siglo XX.....	9
4. La Misión Kemmerer y la Segunda Ley de Bancos.....	10
5. Ley General de Bancos de 1960.....	13
6. Reformas Posteriores en Materia de Giro Bancario.....	15
a. Período 1960-1973.....	16
b. Período 1974-1981.....	16
c. Período 1982-1985.....	19
d. Período 1986-1995.....	20
<b>III. ACTUAL LEGISLACION.....</b>	<b>23</b>
1. Generalidades.....	23
2. Clasificación.....	24
1) Operaciones que los Bancos pueden Realizar Directamente.....	25

2)	Operaciones que Realizan los Bancos a través de Sociedades Filiales.....	28
	Normas que Regulan a las Sociedades Filiales.....	30
	a) Naturaleza Jurídica.....	30
	b) Porcentaje de Participación del Banco.....	31
	c) Objeto.....	31
	d) Relación con Partes Relacionadas.....	32
	e) Relación Deuda-Capital del Banco.....	32
	f) Fiscalización.....	32
	g) Administración y Funcionamiento.....	32
3)	Operaciones que realizan los Bancos a través de Sociedades denominadas "De Apoyo al Giro Bancario".....	33
	Normas que regulan a las Sociedades de Apoyo al Giro Bancario.....	33
	a) Requisitos.....	33
	b) Objeto.....	34
	c) Naturaleza Jurídica.....	34
	d) Relación con Partes Relacionadas.....	34
	e) Fiscalización.....	34
3.	Reserva del Giro Bancario.....	34
4.	Limitaciones y Prohibiciones que afectan a los Bancos.....	36
	a) Créditos a una misma Persona.....	36
	b) Créditos entre Instituciones Financieras regidas por la LGB.....	37
	c) Créditos a Personas Relacionadas a la Propiedad o Administración de la Institución Financiera.....	37
	d) Créditos a Directores y Trabajadores del propio Banco.....	38
	e) Obligación de Enajenar.....	38
	f) Prohibición de Comprometer la Responsabilidad del Banco por Obligación de Terceros.....	38
	g) Encaje.....	38
	h) Reservas Técnicas.....	39
	i) Relación Deuda-Capital.....	39
	j) Límite Especial al Monto de las Inversiones.....	40

## CAPITULO II

## EL FUTURO DE LA BANCA Y EL GIRO BANCARIO EN ALGUNOS PAISES

I.	NOCION INTERNACIONAL DE GIRO BANCARIO.....	41
II.	PRINCIPALES TENDENCIAS EN EL AMBITO INTERNACIONAL.....	42
	1. Desregulación.....	43
	2. Desintermediación Financiera.....	46
	3. Búsqueda de Nuevos Negocios.....	47
	4. Internacionalización de la Banca.....	49
III.	El GIRO BANCARIO EN ALGUNOS PAISES.....	50
	1. Estados Unidos de América.....	50
	a) Glass-Steagall Act.....	51
	b) Ley de Consorcio Bancario.....	52
	Actividades de la Banca Norteamericana.....	53
	a) Actividades de Intermediación.....	53
	b) Actividades no Bancarias.....	55
	(i) Actividades que requieren Autorización de la Reserva Federal.....	56
	(ii) Actividades que no requieren Autorización de la Reserva Federal.....	56
	2. Europa.....	58
	Comunidad Económica Europea.....	61
	Otras Normas de la Comunidad Económica Europea.....	65
	3. Japón.....	66

**CAPITULO III**

**DESAFIO DE LA BANCA ANTE NUEVOS NEGOCIOS**

I.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	69
II.	ASPECTOS QUE DEBEN CONSIDERARSE FRENTE AL TEMA DE LA AMPLIACION DEL GIRO BANCARIO.....	73
	1. Necesidad de Regulación y Fiscalización.....	74
	2. Seguro de Depósito.....	75
	3. Factor Psicológico.....	76
	4. Regulación Global.....	77
	5. Costos de Fiscalización.....	78
	6. Flexibilidad.....	78
	7. Competencia y no Discriminación.....	79
III.	AMPLIACION DEL GIRO BANCARIO.....	80
	1. Planteamiento.....	80
	2. Ventajas.....	80
	a) Aumentos en la Competencia.....	81
	b) Aprovechamiento de Economías de Escala y de Economías de Alcance.....	82
	c) Beneficios por Diversificación.....	85
	3. Desventajas.....	86
	a) Conflictos de Interés y Surgimiento de Prácticas Anticompetitivas.....	86
	b) Aumento del Riesgo de Insolvencia del Sistema Financiero.....	88
	c) Aumentos en la Concentración Bancaria.....	89
IV.	POSIBLES ESTRUCTURAS DE GIRO BANCARIO.....	90
	1. Idea General.....	90
	2. Estructuras Posibles de Regulación.....	90
	a) Banca Universal.....	91

	<i>Página</i>
b) Holding Financiero.....	92
(i) Banco Matriz.....	93
(ii) Banco a Prueba de Quiebra.....	94
(iii) Matriz a Prueba de Quiebra.....	96
3. Algunas Comparaciones.....	97
a) Grado de Aislación de la Banca.....	97
b) Extensión y Complejidad de la Regulación Bancaria.....	98
c) Equidad Competitiva en los diferentes Mercados Financieros.....	98
V. NUEVOS NEGOCIOS.....	99
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>103</b>

#### **ANEXOS**

Anexo 1.....	114
Anexo 2.....	115
Anexo 3.....	116
Anexo 4.....	117
Anexo 5.....	118
Anexo 6.....	119
Anexo 7.....	120
Anexo 8.....	121
Anexo 9.....	122
Anexo 10.....	123
Anexo 11.....	124
Anexo 12.....	125

#### **APENDICE**

##### **PROYECTO DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE BANCOS**

I. ASPECTOS GENERALES.....	126
----------------------------	-----

	<i>Página</i>
II. MENSAJE DEL PROYECTO.....	127
III. REFORMAS AL GIRO DE LOS BANCOS.....	128
1. Nuevas Operaciones de los Bancos.....	128
2. Sociedades Filiales.....	129
3. Operaciones de los Bancos en el Extranjero.....	132
4. Sociedades de Apoyo al Giro Bancario.....	133
IV. BASES DE LAS INICIATIVAS LEGALES SOBRE LOS NUEVOS NEGOCIOS DE LA BANCA.....	134
V. COMENTARIOS FINALES.....	135
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>137</b>

## **INTRODUCCION**

El presente trabajo tiene por objeto describir los aspectos más relevantes que actualmente se están discutiendo tanto en Chile como en el resto del mundo, en torno al giro de los bancos, tratando con ello de entregar una visión general acerca de este tema.

Con este fin, en el Capítulo Primero se intentará explicar lo que se ha entendido por "giro bancario" y se describirá brevemente la evolución que éste ha tenido en la legislación chilena, desde sus primeros albores hasta llegar a la actual Ley General de Bancos, para luego describir la estructura sobre la cual se encuentran ordenadas las operaciones de los bancos, indicándose en cada punto las modificaciones propuestas por el Proyecto de Ley que se encuentra actualmente en tramitación ante el Congreso Nacional.

En el Capítulo Segundo, se describirán las principales tendencias y manifestaciones que se han venido presentando durante los últimos años en los países desarrollados del mundo en materia de giro bancario. Luego de ello, se analizará el tratamiento que ha tenido el giro bancario en las legislaciones de Estados Unidos, Japón y Europa, indicándose las modificaciones propuestas al respecto, con un especial énfasis en la estructura sobre la que se han ordenado las actividades de los bancos en esos países.

En el Capítulo Tercero, se enunciarán algunos aspectos que deben ser especialmente considerados respecto a las modificaciones que pretenda impartírsele al giro de los bancos, para luego entrar a describir las principales ventajas y desventajas que se observan en torno a la expansión del giro de los bancos. También se intentará esbozar las principales estructuras sobre las que se puede enmarcar el giro de los bancos indicando las principales virtudes y defectos de cada una de ellas, para terminar describiendo la discusión que se plantea en torno a la expansión del giro hacia el negocio de los seguros y de las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Luego de los tres Capítulos que componen esta investigación, el autor planteará las Conclusiones Generales del presente trabajo.

Finalmente, se incluirá un Apéndice en el que se describirán sistemáticamente las principales reformas a la Ley General de Bancos en materia de giro bancario, propuestas por el Proyecto de Ley antes mencionado.

Es preciso advertir que el tema del giro de los bancos, así como su eventual expansión a otros negocios, es extremadamente complejo. En él, los aspectos jurídicos se entremezclan con una amplia gama de factores de índole financiero y económico, por lo que un análisis profundo al respecto requeriría de un prolongado y acucioso estudio por parte de especialistas en diversas áreas. Por ello, con esta memoria se pretende, más bien, ofrecer al lector un panorama general en torno a este tema, a la luz de la evolución que ha experimentado la legislación chilena a lo largo de la historia y del contexto internacional.

## **CAPITULO I**

### **EVOLUCION DEL GIRO BANCARIO**

#### **I. NOCION DEL CONCEPTO DE GIRO BANCARIO**

Antes de entrar a describir la evolución que ha tenido el giro bancario en la historia de Chile, es conveniente preguntarse ¿Qué es el giro bancario? y ¿Por qué existe el giro bancario?

El giro de una empresa alude al objeto de la misma, es decir, a los negocios que desarrolla, por lo que el giro bancario no es otra cosa que las operaciones o negocios que realizan las instituciones bancarias.

Esto nos lleva a buscar un concepto de operación bancaria.

Según el Diccionario de la Lengua Castellana, de la Real Academia, "operación" en su acepción comercial, significa "negociación o contrato sobre mercaderías". Todo parece indicar que en tal sentido lo utiliza el Código de Comercio, cuando por ejemplo enumera entre los actos de comercio "las operaciones sobre letras de cambio o pagarés, a la orden" (art. 3 N° 10) y las operaciones de bolsa (art. 3 N° 12). En el Artículo 3 N° 11 menciona las "operaciones de bancos". Pero en este último caso,

lo que se declara mercantil no son meramente las operaciones que pudieran calificarse de propiamente bancarias sino la actividad de los bancos en su totalidad desde el punto de vista de la industria bancaria.

Ahora bien, para adentrarnos en el concepto de operación bancaria, debemos decir que jurídicamente algunas de las operaciones bancarias son, en esencia, idénticas a otras operaciones que realizan quienes no son banqueros.

En efecto, la realidad muestra que entre las operaciones que practican los bancos hay algunas que también se realizan por quienes no son bancos ni banqueros (concesión de préstamos, adquisición o custodia de títulos, descuentos de letras, etc.); mientras que hay otras que sólo realizan los bancos (celebración de contratos de cuenta corriente bancaria, etc.). Respecto de estas últimas no hay mayor problema sobre su calificación como operaciones genuinamente bancarias. Sin embargo, respecto de las primeras es claro que el criterio de distinción no puede ser el de las diversas estructuras jurídicas, pues éstas son idénticas, tanto si se realizan por un banco como por un particular.

En consecuencia, para poder distinguir a las operaciones bancarias de las que no lo son, no se debe estar a la naturaleza jurídica de las mismas, dado que ese criterio es insuficiente, como hemos visto, sino más bien a un criterio de profesionalidad, inherente a todo acto de comercio en sentido propio. El préstamo y el depósito son susceptibles de realización aislada o en masa. Pues bien, cuando se realizan profesionalmente como fuente de lucro en una serie ininterrumpidas de operaciones iguales, entonces aparece el concepto de la empresa bancaria. Esas operaciones, precisamente en razón a ser actos de empresa calificadas como bancos, adquieren la categoría de operaciones bancarias.<sup>1</sup>

Sin embargo, esta postura nos lleva necesariamente a un círculo vicioso que ha sido largamente discutido entre los autores sobre la materia: el que los bancos se califican como tales precisamente porque realizan determinadas operaciones, de donde se infiere que esas operaciones no son bancarias porque las realizan los bancos, sino que los bancos son bancos porque realizan esas determinadas operaciones. Si al concepto de banco llegamos a través de las operaciones que los mismos bancos realizan, parece evidente que el elemento banco no puede ser ingrediente de la definición de operación bancaria (esta sería

---

<sup>1</sup> Ver "Contratos Bancarios", Joaquín Garrigues, 1975.

un prius y no un posterius). No obstante lo anterior, esta apariencia tautológica desaparece si se piensa que lo que realmente define a un banco no es el desarrollar una lista de determinadas operaciones sino hacer de la repetición de esos actos, una industria especial, caracterizada por la interposición en el crédito indirecto, de donde se deduce que una misma operación puede ser realizada por banqueros y por no banqueros pero, que sólo será operación bancaria en el primer caso.

Esta aclaración de conceptos es importante a la hora de analizar la definición de bancos y de las operaciones bancarias que hace nuestra Ley General de Bancos<sup>2</sup> ya que ésta define a los primeros en función de las segundas. En efecto, el Artículo 62 de la LGB define a los bancos comerciales como "toda institución que se dedique al negocio de recibir dinero en depósito y darlo a su vez en préstamo, sea en forma de mutuo, de descuento de mutuo o en cualquier otra forma".<sup>3</sup>

Por su parte, el Artículo 83 de la LGB enumera, taxativamente, las operaciones específicas que pueden desarrollar los bancos, indicando en sus numerales 1 y 2 las operaciones esenciales de todo banco, esto es, recibir depósitos y celebrar contratos de cuenta corriente y hacer préstamos.

Es importante señalar que las operaciones que realizan los bancos no han sido estáticas a través de la historia, según veremos en los acápite siguientes, sino que en algunos períodos se han expandido y en otros restringido dependiendo del momento histórico de que se trate. Sin embargo, se puede apreciar que siempre ha existido la preocupación por fijar y determinar los límites de las operaciones que realiza la banca. Esto nos lleva a contestar la segunda pregunta que nos planteáramos al comienzo de esta sección. ¿Por qué existe un giro bancario?

La respuesta de esta pregunta la encontramos en los fundamentos mismos de la actividad bancaria.

---

<sup>2</sup> La Ley General de Bancos (en adelante denominada la LGB) fue creada por el Decreto Ley N° 252, publicado en el Diario Oficial de fecha 4 de abril de 1960. Desde su publicación hasta la fecha esta ley ha sido objeto de múltiples modificaciones, siendo la última de ellas la contenida en la Ley N° 19.301, publicada en el Diario Oficial de fecha 19 de marzo de 1994.

<sup>3</sup> Del tenor de esta definición (que se refiere a los bancos como "toda institución que se dedique . . . ."), se desprende el carácter profesional que tienen los bancos en recibir dinero en depósitos y darlo a su vez en préstamo.

Los bancos surgieron como solución a la necesidad de conectar a los poseedores de activos ociosos (depositantes) con los entes productores y empresas que requieren de esos activos para desarrollar sus actividades: Esto es, ejercer la función de intermediador entre ambos grupos.

Se puede decir que los bancos son empresas (porque son organizaciones de capital, trabajo, y tecnología para la prestación del servicio financiero); de carácter industrial (porque crean dinero y por este medio, multiplican el crédito); que integran un sistema (ya que constituyen un conjunto de unidades entrelazadas armónicamente, cuya función general es la prestación monopólica de la actividad intermediadora y creadora del crédito y prestación de servicios conexos); y que tienen un interés público (porque la función que desempeñan influye en la estabilidad de la economía y crecimiento de la misma).

A lo anterior, hay que agregar que los bancos funcionan sobre la base de la credibilidad de la gente que su dinero, depositado en las instituciones bancarias, se encuentra seguro. A esto se le denomina "fe pública", y sobre ella están contruidos los cimientos mismos del sistema bancario. Si la gente pierde confianza en los bancos y retira masivamente sus depósitos, el sistema bancario se desmorona.

Precisamente por la importante función que desempeñan los bancos en un país y por la "fe pública" comprometida en esta actividad es que, desde siempre, se ha pretendido por la autoridad delimitar claramente el campo de acción de los bancos, con el fin de garantizar el bien común. Esta preocupación de la autoridad por delimitar el campo de acción de los bancos, esto es, definir un "giro bancario" se ha manifestado con diferentes intensidades en los distintos países.

Las razones más técnicas en cuanto a las ventajas, desventajas y peligros que conlleva la ampliación o restricción del giro de los bancos, se analizará en el Capítulo III de este trabajo.

## II. EVOLUCION DEL GIRO DE LOS BANCOS EN LA LEGISLACION CHILENA

### 1. Primeras manifestaciones de la actividad bancaria.

Desde el siglo XVIII en Chile se acuñó oficialmente la

moneda que circulaba dentro del país y que tenía su valor en relación con la cantidad de metal que contenía. No había instituciones de ninguna clase que emitieran moneda fiduciaria ni que sirvieran de intermediario en la circulación del crédito, o sea, no habían bancos ni los hubo en las primeras décadas de la República, a pesar de que estas instituciones eran conocidas y funcionaban en Europa y Estados Unidos de Norteamérica.

Cuando Chile se independizó, regía la legislación española preexistente. En materia de bancos, regía el Artículo 3, Libro 9 de la Novísima Recopilación, que trataba de los bancos de cambio y, señalaba los requisitos necesarios para establecerlos y obtener los permisos del soberano; ordenaba a los banqueros rendir fianza para seguridad de las personas que pusieren en ellos sus haciendas; obligaba a que se declararan los bienes y haciendas de los banqueros y fiadores; exigía se comprobara el verdadero caudal que se ponía efectivamente en los bancos y prohibía expresamente a los banqueros "tratar ni contratar directa ni indirectamente sino sólo en lo tocante a los asuntos de su peculiaridad".<sup>4</sup>

Al amparo de esta legislación, sólo existieron iniciativas para instalar bancos en Chile que no se concretaron. La primera de ellas de que se tiene noticia, es un memorial del Secretario del Tribunal del Consulado de Santiago don Anselmo Cruz, solicitando a dicho organismo la instalación de un banco estatal. El memorial tiene fecha 11 de enero de 1811 y no se conoce qué resolución obtuvo del Consulado. Con posterioridad, se conocen los decretos de Carrera de fecha 13 de julio de 1812 y de O'Higgins de fecha 14 de marzo de 1812. El primero de ellos crea un Banco de Rescate de Huasco y, el segundo, un Banco Nacional de Rescate. Estos bancos se crearon para adquirir oro y plata y no existe constancia de su funcionamiento.<sup>5</sup>

A raíz de las actividades de una firma inglesa que empezó a emitir billetes en el Norte, el Gobierno de ese entonces, dictó el Decreto de Hacienda N° 140 de 3 de noviembre de 1839, que lleva la firma del Presidente don Joaquín Prieto, que establece formalidades y requisitos para instalar bancos y

---

<sup>4</sup> Ver "Los Bancos Chilenos", pag. 67, Ramón Santelices, Editorial Barcelona, 1893.

<sup>5</sup> Ver "Estudio Jurídico de las Operaciones Bancarias", Alvaro Puelma Accorsi, Editorial Jurídica de Chile, 1971.

emitir billetes. Esta es la primera norma nacional sobre bancos.

Sólo en 1847 don Antonio Arcos efectuó una tentativa seria de instalar un banco en Chile, quien en el año 1849, obtuvo una autorización del gobierno para instalar el banco denominado "Banco de Chile de Arcos y Compañía". Este banco tuvo una corta duración, cerró sus puertas en el año 1850 debido a la oposición de algunos comerciantes a la emisión de billetes por parte del banco que tuvo respaldo en un informe de la Corte Suprema.

Resulta interesante transcribir las principales críticas que planteron los comerciantes de la época en contra de la creación del primer banco de emisión en Chile y que se consignaron en la Memoria del Ministerio de Hacienda, firmada por don Jerónimo Urmeneta y enviada al Congreso Nacional con fecha 30 de junio de 1850:

"Ojalá veamos alejarse de nosotros instituciones como los bancos de emisión; pero si llegasen a establecerse, las únicas bases que podrían servir algún tanto de garantía a la sociedad, son las que algunos comerciantes han presentado al público en otra ocasión y creo del caso reproducir:

- 1° Responsabilidad solidaria de todos los accionistas, constituyendo de este modo una sociedad colectiva.
- 2° Fijar la cantidad de papel que pueda emitirse a la circulación, en proporción al capital enterado en arcas.
- 3° Exigir seguridades para el pago en dinero efectivo de todos los billetes que se emitan, cuyas seguridades deben ser en proporción a la emisión y no al capital.
- 4° Prohibir que entren en otros negocios; establecer una inspección independiente y eficaz sobre sus operaciones, una publicidad real y efectiva de los nombres de los accionistas, y el importe total de los depósitos, descuentos, emisiones y existencias del banco.
- 5° Prohibición al banco de hacer préstamos al gobierno, y negociar con bonos de la deuda nacional."<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Santelices, ob. cit., pag. 83.

En 1856 se fundó el Banco de Valparaíso, primer banco organizado como sociedad anónima y de larga duración. Lo siguieron el Banco de Ossa y Cía., el Banco de Depósito, el Banco de A. Edwards y Cía. y el Banco Nacional de Chile, llegando a existir en 1869 siete bancos privados con un capital pagado y reservas de 6,2 millones de pesos.

## 2. Primera Ley de Bancos.

El 23 de julio de 1860 se dictó la primera Ley de Bancos en Chile bajo la influencia del economista Courcell-Seneuill. Esta ley reguló la creación y funcionamiento de los bancos de emisión, y tuvo como razón fundamental, el hecho que en ese tiempo no existía Banco Central y eran los bancos comerciales los que emitían el papel moneda.

Esta ley tenía 30 artículos permanentes y uno transitorio y daba una amplia libertad a los bancos.

Dejaba en libertad a la directiva de los bancos para la ejecución de todas sus operaciones regulando sólo las relativas a la emisión de billetes.

En lo referente a la extensión del giro de los bancos, esta ley establecía lo siguiente en su artículo 2: "Para los efectos de esta ley se considerará banco de emisión aquél que a las otras operaciones propias de los establecimientos de esta clase, reuna la de emitir billetes pagaderos a la vista y al portador, cualquiera que sea la forma en que estén extendidos.". En tanto que en los artículos 11 y 20 establecía prohibiciones muy específicas a las operaciones bancarias. El primero contenía la prohibición a los bancos de prestar suma alguna sobre depósito de sus propias acciones y el segundo, establecía la prohibición de emitir documentos pagaderos a menos de 15 días con interés.

Cabe hacer presente que por su falta de regulación y por ser excesivamente liberal, esta ley fue duramente criticada en esa época.

## 3. Fines del siglo XIX y principios del siglo XX

En los años 1876 y 1878 se produjo una fuerte crisis económica, producida por la baja del precio del cobre, lo que provocó una baja de la cotización internacional de la moneda chilena, el alza del interés dentro del país y la imposibilidad

de pago de gran parte de los deudores de los bancos, lo que a su vez acarrea que éstos no pudieran cubrir en moneda oro los billetes que habían emitido para efectuar los préstamos. Ante tal eventualidad, el gobierno optó por declarar la inconvertibilidad de los billetes emitidos por los instituciones bancarias.

La ocurrencia de la Revolución de 1891 provocó nuevas dificultades financieras a los 27 bancos que ya existían.

El 26 de noviembre 1892 se dictó una ley de conversión de los billetes en moneda metálica, estableciendo un sistema de patrón oro. Esta ley de conversión monetaria no tuvo el éxito esperado, y al poco tiempo de dictada se suspendieron sus efectos quedando el país bajo un régimen de papel moneda de curso forzoso, en virtud del cual el valor de la moneda chilena quedaba sujeta a la relación entre las importaciones y exportaciones del país y, a la cantidad de nuevas emisiones.

Hasta el año 1912 en que se dictó la Ley N 2.621, no existía un órgano fiscalizador de los bancos. Esta ley creó al primer ente fiscalizador de éstos, denominado "Inspección de Bancos". Si bien, este ente fue una especie de antecesor de la actual Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras<sup>7</sup>, tuvo una función más de recopilación de datos que de fiscalización y control propiamente tal. Esto queda demostrado si se considera que entre 1917 y 1924 hubo varias quiebras de bancos, entre las que se menciona la del Banco Popular.

#### 4. La Misión Kemmerer y la Segunda Ley de Bancos

En esta situación llega a Chile en el año 1925, una misión norteamericana presidida por el profesor Erwin N. Kemmerer (Misión Kemmerer).

la Misión Kemmerer había venido a asesorar a diversos países latinoamericanos en sus asuntos monetarios. En todos ellos, recomendó la creación de tres leyes fundamentales, a saber: a) la Ley Monetaria que consagraba el sistema de patrón oro vigente en ese tiempo; b) la Ley del Banco Central, que entregaba a ese organismo la facultad de tener la exclusividad

---

<sup>7</sup> La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (en adelante denominada la SBIF) se encuentra regulada por el Decreto Ley N° 1.097, publicado en el Diario Oficial de fecha 25 de julio de 1975. Este Decreto Ley ha sido objeto de numerosas modificaciones, siendo la última de ellas la contenida en la Ley N° 18.840, publicada en el Diario Oficial de fecha 10 de octubre de 1989.

de la emisión de billetes; y c) la Ley General de Bancos, que regía las empresas bancarias y establecía como pilar fundamental de fiscalización y control una Superintendencia de Bancos, independiente en su funcionamiento.

Como consecuencia de la venida de esta Misión, en Chile se dictaron tres Decretos Leyes en base a los proyectos elaborados por la misma Comisión que regularon las materias antes descritas.

Cabe señalar que esta segunda Ley General de Bancos, dictada en Chile mediante el Decreto Ley N° 559 de fecha 26 de septiembre de 1925, vino a regular por primera vez las operaciones que los bancos podían realizar en Chile ya que la ley de 1860 se refería a las operaciones de los bancos de manera genérica en un sólo artículo.

A continuación, extractaremos una parte de la "Exposición de Motivos" del proyecto de esta ley, preparada por la Misión Kemmerer, que explica y esclarece las ideas que inspiraron su dictación en lo relativo a las operaciones bancarias (artículos 75 y 76 de la Ley) y que constituye un valioso antecedente de la historia de la ley:

"Las leyes bancarias no han definido hasta la fecha, en forma clara y precisa, cuáles son las facultades de que ha de gozar un banco. La Comisión estima que, por el carácter casi público de tales instituciones y por cuanto ellas negocian con fondos pertenecientes a los depositantes, sus facultades deben estar categóricamente determinadas en la ley.<sup>8</sup>

Estos artículos dan a los bancos todas las facultades que necesitan para seguir una política bancaria segura y, restringen las operaciones que inmovilizan por un plazo más o menos largo los fondos del banco y, de los cuales, por consiguiente, no se puede disponer en forma fácil y sencilla para el pago de depósitos."

En el Artículo 75 de esta ley se señalan taxativamente las operaciones permitidas a los bancos, en tanto que en el Artículo 76 se señalan las prohibiciones y limitaciones a su giro. Estas disposiciones son bastante parecidas a las actuales en su estructura básica, pero obviamente, menos completas y detalladas que los artículos 83 y 84 de la actual Ley General

---

<sup>8</sup> Esto no es jurídicamente correcto ya que el Banco se hace dueño del dinero que las personas depositan en él, conservando éstas sólo un crédito en su contra.

de Bancos.

Las operaciones que esta ley permitía realizar a los bancos, fueron las siguientes:

1. Hacer préstamos con o sin garantía de bienes muebles o inmuebles.
2. Descontar y negociar letras de cambio, libranzas, pagarés y otros documentos que representen obligaciones de pago.
3. Recibir depósitos.
4. Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondo.
5. Efectuar operaciones de cambio.
6. Comprar y vender monedas de oro y plata.
7. Aceptar letras giradas contra el banco.
8. Comprar, conservar y vender bonos de renta del Estado, de la Caja de Crédito Hipotecario y de otras empresas.
9. Comprar y conservar acciones del Banco Central de Chile.
10. Suscribir, comprar y conservar acciones de sociedades organizadas con el objeto de edificar almacenes generales de depósito.
11. Aceptar depósitos de ahorro.
12. Recibir valores y efectos personales en custodia.
13. Aceptar y ejecutar comisiones de confianza.
14. Comprar, conservar y vender bienes raíces en determinados casos.

Las restricciones a las operaciones de los bancos consistían básicamente en limitar algunas operaciones como: (i) la concesión de préstamos por sumas que excedieran del 10% del capital pagado y reservas del banco; (ii) los préstamos que se hicieran a los directores o empleados de los bancos; (iii) las garantías sobre los mismos; y (iv) los préstamos con garantías de bienes raíces. Además, se establecía la prohibición de

negociar en la compra, venta o permuta de mercaderías o productos, ganado y otras especies y, la de adquirirlos en propiedad.

Esta ley fue objeto de algunas reformas posteriores que no tuvieron incidencia en las operaciones de los bancos.<sup>9</sup>

Por último, cabe mencionar que hubo dos Decretos que fijaron el texto definitivo de esta ley:

- (i) El Decreto de Hacienda N° 2.115, publicado en el Diario Oficial de fecha 26 de agosto de 1935.
- (ii) El Decreto de Hacienda N° 3.154, publicado en el Diario Oficial de fecha 8 de octubre de 1947.

## 5. Ley General de Bancos de 1960 (LGB)

Don Jorge Alessandri Rodríguez, haciendo uso de la facultades extraordinarias otorgadas por la Ley N° 13.305, promulgó el Decreto con fuerza de Ley N° 252 con fecha 30 de marzo de 1960, en el que fijó el texto refundido y sistematizado de la LGB, que pasó a ser en realidad la tercera ley relativa a los bancos dictada en el país.

Este Ley derogó, entre otros, los siguientes cuerpos legales: la Ley N° 4.291, de 1928, que disponía que el Banco Central fijará las tasas de interés que pagarán las instituciones bancarias sobre los depósitos; la Ley N° 4.827, de 1930, que autorizó a los bancos comerciales y bancos hipotecarios a desempeñar comisiones de confianza; el Decreto con Fuerza de Ley N° 157, de 1931, que estableció las horas de atención al público en las instituciones bancarias.

La dictación de esta ley respondió, entre otras razones, a un esfuerzo por regular en forma ordenada el sistema bancario chileno que hasta ese entonces estaba regido por diversos cuerpos legales.

Las operaciones que esta ley permitía realizar a los bancos estaban contenidas en su Artículo 83 y eran fundamentalmente las siguientes:

1. Recibir depósitos y celebrar contratos de cuenta corriente

---

<sup>9</sup> Ver: "Legislación Económica Chilena y de Comercio Internacional", pag. 419, Banco Central de Chile, editado por el Departamento de Informaciones Estadísticas y publicaciones del Banco Central de Chile, 1982.

bancaria.

2. Hacer préstamos con o sin garantía, con vencimientos que no excedan de un año.

3. Descontar y negociar letras de cambio, libranzas, pagarés y otros documentos, que representen obligaciones de pago, con vencimiento que no excedan de un año, contado desde su fecha de descuento o adquisición.

4. Hacer préstamos, a plazos que no excedan de dos años y medio, destinados a promover las inversiones de capitalización de las actividades de la producción, en las condiciones que determine el Superintendente.

5. Efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos.

6. Efectuar operaciones de cambios internacionales con arreglo a la ley.

7. Emitir cartas de créditos con plazos que no excedan de un año.

8. Avalar letras de cambio y otorgar fianzas simples y solidarias con sujeción a las normas y limitaciones que imparta el Superintendente.

9. Emitir letras, libranzas, órdenes de pago y giros contra sus propias oficinas o corresponsales.

10. Emitir boletas o depósitos de garantía, que serán inembargables por terceros extraños al contrato o a la obligación que caucionen.

11. Recibir valores y efectos en custodia, en las condiciones que el mismo banco fije y dar en arrendamiento cajas de seguridad para el depósito de valores y efectos.

12. Aceptar y ejecutar comisiones de confianza, de acuerdo con el Título VI de esta ley.

13. Adquirir, conservar y enajenar, sin limitaciones, bonos de la deuda interna y cualquiera otra clase de documentos representativos de obligaciones del Estado.

14. Adquirir, conservar y enajenar bonos u obligaciones de renta, de corporaciones chilenas de derechos público, de gobiernos extranjeros, de instituciones internacionales, a las que se encuentre adherido el Estado de Chile, o de

instituciones de crédito hipotecario, siempre que las inversiones que el banco efectúe en esta clase de valores no excedan en conjunto del 10% de su capital pagado y reservas.

15. Adquirir, conservar y enajenar acciones, certificados, debentures y otros títulos de las sociedades anónimas que determine el Presidente de la República, hasta por una suma total equivalente al 10% de su capital pagado y reservas.

16. Adquirir, conservar y enajenar acciones del Banco Central de Chile en las condiciones establecidas por la ley orgánica de dicho Banco.

17. Adquirir, conservar y enajenar acciones y valores mobiliarios, siempre que el valor de la adquisición pueda imputarse a reservas adicionales. No podrán los bancos invertir más de un 10% de tales reservas en valores emitidos por una misma empresa.

Si las reservas disminuyeren en forma que el banco resulte excedido en sus inversiones en acciones y valores mobiliarios, deberá enajenar estos bienes por un valor equivalente al exceso, dentro del plazo de un año.

18. Invertir en cuotas de ahorro para vivienda o efectuar aportes a Sociedades de Viviendas Económicas para dar cumplimiento a las obligaciones que les imponen los artículos 36° del decreto con fuerza de ley 285, del 1953, y 82° del decreto con fuerza de ley 2, de 1959, pero sólo hasta concurrencia de las sumas necesarias para ello.

19. Adquirir, conservar, edificar y enajenar bienes raíces en los casos que señala la ley.

Como se puede apreciar, dicha ley mantuvo la estructura básica creada por el Decreto Ley N° 559 del año 1925 en lo relativo a las operaciones permitidas a los bancos. Esta ley se limitó a incorporar algunas nuevas operaciones antes vedadas a los bancos que se señalaban en el Artículo 75 de su antecesora, en el campo de las operaciones de cambios internacionales.

## 6. Reformas posteriores en materia de giro bancario.

Esta Ley ha sufrido numerosas modificaciones hasta la fecha. La última de ellas está contenida en la ley N° 19.301, publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de marzo de 1994.

Al analizar la evolución que han experimentado los

negocios de la industria bancaria a partir de la dictación de la LGB de 1960, se pueden apreciar cuatro importantes períodos:

a. Período 1960-1973

Desde la década de los cuarenta y hasta 1973 la actividad bancaria había estado sujeta a un alto grado de intervención estatal, los negocios bancarios estaban altamente restringidos y el Estado ejercía, a través del sistema nacional de ahorro y préstamo (SINAP), el monopolio de las operaciones reajustables y de plazo superior a un año. Además, el control de las tasas nominales de interés determinaba que las tasas reales llegaran a magnitudes poco atractivas, incluso negativas. Todo ello conformó un entorno de marcada contracción de la actividad bancaria a la entrada de la década del setenta.

Hasta el año 1973 el sistema financiero estaba conformado por instituciones especializadas según tipos de operaciones, plazos y modalidades de colocación de fondos. Se distinguían, en este sentido, cinco tipos de instituciones: los bancos comerciales, que eran el principal componente del sistema financiero; Banco del Estado; bancos de fomento; bancos hipotecarios; y el SINAP. Los bancos comerciales eran bancos de depósito cuyas operaciones eran sólo de corto plazo, no reajustables, dirigidas principalmente al financiamiento de capital del trabajo de las empresas. Los bancos hipotecarios eran instituciones cuyo objeto consistía en otorgar créditos de largo plazo (reajustables o no reajustables), amparados por el inmueble cuya hipoteca avalaba la respectiva emisión de letras. El Banco del Estado efectuaba operaciones comerciales y de fomento. Los bancos de fomento eran instituciones cuyo objeto era otorgar créditos a más de tres años plazo, para el financiamiento de proyectos de inversión del sector productivo.

Durante este período hubo una sola reforma en lo relativo a las operaciones de los bancos y sus limitaciones. La Ley N° 17.236 publicada en el Diario Oficial de fecha 21 de noviembre de 1969, modificó el Artículo 83 de la LGB, autorizando a los bancos comerciales a invertir hasta un 5% de sus fondos de reserva en la realización o adquisición de obras de arte.

b. Período 1974-1981

Entre los años 1974 y 1975 la apertura de la economía al comercio exterior, la liberalización de las tasas de interés y en general, del mercado de capitales, junto a las estrategias de desarrollo que concebían a la empresa privada como el

principal motor de la economía chilena, conformaron un entorno adecuado para el crecimiento de la hasta entonces "estancada" industria bancaria.

A fines de 1975 se disolvieron los bancos hipotecarios y se transformaron en bancos de fomento. Respecto a las operaciones, se autorizó a los bancos comerciales operar en créditos y operaciones reajustables a plazos superiores a un año (departamento de ahorro e inversión). Igualmente, se autorizó a los bancos de fomento otorgar créditos, no sólo para proyectos, sino para gastos de explotación y se les autorizó el otorgamiento de créditos a plazos superiores a un año, en vez de tres que era el plazo mínimo vigente.

Luego, se incorporaron nuevas flexibilizaciones al funcionamiento del sistema financiero. Destaca el Decreto Ley N° 3.345 del 29 de abril de 1980, que modificó la LGB, refundiéndola en un solo cuerpo con la Ley de Bancos de Fomento y, elevando a rango de ley las normas relativas a las sociedades financieras.

En el año 1974, asociado al retiro de Chile del pacto Andino, se levantó la prohibición respecto de los bancos extranjeros. En este período las modificaciones se dirigieron fundamentalmente a privatizar la propiedad de las instituciones, flexibilizar las operaciones y fortalecer las atribuciones de la autoridad fiscalizadora. Se dio inicio también, a un proceso de igualdad ante la ley de las empresas bancarias que culminó en 1982 con la ley N° 18.022 que derogó el título relativo a los bancos de fomento establecido en la LGB y les aplicó las mismas normas legales existentes para los bancos comerciales.

Durante los años 1980 y 1981 el contexto macroeconómico fue propicio para continuar con la adopción de medidas de esta naturaleza. Dentro de las normativas que permitieron proseguir con el proceso de liberalización financiera destacan: la determinación del sobregiro máximo en cuenta corriente a través de la negociación entre el banco y el cliente; la posibilidad entregada a las empresas bancarias para operar en cambios internacionales, para realizar inversiones en el exterior en determinados documentos; la reducción de las tasas de encaje para las operaciones a la vista y la confirmación de la tendencia a igualar ante la ley a todos los diferentes tipos de instituciones que operaban en el mercado. Dentro de este contexto, se permitió a los bancos de fomento y sociedades financieras la posibilidad de operar con libretas de ahorro a plazo y a la vista con productos que les estaban anteriormente vedados. Asimismo, mediante el Decreto Ley N° 3.460 se elevó el

monto mínimo de capital pagado y reservas de un banco a 400.000 Unidades de Fomento y el de las sociedades financieras a 200.000 Unidades de Fomento.

A fines de 1981 la banca contaba con un amplio rango de posibilidades de acción, favorecido por el proceso de liberalización emprendido desde 1975, especialmente a partir del acceso directo a fuentes de financiamiento externo. Ello contribuyó a la existencia de elevadas tasas de la actividad bancaria en este período y que, en ocasiones, sobrepasaron el ritmo de crecimiento de la actividad productiva (PGB).

A fines de 1981, 63 instituciones conformaban el sistema financiero. De ellas, 45 eran bancos y 17 financieras, además de la Asociación de Ahorro y Préstamo (AAP).

El sistema financiero creció casi un 900% en el período.

Destaca positivamente la menor importancia relativa del Banco del Estado, de hecho sus colocaciones crecieron poco menos que un 200% real en tanto que para los bancos comerciales el crecimiento superó el 1000% real. Como consecuencia de estos cambios, las colocaciones del Banco del Estado disminuyeron del 57% en 1973 al 16% en 1981.

Durante este período se dictaron las siguientes leyes relativas al giro de los bancos, que modificaron el Artículo 83 de la LGB:

(i) Decreto Ley N° 1.171 publicado en el Diario Oficial de fecha 5 de septiembre de 1975.

(ii) Decreto Ley N° 1847 publicado en el Diario Oficial de fecha 4 de julio de 1977.

(iii) Decreto Ley N° 2.099 publicado en el Diario Oficial de fecha 13 de enero de 1978.

(iv) Decreto Ley N° 3.345 publicado en el Diario Oficial de fecha 29 de abril de 1980.

(v) Decreto Ley N° 3.581 publicado en el Diario Oficial de fecha 21 de enero de 1981.

(vi) Ley N° 18.022 publicada en el Diario Oficial de fecha 19 de agosto de 1981.

(vii) Ley N° 18.045 publicada en el Diario Oficial de fecha 22 de octubre de 1981.

Dichas modificaciones al Artículo 83 de la LGB, respecto a las operaciones de los bancos, fueron fundamentalmente, las siguientes:

a) Se agregaron como medios alternativos de la recepción de depósitos, las captaciones mediante aceptación de letras de cambio, suscripción de pagarés y contratos de mutuo.

b) Se agregó la función de underwriting en la gestión y colocación garantizada de acciones, bonos, debentures y otras obligaciones de sociedades chilenas. De esta manera, se le permitió a la banca desarrollar operaciones de underwriting de acciones en sus dos modalidades: prefinanciando la emisión de acciones y su posterior colocación por el banco en el mercado (underwriting sin cláusula "a firme"), o bien mediante su adquisición directa para colocarlas luego por cuenta propia (underwriting con cláusula "a firme").

c) Se agregó una norma que permitió a los bancos nacionales actuar como agentes financieros de instituciones nacionales y extranjeras para colocar recursos en el país.

d) Se eliminó la restricción que prohibía a los bancos comerciales emitir letras de crédito con propósitos distintos de la adquisición, reparación, ampliación y construcción de viviendas.

e) Se permitió a todos los bancos y financieras adquirir acciones de bancos extranjeros, dentro del límite de inversión de una vez el capital pagado y reservas.

c. Período 1982-1985

Este período corresponde a la crisis del sistema financiero nacional sufrida en los años 1982 y 1983 y representó un período drámatico para el sistema bancario chileno.

A pesar de la crisis, la legislación sobre la materia no sufrió modificaciones sustanciales en lo que se refiere a las operaciones permitidas a la banca y esto se debió seguramente a que la autoridad de la época consideró que la crisis financiera era consecuencia de una crisis económica global a

nivel mundial y no producto del proceso de liberalización.

Las modificaciones estuvieron dirigidas a la normalización de la industria, a través de la puesta en marcha de mecanismos de salvamento entre los que destacaron el programa de venta de cartera riesgosa al Banco Central, con compromisos de recompra, y las reprogramaciones de deuda a los sectores productivos.

La crisis financiera de principios de la década del ochenta produjo una contracción real de las colocaciones del sistema financiero del orden del 7,4%. No obstante, a partir del año 1983 las colocaciones crecieron a ritmos cercanos al 10% real anual.

Cabe mencionar la única Ley que modificó los artículos 83 y 84 de la LGB, dictada en el fragor de la crisis.

La Ley N° 18.204 publicada en el Diario Oficial de fecha 22 de enero de 1983, derogó los últimos cinco incisos del Artículo 83 de la LGB que habían sido establecidos por el Decreto Ley N° 1.171 de 1975. Estas normas que fueron derogadas, excepcionaban del límite de no exceder del total del capital pagado y reservas a que estaban afectas el conjunto de las inversiones efectuadas por el banco, en relación a las operaciones de underwriting y adquisición de bienes raíces necesarios para su funcionamiento, a los bienes que le hubieren sido transferidos en pago de deudas previamente contraídas a su favor por deudores que hubieren caído en insolvencia y siempre que no tuvieren otras garantías en las cuales hacerlas efectivas.

#### d. Período 1986-1995

Este período corresponde al de la consolidación y normalización del sistema financiero, en conjunto con importantes modificaciones a la LGB, en lo referente a la estructura de las operaciones bancarias, indicadores de renta anticipada y medidas correctivas asociadas a problemas incipientes o graves de solvencia, además del perfeccionamiento de los sistemas de clasificación de activos entre otras medidas.

Respecto de los cambios asociados a las actividades permitidas a la banca, por la ley N° 18.576 publicada en el Diario Oficial de fecha 27 de noviembre de 1986, se autorizó mediante la creación del N° 11 bis del Artículo 83, la creación de empresas de leasing, administradoras de fondos mutuos, empresas de asesorías financieras, corredoras de bolsa y

agentes de valores, a través de las llamadas filiales bancarias, cuyo principio fue ampliar el ámbito de acción de los bancos mediante actividades complementarias a su giro.

Adicionalmente, esta ley mediante la creación del N° 15 bis del Artículo 83, permitió la creación de empresas de apoyo al giro bancario, con el objeto de que, a través de la participación de dos o más instituciones, se aprovecharan economías de escala u otras ventajas asociadas a actividades regulares de los bancos.

Con estas innovaciones absolutamente revolucionarias en la historia de la banca chilena, se estableció en nuestro país una nueva estructura del giro bancario, sobre la base de un sistema de Holding financiero, bajo la modalidad de "Banco Matriz".

Este nuevo sistema otorgó mayor libertad a los bancos, permitiéndoles incursionar indirectamente en nuevos negocios a través de sociedades filiales de su propiedad prácticamente exclusiva y con objeto único, sobre la base de la creación de una serie de murallas o cortafuegos entre el banco matriz y sus filiales, a fin de preservar la salud del banco matriz frente a los posibles problemas de sus filiales.

Las sociedades filiales creadas por esta ley quedaron estructuradas en dos grandes grupos:

(i) Sociedades de intermediación de valores, reguladas en la letra a) del Artículo 11 bis; y

(ii) Sociedades de prestación de servicios financieros, reguladas en la letra b) del Artículo 11 bis.

Por otra parte, mediante esta ley se eliminó el underwriting de acciones, manteniéndolo sólo respecto de valores de renta fija, pasando a desarrollarse esta operación por las filiales. Esto respondió a que el underwriting de acciones fue muy utilizado antes de la crisis de 1983 como resquicio para crear holdings financieros vía adquisición de empresas ya existentes, basado en el hecho de que no existía plazo para la enajenación de las acciones.

Con posterioridad a la ley N° 18.576, tres nuevas leyes han modificado el N° 11 bis del Artículo 83 de la LGB, ampliando cada vez más el ámbito de acción de las sociedades filiales.

La Ley N° 18.707 publicada en el Diario Oficial con fecha 19 de mayo de 1988, agregó la posibilidad que las filiales

bancarias pudieran desarrollar la actividad de corredores de bolsa.

La ley N° 18.815, publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de julio de 1989, incluyó también la posibilidad que las filiales realizaran actividades de administración de fondos de inversión.

Por último, la Ley N° 19.301, publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de marzo de 1994, dejó claramente establecido que las sociedades filiales de intermediación de valores enumeradas en la letra a) del N° 11 del Artículo 83 de la LGB, quedaban sujetas a la SBIF.

En el año 1987 había catorce sociedades filiales, de las cuales tres eran empresas de leasing, ocho agentes valores, dos administradoras de fondos mutuos y una corredora de bolsa.

Cinco años más tarde, en el año 1992, existía un total de cuarenta y ocho sociedades filiales (12 compañías de leasing, 12 corredoras de leasing, 8 impartían asesorías financieras, 7 eran agentes de valores, 8 administradoras de fondos mutuos y 1 administradora de fondos inversión, llegando en el año 1995 a ser un total de 54).

Por otra parte, resulta interesante mencionar que los porcentajes de contribución de las filiales al excedente del banco matriz (utilidades del banco después de deducidos los impuestos) también han variado. En efecto, en septiembre del año 1992, el promedio de la contribución de todas las sociedades filiales al excedente del Sistema financiero nacional ascendió a un 3,21%, en tanto que en septiembre del año 1995 ascendía al 4,7%.

Por último, cabe destacar que las utilidades de estas sociedades ascendieron en el año 1989 a \$ 1.895.000.000, llegando en el año 1995 a la suma de \$ 25.309.000.000

Las sociedades de apoyo al giro bancario han tenido un desarrollo menor que las sociedades filiales. En el año 1988 se creó la primera de ellas, bajo el nombre de "Redbanc S.A.", durante el año 1989 se crearon "Transbank S.A." y "Sociedad de Recaudación y Pagos de Servicios Limitada" y durante el año 1993 se crearon las 3 restantes de las 6 que existen en la actualidad: "Edibank S.A.", "Globalnet Comunicaciones Financieras S.A." y "Sociedad Interbancaria de Depósitos de Valores S.A.".

El total de utilidades de las sociedades de apoyo al giro

bancario también es sustancialmente menor al de las sociedades filiales pero, su crecimiento ha sido similar en términos proporcionales. En el año 1989 sus utilidades ascendieron a \$ 15.000.000, en tanto que el año 1995 ascendieron a \$ 422.000.000.<sup>10</sup>

En el Anexo N° 1, de este trabajo, se detalla la evolución del número y los activos totales de las sociedades filiales y de las de apoyo al giro bancario.

En el Anexo N° 2, se puede apreciar como ha evolucionado el patrimonio y las utilidades de las sociedades filiales y de las de apoyo al giro bancario.

### III. ACTUAL LEGISLACION

#### 1. Generalidades

Después de haber descrito la evolución que ha experimentado el giro bancario, desde los inicios de la banca en Chile independiente hasta nuestros días, corresponde ahora describir la actual legislación sobre la materia.

En nuestro país, al igual que en otros países como Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Suecia y Gran Bretaña, opera un sistema de banca mixta en el cual se mantienen ciertos grados de separación entre las instituciones financieras que proveen servicios propiamente bancarios y aquellas que proveen servicios no bancarios (seguros o valores). Este sistema se caracteriza porque las actividades bancarias están específicamente definidas y reguladas en la ley.

Acorde con este sistema, las operaciones específicas que pueden realizar los bancos en Chile, están descritas taxativamente en la LGB y, desde el punto de vista de su estructura, están ordenadas sobre el esquema de un Banco Matriz, el cual contempla la posibilidad que un banco comercial tradicional incursione directamente en nuevos negocios a través de sociedades filiales especializadas. Dichas filiales son mayoritariamente, cuando no exclusivamente, de propiedad del

---

<sup>10</sup> Datos proporcionados por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

propio banco, aunque son empresas jurídica y patrimonialmente separadas del banco y sujetas a normas específicas que detallaremos más adelante.

## 2. Clasificación

Las operaciones específicas que pueden realizar los bancos en Chile se pueden clasificar de varias maneras.

Una de las principales clasificaciones que han utilizado los autores sobre la materia, es aquella que distingue las operaciones bancarias en activas, pasivas y neutras atendiendo a si figuran en el activo (préstamos) o en el pasivo (depósitos) del balance del banco o si no se pueden incluir en ninguna de ellas (cobro que hace el banco por cuenta de sus clientes, etc).

Otra clasificación muy utilizada por los autores, entre ellos don Gilberto Villegas y don Sergio Baeza, es la que clasifica las operaciones bancarias en base a un criterio de funcionalidad, distinguiéndose operaciones con función: a) de Intermediación; b) de garantía; c) de agencia financiera y underwriting; d) de custodia; e) de comisión de confianza; y f) accesoria relacionada con bienes inmuebles y muebles necesarios para sus servicios.

Dado el objetivo de este trabajo, se ha adoptado un criterio nuevo y diferente a los tradicionalmente utilizados para describir las operaciones bancarias en la actual legislación. Se ha atendido a la estructura sobre la que está establecido el giro de los bancos en la LGB, es decir, el sistema de Holding Bancario en su modalidad de "banco matriz" (instaurado por la Ley N 18.576 antes referida).

Se debe tener presente que este criterio no obsta a clasificar las operaciones bancarias dentro de alguno de los parámetros tradicionales antes descritos.

Sobre esta base y atendiendo a un criterio organicista, se distinguen los siguientes tipos de operaciones, dependiendo del órgano o entidad a través del cual se realizan:

- 1) Operaciones que los bancos pueden realizar directamente (artículo N° 83 de la LGB).
- 2) Operaciones que los bancos realizan a través de sociedades filiales constituídas dentro del país.

(N°11 bis) del artículo 83 de la LGB).

- 3) Operaciones que los bancos realizan a través de sociedades denominadas "de apoyo al giro bancario" (N° 15 bis) del artículo 83).

1) **Operaciones que los Bancos pueden Realizar Directamente.**

- a) recibir depósitos y celebrar contratos de cuenta corriente bancaria.
- b) emitir bonos o debentures sin garantía especial.
- c) hacer préstamos con o sin garantía.
- d) descontar letras de cambio y crédito, libranzas, pagarés y otros documentos que deban pagarse.
- e) emitir letras de crédito.
- f) adquirir, ceder y transferir efectos de comercio con sujeción a las normas del Banco Central.
- g) otorgar créditos que se encuentren amparados por garantía hipotecaria.
- h) efectuar cobranzas, pagos y transferencias de fondos.
- i) efectuar cambios internacionales de acuerdo a la ley.
- j) emitir cartas de crédito
- k) avalar letras de cambio y otorgar fianzas simples y solidarias.
- l) emitir letras, libranzas, órdenes de pago y giros contra sus propias oficinas o corresponsales
- m) emitir boletas o depósitos de garantía
- n) recibir valores y efectos de custodia
- ñ) constituir en el país sociedades filiales
- o) aceptar y ejecutar comisiones de confianza
- p) servir de agentes financieros de instituciones y empresas nacionales, extranjeras o internacionales, para

la colocación de recursos en el país.

q) adquirir, conservar y enajenar, de acuerdo a las normas del Banco Central, bonos de deuda interna y otros documentos obligatorios del Estado.

r) adquirir, conservar y enajenar bonos u obligaciones de renta de instituciones internacionales a las que se encuentre adherido el Estado de Chile.

s) adquirir, conservar y enajenar valores inmobiliarios de renta fija.

t) adquirir acciones de bancos extranjeros, con sujeción a normas del Artículo 83 bis de la LGB:

Con sujeción a esta última norma, podrán efectuar inversiones en el exterior previa autorización de la SBIF y del Banco Central de Chile, bajo las siguientes condiciones:

(i) No podrá invertir una suma superior al 20% de su capital pagado y reservas.

(ii) El banco extranjero no puede adeudar a su banco accionista chileno más del 25% del capital pagado y reservas del banco extranjero.

(iii) El banco chileno no puede avalar o afianzar su responsabilidad por obligaciones de su subsidiaria.

(iv) El banco accionista debe informar periódicamente a la Superintendencia sobre el banco extranjero.

(v) El banco accionista tendrá la obligación de obtener los resguardos necesarios para que el banco extranjero no conceda créditos a deudores relacionados con la gestión del banco accionista.

(vi) En caso de incumplimiento de estas normas, la SBIF puede sancionar al banco accionista y en último término obligarlo a enajenar su participación en un plazo que señale.

Cabe hacer presente, que si bien la reglamentación de las inversiones que los bancos constituidos en Chile hagan en el extranjero y de las sucursales que establezcan en el exterior depende de la ley vigente del país en que se instalen, igualmente permanecerán

sujetos al control de la SBIF.<sup>1112</sup>

u) adquirir, conservar, edificar y enajenar bienes raíces y bienes corporales muebles, necesarios para su funcionamiento o el de sus servicios anexos.

v) adquirir, conservar y enajenar los bienes corporales muebles necesarios para su servicio o para la mantención de sus inversiones.

w) conceder préstamos, mediante la emisión de letras de crédito (según operaciones hipotecarias posibles según la Ley General de Bancos)

x) efectuar inversiones extranjeras con la autorización de la SBIF y del Banco Central de Chile.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Actualmente, se encuentra ante el Congreso Nacional un proyecto de ley para modificar la LGB, el que analizará en forma detallada en un apéndice de este trabajo. No obstante lo anterior, cada vez que en el resto de este Capítulo, se trate una materia de la LGB que sea objeto de esta reforma, se hará una referencia a ella en un pie de página con una mención al contenido de la misma, denominándola para ello "**Reforma**".

<sup>12</sup> **Reforma.** La normativa anteriormente referida está siendo objeto de modificación, en el sentido que la posibilidad de los bancos chilenos de invertir en instituciones extranjeras, se extienda de manera tal que en el futuro, de aprobarse la reforma referida, los bancos nacionales podrán invertir en instituciones no bancarias.

Así, por modificación del artículo 83, N° 15 bis y 83 bis de la LGB, se permite que los bancos chilenos puedan adquirir acciones o tomar participaciones en bancos o empresas constituidos en el extranjero, de acuerdo a lo establecido en esta última disposición.

El referido artículo 83 bis, señala como empresas en las que los bancos chilenos pueden invertir, aquellas que tengan el giro de compra y venta de bienes corporales o de asesorías financieras. Dichas inversiones requerirán la autorización del Banco Central de Chile y de la SBIF.

Para autorizar estas filiales, se hacen aplicables los mismos parámetros que se han contemplado para los bancos que establezcan filiales nacionales y, además, la exigencia de que el país en que se proponen funcionar cuente con las condiciones normales de riesgo que justifiquen la inversión. Se requiere a la vez, una adecuada fiscalización del sistema financiero por parte de las autoridades del país en el que se pretende instalar la filial.

Se extiende también a sus socios extranjeros el examen de confiabilidad que rige para los accionistas de bancos chilenos.

<sup>13</sup> **Reforma.** Establece una serie de modificaciones, que en general, apuntan a la ampliación del marco de operaciones que pueden realizar directamente los bancos.

2) Operaciones que realizan los Bancos a través de Sociedades Filiales.

El N° 11 bis del Artículo 83 de la LGB, permite a los bancos realizar operaciones a través de sociedades filiales, previa resolución general de la SBIF, que las considere complementarias del giro bancario.

Estas operaciones se clasifican en dos grupos, a saber:

a) La intermediación de valores por cuenta propia o ajena.

En este ámbito pueden actuar como agentes de bolsa o administradores de fondos mutuos, o de fondos de inversión, en las condiciones que establezca la SBIF. Estas sociedades quedarán regidas por las leyes aplicables a tales materias y fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros<sup>14</sup>.

b) La prestación de servicios financieros. La SBIF ha establecido, la posibilidad de formar tres tipos diferentes de sociedades filiales:

i) Empresas de leasing, siempre y cuando las operaciones estén vinculadas sólo a lo que se asimila al llamado "leasing financiero"<sup>15</sup>. Estas empresas

---

En atención a lo anterior, el proyecto de reforma modifica el artículo 83 N°s 2, 5 y 12 bis de la LGB en los siguientes puntos:

- a) Se hace explícita la facultad de los bancos de emitir y operar tarjetas de crédito;
- b) Se agregan la facultades de prestar servicios de transporte de valores; y
- c) Prestar asesoría financiera.

<sup>14</sup> La Superintendencia de Valores y Seguros (en adelante denominada la SVS) se encuentra regulada por el Decreto Ley N° 3.538, publicado en el Diario Oficial de fecha 23 de diciembre de 1980. Este Decreto Ley ha sido objeto de múltiples modificaciones, siendo la última de ellas la contenida en la Ley N° 18.876, publicada en el Diario Oficial de fecha 21 de diciembre de 1989.

<sup>15</sup> El "leasing financiero" consiste en aquel contrato en virtud del cual una de las partes, denominada "dador" (empresa de leasing), adquiere a solicitud de la otra, denominada "tomador" (arrendatario o cliente), bienes para uso de este último, a cambio de pagos que recibirá, por un plazo determinado, pudiendo el arrendatario ejercer al fin del período una opción de compra. Ahora bien, se debe distinguir este tipo de leasing del denominado "leasing operacional" que es aquel contrato en virtud del cual un fabricante

podrán efectuar operaciones de leasing tanto de bienes muebles como inmuebles, incluidos arrendamientos de viviendas con compromiso de compraventa efectuados al amparo de la Ley N° 19.281;

ii) Empresas que actúen como administradoras de tarjetas de crédito de acuerdo con las normas que se establecen en el Capítulo III. J.1 del Compendio de Normas Financieras del Banco Central de Chile y según las normas que al respecto dicte la SBIF en virtud del Decreto Ley N° 1.097;

iii) Empresas de asesoría financiera, cuando su giro sea asesorar a sus clientes en: (i) la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento; (ii) la reestructuración de pasivos; (iii) negociaciones para adquirir, vender o fusionar empresas; (iv) la emisión y colocación de bonos y debentures; y (v) la colocación de fondos en el mercado de capitales.

Las sociedades filiales referidas en esta letra b) quedan, de acuerdo al Decreto Ley N° 1.097 que regula la SBIF, sujetas a la fiscalización y control de ésta, sin perjuicio que las referidas en la letra a) les serán aplicables las normas de carácter general relativas a filiales de bancos impartidas por la SBIF.

Las Sociedades Filiales no podrán adquirir acciones ni tomar participación en otras sociedades, salvo que la inversión sea imprescindible para el desarrollo de su giro y siempre que no exceda del 5% del capital pagado de la sociedad en la que se efectúa dicha inversión. Para dar cumplimiento a lo anterior, toda inversión que una empresa filial de un banco efectúe en otra sociedad, deberá contar con la autorización previa de la SBIF. La SBIF, ha establecido que una sociedad filial puede tener participación en otra sociedad filial del mismo banco, siempre que el porcentaje de participación en el capital y en las utilidades no exceda del 1%.<sup>16</sup>

---

o comerciante, arrienda un equipo o mercaderías de su propiedad, que entrega al cliente en su establecimiento de comercio, por el pago de un precio periódico durante el tiempo de duración del contrato.

<sup>16</sup> **Reforma.** Cabe hacer presente que las normas acerca de las sociedades filiales también están siendo objeto de reforma, de manera tal que de aprobarse éstas, las reglas anteriormente señaladas sufrirían las siguientes modificaciones:

a) Se ha introducido directamente en la ley una autorización para que

## Normas que regulan a las Sociedades Filiales

La SBIF en uso de las facultades que le confiere la ley ha impartido normas que rigen a las sociedades filiales, tanto en lo que se refiere a su formación como en lo relativo a su operación y fiscalización. Estas disposiciones se encuentran contenidas en el Capítulo 11-2 de la Recopilación Actualizada de Normas de la SBIF y en la Circular N° 8 para filiales del 20 de diciembre de 1989 con sus posteriores modificaciones.

Las normas más importantes en esta materia, son las siguientes:

a) Naturaleza Jurídica. Las filiales de bancos pueden organizarse bajo la forma de sociedades anónimas abiertas o cerradas, o como sociedades de responsabilidad limitada debiendo observar las solemnidades de constitución y funcionamiento propias de esos tipos societarios, sin perjuicio de las normas especiales que les sean aplicables. De esta forma, se protege la responsabilidad del banco matriz por las deudas contraídas por la filial, limitándolas sólo hasta el monto de su aporte en esta última. Para otorgar la autorización correspondiente, la SBIF deberá dar su aprobación a los estatutos de la sociedad filial y cualquier modificación de éstos requerirá del consentimiento de este organismo. Sin embargo, en aquellos casos en que la sociedad filial sea de aquellas fiscalizadas por la SVS, sólo se requerirá que dichos estatutos y sus eventuales modificaciones, sean

---

los bancos tengan filiales de leasing, factoraje, securitización y asesoría financiera, entre las que quedan sujetas a la fiscalización de la SBIF, lo que está en concordancia con las últimas leyes de Mercado de Capitales y Leasing Habitacional.

b) Se ha conservado en el proyecto, la posibilidad de que se establezcan otros giros de tipo financiero, por resolución general de la SBIF., y que ésta pueda, en la misma forma, autorizar que determinadas operaciones puedan ser efectuadas en forma directa por el banco, sin necesidad de filial o que, también en casos calificados, el banco pueda participar en forma minoritaria en una sociedad de objeto permitido.

c) Atendido lo anterior, el proyecto ha establecido determinadas condiciones objetivas, para los efectos que la SBIF ejercite sus facultades. De tal manera, se señalan en la reforma las causas específicas por las cuales la SBIF se debe ceñir, para juzgar si un determinado banco, está en situación de establecer nuevas filiales. Las causas específicas que permiten denegar una autorización dicen relación con: (i) el respaldo patrimonial de la institución; (ii) la ampliación del riesgo que el nuevo negocio pueda involucrar para ella; o (iii) la calidad de la gestión del banco y su capacidad para emprender el giro que se le autorice.

puestos en conocimiento previo de la SBIF.

b) Porcentaje de Participación del Banco en la Filial. La SBIF exige que la participación del banco en una sociedad filial sea al menos de un 95% del capital de dicha sociedad. En casos calificados la SBIF podrá autorizar una participación inferior por parte del banco de hasta un 51%, pero para ello el banco deberá cumplir con las siguientes condiciones mínimas:<sup>17</sup>

(i) Proporcionar antecedentes que demuestren que el o los socios son personas independientes de la propiedad o gestión del banco;

(ii) Que exista un acuerdo entre el banco y el o los socios, en que se establezca la calificación previa por la SBIF, de los antecedentes de los socios o accionistas que ingresen a la sociedad y la participación y atribuciones de los socios en la gestión.

(iii) Que la asociación permita mejorar en forma importante la rentabilidad de la eventual filial por aporte tecnológico o profesional significativo de él o los socios. Este alto porcentaje de la participación del banco en la propiedad de la filial tiene la finalidad de asegurar que la orientación de la filial sea netamente financiera y que actuará en coordinación y beneficio del banco propietario.

c) Objeto. Las sociedades filiales deben tener un objeto único o exclusivo, el que debe comprender algunas de las operaciones referidas precedentemente, sin que puedan ampliarse a otros negocios ajenos a su giro.

---

<sup>17</sup> Nos parece que esta exigencia impuesta por la SBIF es contraria a las normas legales que regulan la materia. Esto porque el Artículo 86 de la Ley de Sociedades Anónimas, aplicable a los bancos según el Artículo 63 de la LGB que dispone que a éstos se les aplican las normas de las sociedades anónimas, establece que es sociedad filial de una sociedad anónima aquella en que ésta controla directa o indirectamente más del 50% de su capital, o bien, si puede elegir o designar o hacer elegir o designar a la mayoría de sus directores o administradores. En consecuencia, existiendo una materia regulada expresamente por una ley, no puede un órgano administrativo como la SBIF, exigir mayores requisitos que los que impone la ley ya que ello implicaría modificarla.

d) Relación con Partes Relacionadas. Los actos, contratos y operaciones de una sociedad filial con partes relacionadas deberán observar condiciones de equidad equivalentes a las que habitualmente predominan en el mercado. Para estos efectos, se considera como parte relacionada de una sociedad filial bancaria al banco matriz, a cualquier persona natural o jurídica que esté vinculada al mismo o a la misma filial a través de la propiedad o gestión, de acuerdo con las normas legales y administrativas pertinentes.

Para una mayor claridad, transcribimos el artículo 89 de la ley de Sociedades Anónimas que trata sobre la materia: "las operaciones entre sociedades coligadas, entre la matriz y sus filiales, las de éstas últimas entre sí, o con las coligadas, y las que efectúe una sociedad anónima abierta, ya sea directamente o a través de otras entidades pertenecientes a su grupo de empresas, con sus personas relacionadas, definidas en la ley 18.045, deberán observar condiciones de equidad, similares a las que habitualmente prevalecen en el mercado..."

e) Relación Deuda-Capital del Banco. El capital que un banco aporte a una sociedad filial, será deducido de su capital y reserva para los efectos de determinar la relación deuda-capital del banco a que se refiere el Artículo 81 de la LGB.

f) Fiscalización. Las sociedades filiales cuyo giro sea la intermediación de valores (contempladas en el N° 1 del 11 bis del artículo 83 de la LGB), serán fiscalizadas por la SVS, sin embargo les serán aplicables las normas de carácter generales relativas a filiales impartidas a filiales de bancos por la SBIF. El resto de las sociedades filiales, quedarán sometidas a la fiscalización de la SBIF.

g) Administración y Funcionamiento. Las sociedades filiales deberán, por regla general, tener gerente, personal, local, equipamiento y servicios independientes del banco matriz. No obstante lo anterior, el banco matriz podrá prestar a sus filiales diversos servicios tendientes a facilitar las actividades comerciales o administrativas de las mismas.

Dentro de este marco, el banco matriz puede promover y proporcionar a sus clientes los diversos servicios que prestan sus sociedades filiales, así como canalizar solicitudes de operaciones de potenciales clientes y poner

a disposición de sus filiales, previa autorización del cliente, información económica financiera que mantenga respecto de éste. Estas operaciones deben sujetarse estrictamente a las condiciones que establece la SBIF que procuran establecer un clima de transparencia frente al cliente en cuanto a que éste discierna si está contratando con el banco o con la sociedad filial.

3) **Operaciones que realiza los Bancos a través de Sociedades denominadas "De Apoyo al Giro Bancario".**

El N° 15 bis, inciso 2° del artículo 83 de la LGB, permite a los bancos, previa autorización general o especial de la SBIF, ser accionista o tener participación en sociedades cuyo objeto exclusivo sea prestar servicios a sus asociados destinados a facilitar su giro, las que se denominan "sociedades de apoyo al giro bancario".<sup>18</sup>

**Normas que regulan a las Sociedades de Apoyo al Giro Bancario**

La SBIF en uso de las facultades que le confiere la ley ha impartido normas que rigen a las sociedades de apoyo al giro, constituidas al amparo de lo dispuesto en el N° 15 bis del artículo 83 de la LGB.

Estas disposiciones se encuentran contenidas en el Capítulo 11-3 de la Recopilación Actualizada de Normas de la SBIF y en la Circular N° 3 para sociedades de apoyo al giro del 27 de diciembre de 1989 con sus posteriores modificaciones.

Las normas más importantes en esta materia, son las siguientes:

La SBIF en uso de las facultades que le confiere la ley ha impartido normas que rigen a las sociedades de apoyo al giro bancario, tanto en lo que se refiere a su formación y operación como a su fiscalización. A continuación, mencionaremos las más relevantes:

- a) **Requisitos.** Se considera que una sociedad presta

---

<sup>18</sup> **Reforma.** Se propone la modificación de la norma antes señalada, en el sentido de dejar claro que las sociedades de apoyo al giro, no sólo tienen por objeto facilitar la operación del mismo banco, sino las operaciones propias de su giro a la clientela en general, con la sola limitación de que no puedan captar fondos del público.

servicios de apoyo a un banco o sociedad financiera en su giro, si cumple simultáneamente con las siguientes condiciones:

i) que los servicios que presten, complementen o reemplacen un trabajo técnico o administrativo que deban realizar las instituciones financieras en el desarrollo de su giro;

ii) que dichos servicios den lugar a una efectiva disminución de gastos en las instituciones asociadas y, al mismo tiempo no sean ofrecidos adecuadamente por terceros a un costo razonable; y

iii) que los servicios se presten únicamente a las empresas accionistas o socias, tal como lo dispone la ley.

b) Objeto. Las sociedades de apoyo al giro deben tener un objeto único o exclusivo, el que debe comprender algunas de las operaciones referidas precedentemente y es materia de autorización especial de la SBIF.

c) Naturaleza jurídica. Las sociedades de apoyo al giro pueden organizarse bajo la forma de sociedades anónimas abiertas o cerradas, o como sociedades de responsabilidad limitada debiendo observar las solemnidades de constitución y funcionamiento propias de esos tipos societarios, sin perjuicio de las normas especiales que les sean aplicables. De esta forma se protege, al igual que en el caso de las sociedades filiales, la responsabilidad del banco matriz por las deudas contraídas por la sociedad de apoyo al giro, limitándolas sólo hasta el monto de su aporte en esta última.

d) Relación con Partes Relacionadas. Los actos, contratos y operaciones de una sociedad de apoyo al giro con partes relacionadas deberán observar condiciones de equidad equivalentes a las que habitualmente predominan en el mercado.

e) Fiscalización. Estas sociedades quedan sujetas a la fiscalización de la SBIF.

### 3. Reserva del Giro Bancario.

El Artículo 34 de la LGB establece prohibiciones a las personas que no tengan expresa autorización legal para

de la LMV.

En sus incisos II y III, esta disposición agrega otras prohibiciones a las personas relativas a colocar carteles, avisos y publicidad en general, o emitir cualquier tipo de papel que induzca al público a pensar que los negocios a que se dedica dicha persona son de giro bancario o de intermediación financiera y establece algunas presunciones.

Las infracciones a esta norma están castigadas por presidio.<sup>2122</sup>

#### 4. Limitaciones y Prohibiciones que Afectan a los Bancos.

La LGB contempla una serie de limitaciones para las operaciones de los bancos en cuanto a sus colocaciones, que dicen relación con la proporción entre su capital pagado y reservas y el monto o destino de sus colocaciones. Para estos efectos, se considera el capital pagado más todas las reservas que provengan de utilidades, revalorizaciones o mayor valor de las acciones.

Las principales limitaciones y prohibiciones a que están sujetas las empresas bancarias son las siguientes:

##### a. Créditos a una misma Persona.

La LGB establece una limitación para los créditos que se concedan directa o indirectamente a una misma persona, lo que tiene por fin garantizar que los riesgos del banco estén divididos entre la mayor cantidad de deudores posibles. Por créditos directos se entienden los que el banco concede al deudor fruto de un préstamo o de un descuento. Por indirecto se entienden los créditos concedidos a las personas que, además del deudor directo, quedan obligados al pago de una deuda en favor del banco.

En esta materia, la norma general es que ninguna persona natural o jurídica puede obtener una suma mayor al 5% de su

---

<sup>21</sup> La interpretación que se ha dado aquí a esta norma es la que sustenta la SBIF y ella debe servir para no caer en el error de pensar que lo que se está prohibiendo en esta disposición es la realización de todas y cada una de las operaciones que se enumeran en el Artículo 83 de la LGB.

<sup>22</sup> Esta norma constituye una limitación al derecho a desarrollar cualquier actividad económica contemplado en el Artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, en razón del orden público.

capital pagado y reservas, si no constituye garantía (por excepción este límite se elevará al 10%, si el exceso corresponde a créditos concedidos en moneda extranjera, destinados al financiamiento de obras públicas fiscales ejecutadas por el sistema de concesión contemplados en el Decreto con Fuerza de Ley N°164 de 1991, del Ministerio de Obras Públicas, siempre que en la operación de crédito concurren dos o más bancos o sociedades financieras que hayan suscrito un convenio de crédito con el constructor o concesionario del proyecto), ni más del 25% de la misma suma si la constituye.

En general, las únicas garantías que siempre permiten alcanzar el margen superior antes indicado son las constituídas sobre bienes corporales muebles o inmuebles de un valor igual o superior al exceso sobre el límite sin garantía. Excepcionalmente, también se considerarán para estos efectos las garantías constituídas por letras de cambio, pagarés u otros documentos que hayan sido emitidos o aceptados por un banco o institución nacional o extranjero y, que sean representativos de créditos que correspondan al precio pagadero a plazo de mercaderías que se exportan.

Por último, también sirven de garantía los documentos emitidos por el Estado o por el Banco Central de Chile, los conocimientos de embarque y los instrumentos financieros de oferta pública clasificados por las categorías A o B por la Comisión Clasificadora de Riesgos. Tratándose de crédito en moneda extranjera para exportaciones, el límite con garantía podrá alcanzar hasta el 30% del capital pagado y reservas del banco.<sup>23</sup>

b. Créditos entre Instituciones Financieras regidas por la LGB.

Estos no podrán exceder del 30% del capital pagado y reservas del banco acreedor.

c. Créditos a Personas Relacionadas a la Propiedad o Administración de la Institución Financiera.

No puede concedérseles a estas personas créditos en términos más favorables que los concedidos a terceros en

---

<sup>23</sup> **Reforma.** Propone suprimir la limitación para que los propios documentos de los bancos sirvan como garantía, lo anterior en atención a que en la actualidad los abusos que se quisieron prevenir con la referida prohibición se encuentran superados por las normas vigentes acerca de créditos relacionados.

operaciones similares.

Corresponde a la SBIF determinar a las personas que deben considerarse vinculadas a la propiedad o administración de un banco, como asimismo, a quienes conforman un mismo grupo de personas vinculadas, tomándose en cuenta para este último efecto, especialmente, las relaciones de negocio de capitales o de administración que permitan a alguna de ellas ejercer una influencia significativa y permanente en las decisiones de las demás; las presunciones fundadas de que los créditos otorgados a una serán en beneficio de la otra; y, presunciones fundadas de que diversas personas mantienen relaciones de tal naturaleza que conforman, de hecho, una unidad de intereses económicos.

d. Créditos a Directores y Trabajadores del Propio Banco.

La norma general es que el monto total de los créditos que un banco puede conceder a sus trabajadores es de un 1,5% de su capital pagado y reservas y, de un 10% de dicho límite individualmente a cada trabajador.

Las empresas bancarias no podrán conceder, directa o indirectamente, créditos a un director o a personas que se desempeñen en ellas como apoderado general, ni a los familiares de estas personas, ni a las sociedades en que cualquiera de ellas forme parte o tenga participación.

e. Obligación de Enajenar.

El banco que reciba bienes en pago o se los adjudique en remate judicial deberá proceder a enajenarlos dentro del plazo de un año contado desde la adquisición. Tratándose de acciones están deberán ser vendidas dentro de un plazo máximo de seis meses.

f. Prohibición de Comprometer la Responsabilidad del Banco por Obligación de Terceros.

El banco sólo podrá comprometer su responsabilidad en los casos expresamente establecidos por la ley.

g. Encaje.

Los bancos están sujetos a un sistema de encaje legal, que consiste en que deben mantener un porcentaje de sus fondos en caja o en depósito a la vista en el Banco Central de Chile.

Se entienden por depósitos u obligaciones a la vista los

que pueden ser requeridos legalmente antes de treinta días, y por obligaciones o depósitos a plazo los que pueden serlo en un plazo de treinta días o más.

El nivel de encaje es determinado por el Banco Central de Chile y en la actualidad es del 10% para los depósitos a la vista y de un 4% para los a plazo y tiene por objeto prevenir los riesgos de un retiro masivo de fondos de la empresa. Se considerará como parte del encaje la garantía a que se hizo referencia en la Letra d) del Numeral 3, del Párrafo II.

h. Reserva Técnica.

Esta constituye una garantía adicional requerida respecto del 100% de los depósitos en cuenta corriente y demás depósitos y captaciones a la vista y otras obligaciones a la vista que excedan de dos coma cinco veces el capital pagado y reservas del banco.<sup>2425</sup>

i. Relación Deuda-Capital.

Los depósitos y obligaciones para con terceros no podrán exceder de veinte veces su capital pagado y reserva. La infracción a esta norma esta sancionada con multa de un dos por mil sobre el exceso por cada día que los mantengan.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> Véase: Artículo 80 Bis de la LGB.

<sup>25</sup> Véase: "Legislación Bancaria", 2ª Edición, pags. 67 y 68, Luis Morand, Ed. Jurídica de Chile, 1987.

<sup>26</sup> **Reforma.** Se propone ajustar estas normas a los límites y condiciones de "Basilea".

Para estos efectos, se propone modificar el actual sistema de "leverage" por el recomendado por el Comité de Basilea. Este sistema consiste en regular el monto de las operaciones de un banco en función de su respaldo de capital medido, no en relación con sus pasivos (captaciones y depósitos) como se hace actualmente en Chile, sino en relación con sus activos (colocaciones e inversiones), los cuales se consideran de acuerdo a las distintas ponderaciones relacionadas con el riesgo de cada uno.

De aprobarse el proyecto de reforma, los activos totales de un banco tendrían el límite absoluto de no poder exceder 25 veces su capital básico, en tanto que los activos ponderados por categorías de riesgo tendrían un límite que podría ir desde 8 a 12,5 veces su patrimonio efectivo.

Con estos límites, se estima que los bancos tendrían una adecuada posibilidad de flexibilizar su manejo y crecimiento manteniendo acotados sus niveles de riesgo de acuerdo a este sistema de común aplicación a nivel mundial.

j. Límite Especial al Monto de las Inversiones.

El conjunto de las inversiones que el banco efectue en las clases de bienes a que se refieren las siguientes operaciones, no podrá exceder del total de su capital pagado y reservas:

- i) Constitución de sociedades filiales;
- ii) Adquisición de acciones de bancos extranjeros;
- iii) Participación en sociedades de apoyo al giro bancario;
- iv) Adquisición, conservación, edificación y enajenación de bienes raíces necesarios para el funcionamiento del banco o el de sus servicios anexos; y
- v) Adquisición, conservación y enajenación de bienes corporales muebles necesarios para su servicio o para la mantención de sus inversiones.

El banco que adquiera bienes en exceso de este límite, incurrirá en una multa del 10% sobre el exceso de la inversión realizada por cada mes calendario que lo mantenga.

## **CAPITULO II**

### **EL FUTURO DE LA BANCA Y EL GIRO BANCARIO EN ALGUNOS PAÍSES**

#### **I. NOCION INTERNACIONAL DE GIRO BANCARIO**

En primer lugar, se debe decir que en lo que se refiere a la definición del giro bancario y sus límites, no hay acuerdo entre los autores ni especialistas sobre el tema y son materias de intensa discusión en el ámbito internacional.

Teniendo presente la advertencia antes señalada, podemos aventurarnos a decir que en el contexto internacional se ha entendido que el giro bancario, en un sentido amplio, comprende tanto los servicios bancarios vinculados a una entidad que recibe depósitos del público y los traspaşa al mercado en calidad de créditos, como los servicios financieros de apoyo a estas actividades bancarias tradicionales.

En los últimos años, fruto de los avances tecnológicos experimentados, especialmente en el ámbito de las comunicaciones, se ha generado una competencia nunca antes vista en el mercado financiero, motivando un proceso de

integración entre los servicios financieros bancarios y los no bancarios.

Estos cambios han hecho que en el mundo existan dos formas de concebir el giro de los bancos:

1. La participación directa de una institución bancaria en actividades tradicionalmente no bancarias. Este sistema se ha denominado "Banca Universal".
2. La participación de las instituciones financieras en actividades no bancarias en forma indirecta, a través del sistema de filiales y holdings. El sistema se conoce como el de "Banca Mixta".

La Banca Universal se caracteriza por ser un sistema en el que los servicios financieros bancarios y los no bancarios se han integrado dentro de una misma institución y en donde las operaciones bancarias tienen ninguna o escasas limitaciones.

La Banca Mixta en cambio, se caracteriza por ser un sistema donde se mantiene un alto grado de separación entre las instituciones financieras que otorgan servicios bancarios y, las que proveen servicios no bancarios o, en el que las operaciones bancarias están específicamente definidas.

Ejemplos de países con un sistema de banca universal son Francia, Alemania, Suiza e Italia y, de banca mixta, Estados Unidos, Japón, Bélgica, Canadá, Suecia y Gran Bretaña.<sup>27</sup>

## II. PRINCIPALES TENDENCIAS EN EL AMBITO INTERNACIONAL

Desde hace bastantes años, producto de los profundos cambios experimentados por la economía mundial, el sistema bancario se ha visto enfrentado a una creciente competencia por parte de otros agentes financieros, siendo materia de profundo estudio y de gran preocupación en las economías del mundo, las posibles formas de adaptación a los nuevos desafíos.

Desde principios de los años ochenta, los países

---

<sup>27</sup> Ver: "Filiales Bancarias y Actividades Complementarias Al Giro.", Claudio Skármeta Magri, obra que forma parte del libro "La Banca en la Década del Noventa", Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, 1990.

desarrollados sufren una revolución financiera tan importante, que según algunos economistas, se puede comparar con la Revolución Industrial del siglo precedente. La banca ya no se encuentra en la posición privilegiada de monopolio, financiamiento y captación del ahorro.

Prácticamente en todo el mundo tiene lugar una polémica sobre la forma o evolución futura que debería seguir el negocio bancario para enfrentar eficientemente escenarios cada vez más competitivos.

Estas discusiones dicen relación con la existencia de los rápidos y vertiginosos cambios que se están produciendo en las economías de las distintas naciones y, aunque estos cambios no son los mismos en todos los países, sin ninguna duda, se dirigen en una misma dirección: hacia una mayor libertad de los respectivos mercados.

Podemos apreciar los cambios que están ocurriendo en las economías de los países que se encontraban bajo la influencia del bloque soviético, en las que existe un franco intento por recuperar medio siglo perdido en materia de libertad económica, tratando de formar parte del contexto de las economías internacionales.

Por otra parte, en nuestro continente las economías han comenzado a introducir, luego de un largo período de estancamiento, una serie de reformas en orden a liberalizar sus tasas de interés, unificando encajes, desectorizando al crédito y permitiendo que el ahorro sea captado libremente, sin subsidios, proceso que Chile comenzó hace más de una década.

Por último, tenemos los cambios que están acaeciendo en las economías de los países industrializados, que marcan una pauta en lo que a libertad de mercados financieros se refiere.

Dentro de este contexto, algunos de los fenómenos más importantes y significativos que podemos apreciar desde hace algunos años en el ámbito financiero internacional y que explican la actual situación en que se encuentra la banca mundial en la actualidad, son los siguientes:

## 1. Desregulación

Desde hace mucho, se ha establecido la necesidad de regular la actividad de los bancos estableciendo límites y controles en mucho mayor medida que a otras actividades económicas. A raíz de las primeras experiencias experimentadas

por los diversos países, en cuanto a los efectos que producen en la economía de un país circunstancias como la quiebra de un banco, las corridas bancarias, o el desplome generalizado del sistema financiero, se ha comprendido la importancia de regular con excesivo cuidado estas materias. En este tema, como siempre se ha dicho, está envuelta la fe pública (representada por los millones de ahorrantes que depositan o invierten su dinero en instituciones bancarias) y el destino de la economía de un país. Por estas razones, en la mayoría de los países, incluido el nuestro, se ha regulado fuertemente la actividad bancaria.

Sin embargo, la evolución de los sistemas financieros internacionales en los últimos años ha consultado una importante aceleración de procesos de innovación y desregulación.

En la mayoría de los países, la regulación financiera se ha basado históricamente en la separación del sistema financiero en tres grandes mercados: el de valores, el de la banca y el de los seguros. Tradicionalmente se establecieron normas específicas con el fin de separar estos mercados e impedir una coordinación como agentes.

La innovación financiera ha erosionado los fundamentos de este enfoque y ha dejado en evidencia su ineficiencia.

Por desregulación financiera se ha entendido la adaptación o flexibilización de la supervisión de las actividad de los sistemas financieros. La desregulación financiera ha operado casi paralelamente con el fenómeno de innovación tecnológica, aunque con algunos rezagos.

El proceso de desregulación e innovación tomó fuerza en la década del sesenta, cuando el mercado de los eurodólares apareció como un mecanismo apto para esquivar las regulaciones en diversos mercados nacionales, sobre todo el estadounidense, en especial las referentes a la constitución de reservas mínimas y a los límites en las tasas de interés para depósitos. Este mercado se incrementó a medida que se fueron produciendo cambios trascendentes en los mercados internacionales y en el esquema regulatorio. Entre esos cambios se encuentra el provocado por el reciclaje de los excedentes de balanza de pagos de los países petroleros después de la crisis de 1973, y la consecuente sustitución del crédito oficial por el privado, así como el proveniente de los crecientes déficit de la balanza estadounidense en los años ochenta y sus efectos sobre la deuda de los países subdesarrollados.

Cada una de estos fenómenos provocó una oleada de

innovaciones financieras, creando nuevos instrumentos y nuevas combinaciones de rendimiento, riesgo, liquidez y costos de intermediación, los que teniendo en cuenta el marco regulatorio y sus modificaciones, explotaron las ineficiencias de la intermediación financiera, o el carácter incompleto de dichos mercados.

Las innovaciones, en términos generales, en respuesta a los cambios del sistema financiero, han tendido a ampliar las opciones de crédito movilizandoo activos financieros ociosos o de baja calidad (vía factoring<sup>28</sup>); a transferir los riesgos crediticios en las posiciones financieras (securitización<sup>29</sup>); a ampliar las operaciones de inversión; y a transferir riesgos de precio en las operaciones financieras, mediante la extensión de operaciones de cobertura (swaps<sup>30</sup>, contratos a futuro).

Se puede apreciar que el proceso de desregulación se ha orientado en dos direcciones. Por una parte, hacia una desregulación de los instrumentos, como las tasas de interés, encajes o nuevos instrumentos, lo que se ha denominado la "desregulación interna". Y por otro lado, hacia "una desregulación externa", a través de la liberación de las operaciones de la banca, permitiendo que agentes financieros no

---

<sup>28</sup> Agustín Marré Velasco, en "El Contrato de Factoring", Editorial Jurídica de Chile, 1995. pag. 13: "en su esquema básico, supone que el Cliente transfiere en dominio al Factor los créditos que genere su actividad empresarial, asumiendo esté último la gestión, cobro y contabilización de los créditos transferidos, recibiendo una comisión por tal servicio, que se deduce de los créditos cobrados."

<sup>29</sup> Raúl Novoa Galán y Gabriela Novoa Muñoz, en "Derecho del Mercado de Capitales", Editorial Jurídica de Chile, 1995, pag. 175: "En otras palabras, securitización es dar la forma de instrumento transable a una obligación financiera específica (comúnmente deuda bancaria). El proceso consiste en tipificar la obligación (normalmente representada por un título), con el objeto de transarla sin mayores castigos en el mercado secundario."

<sup>30</sup> El Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central de Chile define los swaps de monedas como "aquella transacción en que las partes involucradas se comprometen a intercambiar flujos financieros en dos monedas diferentes, en fechas posteriores a la fecha de celebración del contrato, las cuales deberán estar especificadas en él.". Por su parte la Recopilación de Normas para Bancos, de la SBIF, en sus Capítulos 13-2 y 13-23, refiriéndose respectivamente a la compraventa de divisas a futuro y swaps en el mercado local, define las denominadas "operaciones de compraventa a futuro múltiples" (swaps) como: "aquellas operaciones en las que se convengan dos o mas operaciones a futuro ya sean de compraventas de monedas extranjeras que se pagan con otra moneda extranjera que conste en un solo contrato, generándose de esta manera un intercambio de flujos de moneda extranjera y de moneda chilena, cuando corresponda en las fechas convenidas para tal efecto".

bancarios asuman funciones antes reservadas a los bancos y que éstos, a su vez, se orienten hacia otros negocios antes vedados, hacia una banca múltiple.

## 2. Desintermediación Financiera.

Durante muchos años la actividad de intermediación financiera, entendiéndose por ésta la captación de ahorros del público con la finalidad de colocar los mismos en forma de préstamos, había sido desarrollada, exclusivamente, por las entidades bancarias, siendo partes de un verdadero monopolio.

En este proceso de intermediación se pueden distinguir tres agentes participantes. En primer lugar, encontramos a los particulares (familias) definidos como las fuentes generadoras de ahorro y los que enfrentan el problema de cómo distribuir eficientemente una situación de consumo sustentable en el tiempo. En segundo lugar, tenemos a las empresas, definidas como las fuentes demandantes de recursos financieros debido a las necesidades que se originan en los procesos productivos tales como inversiones en capital de trabajo, crecimiento, etc. En tercer lugar, encontramos al ente intermediador que es el encargado fundamentalmente de coordinar las decisiones entre los dos primeros agentes involucrados en el proceso y de establecer la capacidad negociadora que le permita exigir al prestatario el nivel de información necesaria para evaluar la situación patrimonial del mismo y determinar así los precios que diversifiquen adecuadamente los riesgos de insolvencia del deudor.

No obstante lo anterior, el desarrollo de la tecnología y de las comunicaciones ha permitido que la información sea un bien más alcanzable, transformándose en un recurso menos costoso, facilitando con esto el acceso directo de las empresas y a los inversionistas, sin necesidad de recurrir a una empresa bancaria. Por otra parte, el desarrollo de otros entes financieros, como los corredores de bolsa, los fondos mutuos y la banca de inversión, han reducido los costos de transacción disminuyendo la conexión entre los agentes generadores del ahorro y los demandantes de recursos.<sup>31</sup> Este fenómeno ha sido denominado "proceso de desintermediación financiera".

---

<sup>31</sup> Un ejemplo de esta competencia se expresa, por ejemplo, a través del crédito de consumo que ofrecen las Casas Comerciales; de las libretas de ahorro voluntario que ofrecen las Administradoras de Fondos de Pensiones; de los sobregiros de corto plazo que otorgan algunos Supermercados; de las cuentas de ahorro que ofrecen algunos Fondos Mutuos o del acceso al crédito hipotecario a través de las Administradoras de Fondos Mutuos Hipotecarios.

Como consecuencia de este proceso, la banca comercial se ha visto reemplazada por nuevas instituciones que son más atractivas para las grandes empresas en la búsqueda de recursos por ser de un costo menor. Por otra parte, la banca se ha visto afectada también por el surgimiento y desarrollo de nuevos instrumentos financieros como el underwriting, la securitización, el factoring, el leasing que permiten a las empresas obtener financiamiento directo sin necesidad de recurrir a los bancos.

Debido a lo anterior, existe una preocupación generalizada a nivel mundial por parte de los entes bancarios por plantearse la imperiosa necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos, de tal manera de hacerse más competitivos. Para ello, se ha venido discutiendo desde hace varios años la posibilidad de ampliar las actividades de la banca comercial hacia rubros tradicionalmente definidos como no bancarios, tales como la banca de inversión, el underwriting, el brokerage, etc. y, en términos generales, desregularizarla, liberándola así de los altos costos de estructura en las operaciones que actualmente desarrolla.<sup>32</sup>

### 3. Búsqueda de Nuevos Negocios.

Producto del proceso de desintermediación financiera, las empresas bancarias han buscado diversas soluciones al problema de la mayor competencia que enfrentan.<sup>33</sup>

Una de las posibles soluciones que más se ha discutido es, como lo señaláramos, el de ampliar los negocios bancarios hacia nuevas áreas.

Esta discusión ha tenido especial relevancia en los Estados Unidos, debido a que ese sistema bancario nació bajo la influencia de la crisis de la década del treinta, separando drásticamente las operaciones de la banca comercial con las del sector de inversiones.

---

<sup>32</sup> Skármeta, ob. cit.

<sup>33</sup> Es importante diferenciar el problema que origina la mayor competencia para los bancos como empresas del problema que ello implica al sistema bancario. Evidentemente, que frente a una mayor competencia, los bancos se vean incentivados a buscar nuevas áreas donde desarrollar sus actividades que les produzcan mayores utilidades. Sin embargo, al Estado lo que le interesa es proteger el "sistema bancario" por el importante rol que éste cumple en la sociedad, de tal manera, que debiera acceder a las demandas de las empresas bancarias sólo en la medida que accediendo a ellas se contribuya a la estabilidad del sistema.

Cabe destacar que en el último tiempo, los bancos norteamericanos han ganado importantes batallas en su esfuerzo por ampliar su campo de acción a nuevos negocios. Un ejemplo importante, lo constituye un fallo reciente de la Corte Suprema de ese país, que pronunciándose respecto de un conflicto entre una Ley Federal del año 1916 y una ley del Estado de Florida, permitió ampliar el campo de acción de los bancos nacionales a la venta de seguros en pequeños poblados.<sup>34</sup>

Este tema también ha adquirido gran importancia en Chile según veremos en el Capítulo siguiente, debido al fuerte proceso de desintermediación financiera que se ha estado desarrollando desde comienzos de la década del ochenta, motivado por el gran desarrollo experimentado por los competidores financieros de los bancos (Administradoras de Fondos de Pensión, Compañías de Seguros, etc.).

En este contexto ha adquirido relevancia el concepto de multibanca, que consiste en concebir a las organizaciones financieras como entes que ofrecen una amplia gama de servicios a sus clientes, desde las actividades denominada "actividades tradicionales de la banca" hasta el corretaje de valores de bolsa, de seguros, administración de fondos de pensiones, leasing, underwriting, etc. Este concepto es asimilable a lo que se denomina por algunos economistas "supermercado financiero" (pero concebido de una forma más amplia que como lo entienden los norteamericanos).

Los que han propiciado caminar hacia la multibanca como una forma de aproximación a la banca universal, sostienen que ésta disminuiría los costos de operación de los bancos, uno de los mayores problemas del sistema tradicional, y fomentaría la creación de economías de escalas y de alcance.

En el ámbito internacional bancario podemos apreciar que, por lo general, tanto en los países europeos como en Estados Unidos, ha prevalecido el sistema de separar estructuralmente las actividades de captar depósitos a la vista y a plazo y, dar al público esos fondos en calidad de créditos de diversa índole, lo que se ha llamado "banca comercial", de otras actividades financieras como la banca de inversiones. Sin embargo, Alemania es un ejemplo de los pocos países que ha aplicado el concepto de banca universal dándole una gran libertad a los bancos en la participación de negocios tales como adquisiciones de compañías, participación en el campo de

---

<sup>34</sup> Diario El Mercurio, Cuerpo B, Economía y Negocios, pag. 8, publicado el 28 de marzo de 1996, Santiago.

los seguros, etc.<sup>35</sup>

Como hemos visto, la mayor competencia a que se ve enfrentado el sistema bancario está provocando menores márgenes de utilidades<sup>36</sup> de sus actividades tradicionales (spreads), lo que está forzando a los bancos a disminuir sus costos de operación multiplicando el tipo de operaciones, basados en el concepto de las economías de escala. Esto lleva a pensar en futuras adquisiciones y fusiones en el ámbito financiero.

Este proceso ya está en marcha en el mundo, ahora el desafío es implementarlo de una manera exitosa en cada país de acuerdo a su propio contexto económico político.

#### 4. Internacionalización de la Banca

La economía mundial vive un proceso de internacionalización y globalización caracterizado por acuerdos multi o bilaterales de libre comercio entre los países sobre distintas materias y por la abolición de las fronteras en el campo económico. Así, podemos apreciar en el último tiempo el acuerdo de libre comercio celebrado entre Estados Unidos, México y Canadá y la constitución del mercado común europeo.

Este proceso ha generado una mayor competencia en los mercados y el desarrollo de las empresas multinacionales, al amparo de la teoría de las ventajas comparativas. En buena medida, esta tendencia ha sido generada por el vertiginoso avance tecnológico y comunicacional.

El ámbito bancario no se ha quedado fuera de este proceso mundial de globalización de la economía, sino que es parte de él.

Un ejemplo claro de esta tendencia en el ámbito bancario lo representan las recomendaciones de la Comisión de Basilea. En el año 1976, bajo la coordinación del Bank of International Settlements conocido en Europa como el banco central de los bancos centrales, un grupo de países desarrollados formó un comité de trabajo para emitir recomendaciones que se

---

<sup>35</sup> Ver: "La Expansión del giro Bancario Tradicional a los Negocios No Bancarios", Felipe Morandé y José Miguel Sánchez, obra que forma parte de la obra "La Banca ante Nuevos Negocios y Mercados", Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseux, 1992.

<sup>36</sup> Ver Anexo N° 3.

transformarán en estándares para la actividad bancaria internacional.

Este Comité se constituyó en la ciudad suiza de Basilea y emitió su primer acuerdo, denominado "concordato de Basilea", en el año 1976 y, desde entonces, ha ido adquiriendo mayor importancia y sus recomendaciones en materia de regulación de capital cada día son adoptadas por más países (sus acuerdos han pasado a llamarse los "Acuerdos de Basilea"). Algunos de los países que han adoptado los acuerdos de Basilea, aparte de los países miembros, son Argentina, México, Perú, Colombia, Ecuador, El Salvador, Costa Rica, Turquía, Nueva Zelanda y Hong-Kong, entre muchos otros. Como hemos visto en el capítulo anterior, Chile aún no ha adoptado estos acuerdos, pero constituye una de las materias propuestas por el proyecto de reforma a la Ley General de Bancos.

El sistema que propone el Comité de Basilea consiste, fundamentalmente, en regular el monto de las operaciones de un banco en función de su respaldo de capital medio en relación con sus activos, los cuales se consideran según distintas ponderaciones relacionadas con el riesgo de cada uno.

El proceso de internacionalización tiene una doble implicancia. Por una parte, permitir que los bancos extranjeros entren a operar dentro del país, y por otra, permitir a los bancos nacionales ofrecer sus servicios en el exterior.

La internacionalización de la banca involucra ciertos riesgos, como el de una mayor inestabilidad macroeconómica en el país, pero trae grandes beneficios económicos como una mayor competencia.

### III. EL GIRO BANCARIO EN ALGUNOS PAISES

Habiendo descrito las principales tendencias que se observan en el ámbito internacional en materia de las operaciones de los bancos, corresponde examinar la situación específica en que se encuentran algunos países en esta materia.

#### 1. Estados Unidos de América

El sistema bancario de los Estados Unidos es bastante

complejo.<sup>37</sup> Está conformado por bancos comerciales, bancos de ahorro (Savings Banks), asociaciones de ahorro y préstamo para la vivienda, instituciones especializadas de crédito agrícola, sociedades de inversión, con diversidad de funciones y control. En Estados Unidos existe una doble legislación, la federal y la estatal, existiendo bancos o instituciones bancarias acogidas a leyes generales (National Banks) o a leyes estatales (State Banks). Como consecuencia de este sistema bancario dual las actividades que un banco estatal no puede hacer en un Estado, las puede hacer en otro, y, por otro lado, las actividades prohibidas para bancos de cobertura nacional pueden ser desarrollados por bancos de cobertura estatal. Es importante tener presente que la Ley Pepper-MacFadden del año 1927 impidió la creación de bancos interestatales lo que contribuyó a la creación de una banca altamente fragmentada.

El control de los bancos está entregado, por una parte, a la Federal Reserve System, dividida en varios bancos federales de reserva y, por otra, a ciertos entes fiscalizadores como el Controlador de Circulación Monetaria y la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) a cargo de un sistema de seguro de depósito.

La normativa del sistema norteamericano en materia de giro bancario está contenida fundamentalmente en dos cuerpos legales a saber, el Acta o Ley Glass-Steagall, del año 1933<sup>38</sup> y, el Acta o Ley de Consorcios Bancarios del año 1956, cuyos aspectos fundamentales se describirán a continuación:

a) Glass-Steagall Act

La gran depresión del año 1931 que llevó a la quiebra a diez mil bancos, marcó profundamente a la legislación bancaria norteamericana.

Como consecuencia de esa crisis, el año 1933 se llevó a cabo la reforma de Ley de Bancos de este país, siendo su pieza fundamental la "Glass-Steagall Act", que tomó ese nombre por los senadores que la propiciaron.

---

<sup>37</sup> Ver: "Nuevos Negocios de la Banca", pag. 269, Claudio Reyes Barrientos, obra que forma parte del libro "La Banca en la Década del Noventa", Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, 1990.

<sup>38</sup> Reyes, ob. cit., pag. 269.



Esta ley consagró una total separación de las actividades de la banca comercial con las de la banca de inversiones, tratando de evitar la participación de los bancos en la inversión en venta y distribución de valores mobiliarios, hecho que se percibía como uno de los principales causantes de la crisis.

De esta forma, se limitó la actividad de la banca a la concesión de préstamos autoliquidables de corto plazo y se pretendió desalentar la especulación, fomentar la solvencia de las instituciones bancarias y prevenir posibles conflictos de intereses, al crear una barrera de entrada en doble sentido, impidiendo que la banca comercial invadiera el terreno de la banca de inversión y viceversa.

Conjuntamente con esta ley se creó la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), se controlaron las tasas de interés y se prohibieron los pagos de intereses en las cuentas a la vista, creándose una serie de elementos interrelacionados que modificaron sustancialmente el sistema financiero norteamericano.<sup>39</sup>

b) Ley de Consorcio Bancario (Bank Holding Company Act) (BHCA).

Técnicamente, la diferencia entre un consorcio o holding bancario y un banco propiamente tal es que el primero es una sociedad que no interviene directamente en actividades bancarias, sino que es dueña de bancos y de otras sociedades filiales.

Como forma de evadir las restricciones del sistema dual normativo norteamericano antes mencionado, los bancos nacionales adquirieron, a modo de filiales, bancos en otros Estados. Como resultado del crecimiento de dicha forma de expansión geográfica, el Congreso de este país, dictó en 1956 la BHCA. Esta ley determinó la existencia de un consorcio o holding bancario, esto es, una compañía que controla uno o más bancos. Por control se entendió una participación superior al 25% del capital accionario, o el equivalente a designar a dos directores.

Los consorcios quedaron fiscalizados por la Reserva General (institución fiscalizadora y reguladora del sistema financiero norteamericano semejante a lo en Chile representa la

---

<sup>39</sup> Reyes, ob. cit, pag. 270.

SBIF y el Banco Central en Chile) en cuanto a su formación como a las actividades no bancarias que podían realizar, las que en todo caso, debían ser expresamente autorizadas.

Como a la BHCA no le era aplicable la legislación que restringía a los bancos, fue utilizada por éstos para incursionar en actividades que la Glass Steagall Act no les permitía. De esta forma, a través de la creación de consorcios la banca expandió sus negocios a sectores inmobiliarios, de seguros, e incluso a otros tan lejanos a la actividad bancaria como la distribución de agua y corretaje de ganado. Esta situación llevó a que la BHCA fuera reformada en 1970, estableciéndose que los consorcios bancarios sólo podían involucrarse en actividades cercanas al concepto de banca, a fin de evitar y prevenir riesgos para los bancos.

#### Actividades de la Banca Norteamericana<sup>40</sup>

Las actividades permitidas a la banca norteamericana las dividiremos en dos grupos a saber:

##### a) Actividades de Intermediación

La Glass-Steagall Act permaneció inalterable hasta principios de la década de los ochenta, en cuanto a la prohibición de la banca comercial de involucrarse en negocios de la banca de inversión. Más tarde, los bancos comerciales iniciaron la búsqueda de nuevas formas para superar las barrera entre ambos mercados e ingresar al sector de inversiones que se visualizaba como de gran expansión y rentabilidad.

Como ejemplo de este proceso podemos mencionar el caso del Bank America Corporation que en el año 1983 fue autorizado para adquirir la compañía Charles Schwab, asesora en inversiones mobiliarias, incorporándola como filial. Asimismo, otros bancos en 1987 fueron autorizados para intermediar y distribuir valores comerciales, bonos municipales y mutuos hipotecarios emitidos por otros agentes.

Sin embargo, para evitar una violación abierta a la prohibición de intermediar establecida en la Glass-Steagall Act, se impuso un tope del 5% como máximo a los ingresos provenientes de las nuevas actividades autorizadas, aumentándose posteriormente al límite de 10% sobre los ingresos

---

<sup>40</sup> Reyes, ob. cit., pag 271 y 272.

provenientes de actividades en valores.

Otro ejemplo, es el del J.P. Morgan que en 1989 fue autorizado por la Reserva Federal para intermediar y vender bonos corporativos de su propia emisión. De esta forma J.P. Morgan se convirtió en la primera filial bancaria en intermediar un bono corporativo desde la crisis del año 1931.

El último ejemplo importante de la lucha de los bancos por ampliar su giro, lo constituye un fallo reciente de la Corte Suprema de ese país, que se pronunció respecto a un conflicto existente entre una Ley Federal del año 1916 y una ley del Estado de Florida, sobre el que algo ya se dijo. La primera de estas leyes autorizaba expresamente a los bancos que operan a nivel nacional a vender seguros en pueblos con una población inferior a 5.000 habitantes, en tanto que la segunda prohibía esa operación. La Corte Suprema, luego de que dos tribunales federales fallaran en favor de la aplicación de la Ley de Florida, estimó que prevalecía la Ley Federal. Esta sentencia ha causado un fuerte impacto en algunas compañías de seguro que han visto esta situación como una abierta invasión de los bancos en su campo de acción y, mucho más importante que eso, ha dejado abierta una puerta para que los bancos puedan impugnar otras leyes estatales que restringen sus operaciones.

Este fallo se suma a uno dictado por ese Alto Tribunal el año 1995, por el que autorizó a los bancos que operan a nivel nacional para vender pólizas de seguro que garantizan a sus compradores una renta anual (instrumentos conocidos como anualidades) y que hasta ese entonces sólo eran vendidos por Compañías de Seguros.<sup>41</sup>

Estos casos no son otra cosa que la muestra de la continua búsqueda de los bancos por ingresar al mercado de la banca de inversiones, eludiendo las barreras y prohibiciones impuestas por la Glass-Steagall Act. La realidad sin embargo, muestra que estos esfuerzos de mayor libertad no son compartidos por importantes sectores de las autoridades que consideran riesgoso ampliar el giro de los bancos.

Es importante tener en cuenta que las prohibiciones que afectan a los bancos norteamericanos para actuar dentro del territorio de los Estados Unidos, no alcanza a las actividades que se realizan fuera de él, por lo que los bancos de ese país son muy activos en Japón y Europa y, ofrecen sus servicios a

---

<sup>41</sup> Diario El Mercurio, Cuerpo B, pag. 8, publicado el 28 de marzo de 1996, Santiago.

clientes norteamericanos desde el exterior.

Las restricciones impuestas a los bancos por la Glass-Steagall Act se refieren principalmente a actividades vinculadas a la venta pública de valores. De esta forma la banca comercial norteamericana no puede vender cuotas de fondos mutuos, salvo cuentas individuales de pensiones (IRAs).

No obstante ello, se les permite a los bancos administrar fondos mutuos, habiendo varios casos de bancos que se han asociado con agentes de inversión para crear fondos mutuos, en el banco comercial administra y publicita el fondo mutuo entre sus clientes y el agente inversor es el que vende y distribuye las cuotas del fondo.

La Glass-Steagall Act se modificó únicamente en 1968 cuando se permitió a los bancos intermediar ciertos bonos hipotecarios y municipales.

En la práctica y a pesar de las restricciones impuestas por la Glass-Steagall Act, los bancos norteamericanos han logrado realizar algunas actividades aparte de la intermediación financiera, tales como la administración (no venta) de fondos mutuos y de fondos de inversión cerrados; la asesoría financiera; y la distribución y venta de valores comerciales, bonos municipales, mutuos hipotecarios y deuda corporativa.

En el Anexo N° 4, se pueden observar resumidamente las actividades que la banca comercial norteamericana puede hacer en la actualidad en materia de inversiones, directamente o a través de consorcios bancarios.

b) Actividades no Bancarias.

Las actividades financieras no bancarias se han expandido a través de la formación de los llamados consorcios bancarios.

Los consorcios fueron establecidos separadamente de los bancos con el objeto de que los riesgos inherentes a los negocios no bancarios, no afectaran el interés de los depositantes de los bancos integrantes del holding.

El consorcio bancario se ha transformado en el centro decisional del sistema financiero norteamericano y su capacidad de proteger a la banca ha sido puesta a prueba en varias ocasiones con exitoso resultado.

La "**Regulación Y**" de la legislación de bancos de Estados Unidos, establece las actividades que puede desarrollar la banca norteamericana, las que se pueden clasificar en dos grandes grupos:

a) Aquéllas que no requieren permiso de la Reserva Federal y que corresponden a actividades vinculadas a las operaciones internas del consorcio bancario y de sus filiales (contabilidad y auditoría, relaciones públicas, publicidad, etc.).

b) Actividades que requieren aprobación de la Reserva Federal. En el Anexo N° 5 se mencionan las principales operaciones que se enmarcan en esta letra. Dentro de estas actividades destacan la de seguros, leasing y la administración de fondos de inversión.

Seguros. La Ley Garn-St. Germain del año 1982, prohibió a los bancos nacionales y a los consorcios bancarios involucrarse en actividades relativas a actividades de seguro. Sin embargo, existen ciertas excepciones vinculadas a las operaciones de crédito. Asimismo, hay ciertas excepciones para que los holdings bancarios puedan producir seguros (venta de pólizas asumiendo el riesgo de siniestro) en pueblos pequeños.

Leasing. Desde el año 1963, el leasing, incluido el lease-back<sup>42</sup>, es permitido con ciertas restricciones para los bancos y consorcios bancarios.

Fondos de inversión. En esta materia existen dos principios básicos denominados "Muralla China" (Chinese Wall) y la "Regla de Prudencia". El primero de estos principios, consiste en administrar el fondo en forma separada del banco, de manera de evitar conflictos de interés entre los clientes del fondo y la parte comercial del banco, en tanto que el segundo se refiere a que el banco como administrador del fondo debe actuar con profesionalismo y moderación en esta función.

Debido a la estricta separación entre los negocios bancarios y no bancarios establecida en la legislación bancaria norteamericana a partir de la crisis de los años treinta, este

---

<sup>42</sup> El lease back es una modalidad de leasing en virtud de la cual un sujeto (tomador) vende un bien propio a otro (dador), manteniendo su tenencia por el pago de rentas periódicas, pudiendo ejercer el final del período prefijado la opción de compra. Esta clase de leasing tiene la virtud de aprovechar los activos fijos inmovilizados para solucionar un problema de caja.

país ha sido uno de los que más ha debatido en torno a la función bancaria. Hace algunos años el Tesoro de los Estados Unidos propuso una profunda modificación al sistema financiero.<sup>43</sup>

Este proyecto de reforma propone un sistema de calificación de los bancos en base a su calidad patrimonial, en virtud de la cual se premia o castiga a los bancos concediéndoles mayor o menor libertad para desarrollar nuevas actividades. Así, bancos bien capitalizados podrían afiliarse con fondos mutuos, compañías de seguros y otros agentes en un holding común de servicios financieros. Las sociedades filiales que se formen tendrían capitales separados y estarían sometidas a una supervisión específica y funcional, cuya descripción se muestra en el Anexo N° 6.

Por otra parte, se promueve la posibilidad de que las empresas industriales y comerciales puedan adquirir propiedad en estos holdings de servicios financieros, como una forma de atraer nuevos capitales al ámbito bancario, estableciéndose que el seguro estatal de depósito sólo protegería a los bancos y dictándose normas para la regulación de las operaciones con las entidades relacionadas. Asimismo, se permitiría a los holdings bancarios operar a nivel nacional, fuera del estado donde se ubica la matriz.

Se promueve también, la creación de un nuevo ente fiscalizador denominado la Agencia Federal Bancaria, la que supervisaría a los bancos de cobertura nacional y sus holdings bancarios.

En la obra de Reyes Barrientos, se sistematizan las reformas propuestas por el Tesoro de los Estados Unidos en los siguientes tres puntos:

1. En relación a la actividad de la banca comercial se propone ampliar el espectro de operación al que está sometida por la normativa vigente, privilegiando el objetivo de obtener el permiso para incursionar en el campo de los seguros, la administración de fondos de pensiones y la mantención de cierta posición en acciones como medio para facilitar la incursión en otro tipo de actividades. En materia de cobertura geográfica se busca lograr el establecimiento de una banca interestatal.

---

<sup>43</sup> Gilbert, Anton: A Comparison of Proposal to restructure the U.S. Financial System, Federal Reserve Bank of St. Louis. July-August, 1988.

2. En relación al Fondo de Seguro de Depósito se propone una recapitalización inmediata y un cambio en la cobertura de las operaciones, obligando a un adecuado análisis de las entidades bancarias cuando los agentes realicen sus depósitos en el sistema financiero.

3. Reducir a sólo dos las instituciones de fiscalización (la Reserva Federal y la Agencia Federal Bancaria), evitando los costos de mantención de una estructura de supervisión cara e ineficiente.

Estas reformas al sistema financiero norteamericano que están en discusión desde hace varios años han provocado variadas reacciones en los distintos sectores del sistema, siendo la posición menos proclive al cambio la sustentada por la Reserva Federal.

## 2. Europa

La banca europea es la que mayor libertad tiene para efectuar actividades financieras bancarias y no bancarias<sup>44</sup>, sin mayores restricciones, sin perjuicio de existir grandes diferencias entre los distintos países.

Desde el punto de vista de la relación entre los bancos y los consorcios industriales, normalmente la banca ha tendido a mantener su independencia.

Por ejemplo, en Suiza y en Gran Bretaña, donde la integración de la banca con la industria no está formalmente prohibida, no existe en la práctica una relación significativa entre ambas, quizás por los importantes requerimientos de capital para crear una institución financiera.

Gran Bretaña no posee una norma específica, pero continuamente el Banco de Inglaterra ha expresado su punto de vista contrario a las relaciones estrechas entre los bancos y firmas comerciales, citando el potencial conflicto de intereses entre dueño y banco.

En Italia también se ha segregado a bancos y empresas, pese a no existir una restricción legal específica, lo que ha sido reforzado permanentemente por el Banco de Italia que es el banco central de ese país.

---

<sup>44</sup> Reyes, ob., cit., pag. 281.

Alemania es el ejemplo contrario, con relaciones de larga data entre los grandes consorcios industriales y los bancos donde la única limitación al monto de inversiones que un banco puede tener en una compañía es la de una vez su capital y reservas. Así, por ejemplo, el Deutsche Bank es dueño de un 25% de la Deimler Benz y, a su vez, la Draimler Benz es dueña de una pequeña parte del Deutsche Bank.

Aún con el surgimiento de mercados de capitales muy activos, esta estrecha relación de la banca y la industria alemanas ha determinado una concentración de los préstamos bancarios como fuente de financiamiento de las empresas, lo que ha llevado a las autoridades germanas a poner mayor atención en la participación de los bancos en compañías no bancarias.

Otros países europeos, como Bélgica y Francia, poseen estructuras comunes de propiedad, tanto para bancos como para firmas comerciales.

Así, un holding belga, por ejemplo, controla el mayor banco y una buena parte de las industrias de ese país. En Francia es normal encontrar que los principales bancos son filiales de un holding común con empresas industriales, aunque en la práctica dichos consorcios no tienden a controlar las compañías comerciales.

En lo que se refiere a las actividades que puede realizar la banca europea, existen dos grandes grupos, respecto de los cuales nos referíamos al inicio de este Capítulo. Por una parte, está lo que se ha denominado el modelo de "banca universal", bajo el cual podemos agrupar a Francia, Alemania, España, Italia y Holanda. Y, por otra parte, existen los sistemas de banca mixta, entre los que se incluyen Bélgica, Suecia y Gran Bretaña.

En los países con sistemas bancarios universales, los bancos están autorizados para ofrecer una vasta gama de servicios financieros, haciéndolo en forma directa. En cambio, en los países con sistemas bancarios mixtos se mantienen algunas separaciones entre los servicios bancarios y los no bancarios, efectuándose estos últimos normalmente a través de filiales o compañías distintas del banco, pero pertenecientes a un holding común.

Pese a la mayor libertad en materia de actividades no bancarias de la banca en Europa, existe un área donde se han mantenido algunas separaciones. Este es el campo de los seguros.

La producción de seguros es una actividad no permitida a la banca europea, al menos no directamente, por lo que es común que existan estrechos vínculos entre la industria bancaria y la de seguros. Tanto es así que en Francia se habla de "bancassurance" y en Alemania de "allfinanz", para denominar los joint ventures entre bancos y compañías de seguros que permite distribuir pólizas a través de las sucursales bancarias (como es el caso de Allianz con el Dresdner Bank o el Banco Popular de España, o del Crédito Italiano con la empresa británica de seguros Comercial Unión, que pertenece a su vez al Midland Bank).<sup>45</sup>

En Francia, por ejemplo, donde los bancos poseen cerca de un tercio del mercado de seguros de vida, una filial del Credit Agricole, Predica, es la segunda compañía de mercado después de la estatal UAP.

En Alemania, el Deutsche Bank posee su propia compañía de seguros de vida, así como participaciones en Allianz y la Reaseguradora de Munich. Y, recientemente, el NMB Postbank y una aseguradora holandesa formaron una compañía común.

La separación de las actividades de banca y seguros en Europa se da también a nivel de los entes reguladores, los que han quedado sobrepasados por los cambios estructurales que están teniendo lugar en las industrias que supervisan.

Como puede concluirse, la banca europea no tiene mayores restricciones sólo algunas diferencias en la forma de estructurarse, en lo que se refiere al tipo de actividades financieras que pueden realizar, con excepción del campo de los seguros.

Durante el último tiempo se puede observar que, incluso esas pequeñas restricciones, están tratando de ser eliminadas, lo que pone al Viejo Continente con una clara ventaja en la carrera por una mayor competitividad de los sistemas bancarios en el mundo.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Reyes, Ob., cit., pag 282.

<sup>46</sup> Reyes, ob. cit., pag 283.

## Comunidad Económica Europea<sup>47</sup>

La Segunda Directiva Bancaria dictada por CEE hace algunos años y en vigencia desde el 1 de enero de 1993<sup>48</sup> constituye un nuevo paso en la liberación sucesiva del sector bancario comunitario, tendiente a armonizar la legislación y la práctica bancaria de los Estados miembros.<sup>49</sup>

Sobre la base del concepto de "pasaporte único", que rige todas las decisiones, no sólo financieras de la CEE, se ha acordado la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios bancarios con vistas a la realización de un mercado único, homogeneizando las distintas normativas bancarias y consiguiendo, además, el mutuo reconocimiento de las licencias de las entidades financieras.

Para ello, se han establecido ciertas condiciones básicas que son las siguientes:

- a) Un capital mínimo de cinco millones ECU (unos US\$4,5 millones) para las entidades que se establezcan por primera vez en Europa.
- b) Introducir una licencia bancaria única, que permitirá, con consulta previa entre las autoridades de ambos países, abrir una filial en otro país de la CEE sin autorización del país donde se instale dicha filial.
- c) Prohibición de que las entidades bancarias inviertan más del 15% de sus fondos propios en entidades no bancarias, o que dichas inversiones acumuladas superen el 60% de los fondos propios de dicha entidad.

la Segunda Directiva Bancaria ha definido las actividades más importantes que podrían realizarse en cualquiera de los países de la CEE por parte de las instituciones bancarias, las cuales se indican en el Anexo N° 7.

Un elemento central para determinar el alcance de las operaciones de la banca es lo que se entiende por los "fondos

---

<sup>47</sup> En adelante CEE.

<sup>48</sup> Ver: "Germany Legal Report", pag. 51, 52, 53 y 54, Wolfgang Feuring y Eckhard Martin, de Deringer Tessin Herrmann & Sedemund, Frankfurt, que forma parte del libro "Banking Yearbook 1994", Editor International Financial Law Review, Londres, 1994.

<sup>49</sup> Reyes, ob. cit., pag 283.

proprios" de un banco, a fin de realizar actividades fuera de las definidas como bancaria. Se entiende como los fondos propios los que son propiedad del banco separadamente de lo que son los fondos depositados por los clientes, lo que normalmente incluye el capital y las reservas del banco, excluidas las provisiones para cobertura de riesgos bancarios generales.

En el campo de los seguros, la CEE ha anunciado su intención de establecer directivas con un carácter similar a las instituidas para el sistema bancario europeo.

Sin embargo, la adopción de estas directivas, que cubrirían tanto los seguros de vida como los generales, ha progresado más lentamente que las del sector bancario. También hay intenciones para establecer un régimen común en materia de fondos de inversiones.

Las normas que permiten hacer funcionar un mercado común europeo de valores, relativas a las adecuaciones de capital mínimo requerido para las instituciones financieras, son complejas y necesitan mayor elaboración, lo que dificulta un acuerdo definitivo entre todos los Estados miembros.

Por otra parte, hay quienes sostienen que es necesario que los regímenes comunes para el sistema bancario y el sistema de valores deben entrar en operación en forma simultánea, por razones de competencia.

En el caso de los seguros, ha sido difícil elaborar un régimen común. Las compañías de seguros y sus organismos reguladores requieren aún tratar el tema más a fondo, lo que demandará una gran voluntad de las partes para ponerse de acuerdo en los aspectos técnicos y políticos del tema.

El régimen establecido en la Segunda Directiva Bancaria de la CEE permite muchas formas de negocios bancarios. La CEE ha dicho que el acuerdo tomado permite adoptar una forma de banca universal, pero no impone que ello sea así.

Si bien se establece el tipo de actividades que son permitidas para las llamadas "instituciones de crédito" (que no son los bancos, sino que toda entidad que recibe depósitos y otorga créditos), dicha definición no requiere una forma específica de estructura para otorgar dichos servicios.

Por lo tanto, la definición adoptada por la CEE es aplicable a la banca que se rige según el modelo banca universal, como es en Alemania, y también a la de modelo mixto, como la inglesa.

En esencia, la CEE establece un mercado bancario común, donde coexistirían varios tipos de estructuras bancarias, aunque paulatinamente se podría ir convergiendo hacia alguno de ellos. Un ejemplo de este proceso se muestra en el Anexo N° 8.

Como se sabe, en la actualidad hay dos tipos principales de banca dentro de Europa: la versión alemana, donde una vasta gama de actividades son ofrecidas por una misma institución bancaria, y el modelo inglés, donde los servicios financieros son ofrecidos a través de una gama de compañías distintas operando bajo una forma de holding, cuyo propietario puede ser o no un banco.

Si bien no hay mayores expectativas en el presente respecto de cuál de las dos formas será la predominante, es probable que, en definitiva, por ciertas consideraciones regulatorias, será preferido el modelo inglés por sobre el alemán.

En la medida que los conglomerados financieros o los servicios financieros multifacéticos se desarrollen, el problema de la regulación de las distintas actividades se torna más complejo. Las normas se tienden a traslapar, e incluso, pueden llegar a ser contradictorias en los distintos campos. Ello parece llevar a la necesidad de compartimentalizar las actividades para facilitar su regulación y, a la vez, la competencia de los sistemas.

Por ello, si bien se ha logrado un acuerdo global en diversos aspectos en la banca europea, aún subsisten dudas respecto de si, por ejemplo, los bancos alemanes, dada su baja relación de capital, se verían afectados al tener que competir con el resto de la banca europea sobre la base de un sistema que contemple las actividades financieras separadas en filiales.

Por otra parte, la posibilidad de una relación más estrecha entre las actividades del sector bancario y el de seguro hace surgir la necesidad de segregar dichos negocios en compañías separadas para establecer algún grado de protección entre un negocio y otro.

La participación de los bancos en los negocios no bancarios es un tema aún no agotado. Tal es el caso de la política adoptada por el Banco de Inglaterra (dado que no se puede hablar de leyes, en la medida que en Gran Bretaña no existen prohibiciones legales), la que ha sido de permanente desaliento a las inversiones de los bancos ingleses en actividades no bancarias o comerciales. La misma actitud ha

adoptado la autoridad británica en relación a la propiedad de los bancos por parte de consorcios comerciales, a fin de evitar que éstos deseen tratar a la institución financiera como una especie de tesorería del grupo.

La mantención de las fronteras entre las distintas categorías de actividades financieras resultará cada vez más dificultosa en el esquema propuesto para el futuro europeo. Este dilema de la separación entre los negocios financieros y los no financieros se sigue debatiendo en muchas naciones europeas, tanto desde el punto de vista de la competencia como de los necesarios resguardos y mejorías en la supervisión que deben acompañarla, lo que se complica más si se trata de una definición a nivel internacional.

La mayoría de las naciones europeas tienen algún sistema estatal de seguros de depósitos, por lo que, antes de establecerse la Segunda Directiva Bancaria, tuvo lugar una amplia discusión respecto al capital mínimo requerido a los bancos para obtener el pasaporte único.

Sin embargo, tras largo debate se resolvió que esta condición, si bien podría ser un tema relevante en el futuro, no sería aplicable sino sólo para las nuevas instituciones que desearan establecerse en Europa.

Los sistemas de seguros de depósitos en los países europeos son distintos entre sí. Por ejemplo, en Bélgica, Alemania, Italia y España el sistema de seguros de depósitos es voluntario. En algunos países el seguro de depósito es sólo aplicable a las monedas del respectivo país, en tanto que en otros no existe discriminación de monedas. Asimismo, el porcentaje de cobertura de los depósitos varía de país en país, aunque en general están destinados a proteger al pequeño ahorrante.

Otras de las diferencias entre los países de la CEE es qué organismo es el que provee seguro de depósito (Banco Central, organismos específico o gobierno). Normalmente, en un esquema de banca universal, como el alemán, el hecho de que las pérdidas de una institución provengan de sus negocios bancarios, de valores o de seguros, no tiene mayor importancia, por cuanto se asume que el seguro de depósito no hará distinciones al respecto.

En cambio, en sistemas donde las actividades bancarias están separadas, normalmente los esquemas de seguros de depósitos si hacen distinciones al momento de establecer el alcance de su cobertura.

No obstante existir numerosos temas pendientes por resolver, la CEE avanza muy rápido hacia el establecimiento de un sistema bancario moderno para toda Europa, lo que la transforma en el más serio e importante competidor de las demás potencias financieras del mundo, Estados Unidos y Japón.

#### Otras Normas de la CEE<sup>50</sup>

Además de la Segunda Directiva Bancaria, existen cuatro grupos de regulaciones de carácter bancario en la CEE (en vigencia o propuestas), que permite a cada estado miembro supervisar instituciones de crédito bajo su control:

- a) Directivas en fondos propios y en proporciones de solvencia (directives on own funds and solvency ratio) (89/299/CEE).

Estas armonizan la definición de capital bancario y los estándares para verificar que el capital de instituciones de crédito sean adecuados.

- b) Las directivas de: (i) supervisión consolidada de instituciones de crédito (directives on consolidated supervision of credit institutions) (83/350/CEE); (ii) de cuentas bancarias anuales y consolidadas (annual and consolidated bank account) (86/635/CEE); y (ii) de cuentas bancarias subsidiarias (branch bank account) (89/117/CEE).

Estas permiten una supervisión consolidada cuando existe más de una institución de crédito en un grupo de compañías, como asimismo, permiten armonizar los balances y cuentas de capital de dichas instituciones de crédito.

- c) La directiva relativa a "riesgos enormes", definidos como aquéllos que suman más del 10% de los fondos del banco.

Pretende coordinar los estándares de supervisión en relación a dichos riesgos enormes de instituciones de crédito, a un solo cliente o grupo de clientes relacionados.

- d) La Recomendación de la Comisión sobre esquemas de depósitos de garantías, como asimismo, de reorganización y liquidación de instituciones de créditos cuándo operan en más de un estado miembro.

---

<sup>50</sup> Ver: "European Community", pags. 71, 73, y 74, Martin Coleman y Riccardo Celli, International Financial Law Review, September 1991.

### 3. Japón<sup>51</sup>

El sistema bancario japonés es relativamente reciente ya que fue creado alrededor del año 1890 en que se dictó la primera ley sobre la materia.

En el año 1942 se organizó el Banco del Japón, generándose el actual sistema bancario, que sólo ha sido reformado una sola vez, en el año 1981.

En el sistema bancario japonés existe una clara separación entre las distintas instituciones que lo conforman. Entre las instituciones más importantes podemos mencionar las siguientes<sup>52</sup>:

1. Bancos comerciales, que incluyen a los llamados "city banks" que son los que pueden realizar operaciones de cambio e instalar sucursales en el exterior;
2. Bancos locales;
3. Bancos especializados en operaciones internacionales, entre los cuales se encuentra el Banco de Tokio, que tiene la exclusividad del sector público;
4. Instituciones bancarias especializadas en préstamos de fomento, que son las únicas autorizadas para captar a largo plazo;
5. Diversas instituciones de carácter sectorial; y
6. Bancos que administran los fondos de inversiones, en particular los fondos de pensiones, denominados trust banks. (controlan más de 900 billones de dólares en depósitos).

Todas estas entidades se regulan por cuerpos legales específicos y sus actividades se encuentran estrictamente separadas de las funciones del resto, constituyendo al sistema japonés en uno de los más segmentados del mundo.

El sistema de Japón está fuertemente influenciado por la

---

<sup>51</sup> Ver: "Japan Introduction", pags. 88 y 89, Hotoshi Kayama, Banco Industrial de Japón Ltd. Y "Japan Legal Report", pags. 90, 91, 92, 93, 94 y 95, Yasushi Murofushi, Adachi, Henderson, Mityatake & Fujita, del libro "Banking Yearbook 1994", Editor International Law Review, Londres, 1994.

<sup>52</sup> Reyes, ob., cit., pag 278.

legislación norteamericana prevaleciente después de la Segunda Guerra Mundial y tomó el modelo de Glass-Steagall, de separar las actividades bancarias de las actividades comerciales.

Esta clara separación se manifiesta en el artículo 65 de la Ley de Valores de Japón que establece que los bancos comerciales tienen prohibición de transar y hacer underwriting de deuda corporativa y acciones y que la banca de inversiones, por su parte, no puede aceptar depósitos ni efectuar préstamos no garantizados. A partir del año 1985 los bancos han sido facultados para negociar instrumentos del gobierno.

Sin embargo, tal como acontece en los Estados Unidos, pese a la regulación formal, la integración entre la banca de inversiones y la comercial se realiza a través de medios informales. Un ejemplo de esto son las alianzas de negocios entre bancos comerciales y bancos de inversión, que permiten a ambas instituciones prestar servicios que individualmente no les está permitido.

Quizás la institución bancaria que posee una mayor amplitud para desarrollar sus operaciones y que goza de una mayor protección por parte del estado dentro del sistema japonés, sean los trust banks. Estos bancos tienen como función principal administrar todo tipo de fondos de inversión (de pensiones, mutuos, cerrados, inmobiliarios, o de caridad) y además, realizan actividades propias de la banca comercial (reciben depósitos, tienen cuentas de ahorro, otorgan préstamos y redescuentos y realizan operaciones de cambio). Estas instituciones también están autorizadas para otorgar algunos servicios vinculados a la intermediación de valores (pagar dividendos, participar en juntas de accionistas y efectuar custodia de valores) y para hacer el underwriting de bonos del gobierno, prestar servicios de administración inmobiliaria, de asesoría financiera y de cajas de seguridad. Por último, podemos agregar que, de acuerdo a una norma de la Bolsa de Tokio, son las únicas instituciones habilitadas para representar como agente colocador a cualquier compañía que desee transar sus valores en dicha bolsa, lo que les permite relacionarse con los conglomerados industriales.

El segmento de los trust banks en Japón está concentrado en sólo ocho instituciones, vinculadas con grandes conglomerados industriales denominados "zaibatsu", que poseen grandes cantidades de trabajadores que canalizan sus sistemas de pensiones corporativos a dichos fondos y que además, tienen el control de los principales bancos nacionales.

Diversos intentos por eliminar las barreras que separan la

banca comercial de la de inversiones han fracasado por la influencia de los zaibatsu.

Una característica del sistema japonés es que todas las restricciones y limitaciones que existen dentro de Japón para el desarrollo de las actividades bancarias, no se aplican en el extranjero, pudiendo los bancos japoneses hacer todas las actividades que quieran fuera del territorio japonés. Esta realidad se aplica tanto a la banca comercial como a la banca de inversiones y su agresividad en la conquista de los mercados financieros mundiales es conocida en el mundo entero.

Este sistema sin embargo, también se aplica a los bancos extranjeros que actúan dentro de Japón, los que pueden realizar una serie de actividades que a los propios bancos japoneses les está vedado, como una forma de reciprocidad respecto de las actividades que los bancos japoneses pueden realizar en Estados Unidos y Europa.

Japón ha estado trabajando conjuntamente con Estados Unidos en el estudio de propuestas que modernicen el sistema bancario. Concretamente, se ha estado planteando la eliminación del Artículo 65 de la Ley de Valores de Japón que contiene las mismas prohibiciones consideradas en la legislación norteamericana entre la banca y el comercio, conocidas como Glass-Steagall.

En los últimos tiempos, los bancos comerciales y de fomento japoneses han estado comprando bancos de inversión en el extranjero, para luego instalar sucursales de esos bancos extranjeros en Japón y evitar así las restricciones existentes para los bancos japoneses en su país.

Hace algunos años se creó un Comité en ese país para estudiar una reforma al sistema bancario, que ha planteado que las actividades de intermediación de valores puedan ser ejercidas por bancos, compañías de seguros, y otras instituciones financieras a través de filiales que estarían separadas de su empresa matriz en un esquema de holding financiero como existe en otros países.

La discusión sobre este tema en Japón, puede apreciarse en el Anexo N° 9, en el que se establecen varias opciones de estructura bancaria.

## CAPITULO III

### DESAFIO DE LA BANCA ANTE NUEVOS NEGOCIOS

#### I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Después de haberse expuesto en los capítulos anteriores lo que se entiende por giro bancario, teniendo claro cuáles son las principales tendencias en el ámbito internacional en esta materia y, conociendo ya cuál es el sistema que impera en Chile, corresponde en este Capítulo, enunciar los principales desafíos que enfrenta nuestro país en esta materia y plantear algunas ideas básicas que se deben tener presente a la hora de adoptarse alguna solución.

La industria bancaria chilena ha experimentado profundos cambios en las últimas dos décadas. En efecto, la banca pasó de una nacionalización generalizada a comienzos de la década de los setenta, a un proceso de fuerte liberalización del sector a fines de la misma, para terminar en la intervención de un número importante de bancos en los ochenta que dejó a un número importante de éstos con una gran deuda con el Banco Central, para quedar recién en situación de empezar a desarrollarse en un grado importante a partir de la década del noventa.

Como hemos visto, las reformas que se iniciaron a mediados de los setenta, que incluyeron la liberalización de las tasas de interés, la privatización de la banca y la liberalización de la industria financiera, dieron lugar a un explosivo crecimiento en este sector. Sin embargo, el desarrollo experimentado por la industria en los primeros años de la liberalización financiera, mostró la necesidad de generar un adecuado marco regulatorio y de supervisión del sector, con el fin de evitar fraudes o abusos y mantener así, la estabilidad financiera. Más aún, este desarrollo inicial puso de manifiesto la debilidad de los mecanismos de control y monitoreo de la industria, tanto a nivel de cada institución como a nivel de la Superintendencia.

A pesar de algunos mecanismos para mejorar la información relativa a las instituciones financieras, tales como clasificación de cartera y otros, el desarrollo de la economía chilena, al igual que en otros países, llevó a la crisis del sistema financiero de los años 1982 y 1983.

No obstante lo anterior, como se estudió en el Capítulo I, la crisis financiera no revirtió el avance en materia de liberalización logrado hasta esa fecha en el sector.

En efecto, la ley N° 18.576 de 1986 y sus posteriores modificaciones, establecieron la actual estructura del giro bancario que ordena las operaciones bancarias sobre la base de un banco matriz con sociedades filiales, permitiéndole además, participar en sociedades de apoyo al giro bancario, dándose con ello un gran paso hacia la modernización de la banca. Este cambio a la legislación es sólo comparable en importancia al provocado por la dictación del Decreto Ley N° 559 del año 1925.

Como hemos analizados en el Capítulo Segundo precedente, los sistemas bancarios del mundo se han visto enfrentados en el último tiempo a ciertos fenómenos, como la innovación tecnológica y la desintermediación financiera que han provocado una aumento en la competencia por captar clientes (potenciales depositantes o deudores del banco). Esto ha llevado en algunos países, como en Chile, a que los bancos cambien sus políticas de captación, acentuando la explotación del mercado de los depósitos de consumo<sup>53</sup>, que es más riesgoso para el banco que

---

<sup>53</sup> De acuerdo a lo informado por el Presidente de la Asociación de Bancos, don Hernán Somerville, los créditos de consumo han crecido en un 33% en tanto que los créditos comerciales lo hicieron en un 15,8% durante los últimos doce meses. Véase Diario La Segunda, pag. 19, publicada el 16 de abril de 1996, Santiago.

el mercado de los crédito a las grandes empresas.<sup>54</sup>

Este fenómeno se une a la existencia de normas regulatorias del sector bancario de carácter restrictivo, que han impedido a la banca ajustarse adecuadamente a los cambios que se producen en el mercado.

Es importante destacar que entre los economistas hay acuerdo en entender que la estabilidad del sistema bancario es indispensable para un desarrollo constante y sostenido de la economía de un país y que la función que los bancos desempeñan no puede ser suplida por los nuevos agentes que han entrado al mercado de la intermediación financiera.

Tener claro esto es de vital importancia al momento de analizar el futuro de la banca y la posible ampliación de sus negocios, porque de llegarse a la conclusión que la función de la banca puede ser reemplazada por otros agentes que han entrado a competir en su sector, debiéramos, como cualquier otra actividad económica que se desarrolla en una economía de libre mercado, dejarla que trate de sobrevivir por sus propios medios, sin ayudas y tendríamos que concluir que los esfuerzos por proteger a los bancos por parte de Chile y el resto de los países del mundo son inoficiosos.

Para entender adecuadamente este punto, es necesario describir las principales funciones que desempeña el sistema bancario de un país:<sup>55</sup>

a) Los bancos son agentes de intermediación financiera y como tales permiten la circulación del dinero en una economía. A través de ellos, las empresas pueden acceder a créditos para desarrollar sus proyectos con dineros que el banco recibe de miles de personas que tienen dinero no destinado a consumo y que desean guardar en un lugar seguro y que les de un interés.

b) Por otra parte, los bancos multiplican el dinero existente en una economía, crean dinero.<sup>56</sup> Esto se puede explicar diciendo que las personas depositan dinero en el banco (en una

---

<sup>54</sup> Informativo TASC, N° 65, diciembre 1995, documento del programa de postgrado en economía Ilades/Georgetown University.

<sup>55</sup> Sobre este tema "Curso de Economía Moderna", Paul Samuelson, Parte 2, Cap. 15 y Cap. 16.

<sup>56</sup> Ver: "Derecho Económico Monetario", pag. 63, Carlos G. Gerscovich, Ediciones de Palma, Buenos Aires, 1991.

cuenta corriente), mantienen en su patrimonio su dinero pero al mismo tiempo mantienen un crédito en contra del banco. El banco a su vez, presta ese dinero a otros individuos, los cuales contraen una obligación con el banco. Este proceso se repite innumerables veces con el dinero que recibe el banco de los miles de depositantes. Así por ejemplo, considerando que los bancos tienen impuesta una tasa de encaje del 10% de sus depósitos, si una sola persona deposita \$ 100 en su cuenta corriente del banco, éste a su vez da en préstamo \$ 90 y guarda \$ 10 para cumplir con el encaje. Luego, otra persona deposita esos \$ 90 en un banco y éste a su vez presta \$ 81. Esta operación se repetirá hasta el monto de la tasa de encaje calculada sobre el primer monto depositado, es decir, hasta \$ 10. Como conclusión, tenemos que con un sólo depósito inicial de \$ 100 el dinero se ha multiplicado al final del proceso a \$ 1.000.<sup>5758</sup>

c) Los bancos también son la base del sistema de pagos de una economía. A través de ellos se realiza la gran mayoría de las operaciones de crédito de dinero.

d) Por último, los bancos cumplen otras funciones de menor importancia, como la custodia de efectos de comercio, comisiones de confianza.

Los nuevos agentes pueden suplir sólo parcialmente a los bancos en su función de intermediación del dinero, pero no en la función de creación del mismo ni en la función de institucionalizar los pagos de una economía, que es de vital importancia para el desarrollo de un país. Si los bancos terminaran por desaparecer y quedaran solo agentes financieros no bancarios, como las compañías de seguro, de leasing, de factoring, Administradoras de Fondos de Pensiones, se produciría una falta de dinero, de circulación del mismo y estancamiento de las relaciones económicas que deprimirían la economía y crecimiento del país.

Esas son algunas de las razones que justifican la permanencia de los bancos en una economía y justifican la preocupación de parte de las autoridades y especialistas en esta materia.

---

<sup>57</sup> Véase "Manual de Derecho Bancario", Ed. ConoSur, 1987, Alfredo Villegas, pags. 7, 8 y 9.

<sup>58</sup> Cabe advertir que este ejercicio ha sido realizado en abstracto, con el sólo fin de explicar en términos teóricos el fenómeno de creación del dinero y su resultado dependerá del multiplicador bancario que es una función de la tasa de encaje.

Bajo esta óptica, la respuesta en la mayoría de los países a los desafíos que enfrentan los bancos ha sido similar en cuanto a orientarse hacia un otorgamiento de una mayor libertad a los bancos conjuntamente con un mejor monitoreo y control de los mismos.

En cuanto a la respuesta que han tenido los bancos frente a la mayor competencia en su sector, se puede apreciar una clara orientación hacia las fusiones. Así por ejemplo, en Japón ha tenido lugar una fusión que ha dado origen al banco "Tokio-Mitsubishi", el banco más grande del mundo, con fondos de operación cercanos a US\$ 500.000 millones. En tanto, en Estados Unidos se han fusionado dos gigantes, el "Chase Manhattan Bank" con el "Chemical Banking Corp." transformándose en la entidad bancaria más grande de ese país y, en California se han fusionado las entidades "Wells Fargo" y "First Interstate" dando origen al octavo mayor banco del país.<sup>59</sup> En Europa también se avisan futuras fusiones, especialmente en Alemania.

En Chile también ha comenzado este proceso de fusiones bancarias. Así, a la anunciada fusión, ya en marcha, entre el Banco de Santiago y el Banco O'Higgins, impulsada por el grupo Luksic, se sumó recientemente la compra del 51% de la propiedad del Banco Osorno por parte del Santander en una suma de US\$ 495 millones. Estas fusiones darán a luz a las más importantes instituciones del sistema bancario chileno, dejando atrás a los actuales líderes del sistema, el Banco de Chile, el Banco del Estado y El Banco de Crédito e Inversiones<sup>60</sup>.

Dentro de este contexto de modernización de los sistemas bancarios, ha surgido como una de las alternativas de posible solución a los problemas de la banca, la posibilidad de ampliar y flexibilizar el campo de acción de los bancos, que es el tema que estudiaremos a continuación.

## **II. ASPECTOS QUE DEBEN CONSIDERARSE FRENTE AL TEMA DE LA AMPLIACION DEL GIRO BANCARIO**

A la luz de la experiencia bancaria internacional y de la

---

<sup>59</sup> Diario Estrategia, pag. 40, publicado el 2 de abril de 1996, Santiago.

<sup>60</sup> Diario El Mercurio, Cuerpo B, Economía y Negocios, pags. 1, 3 y 12, publicado el 14 de abril de 1996, Santiago.

propia experiencia chilena sobre la materia, se pueden enunciar ciertos aspectos que debieran tomarse en cuenta en el análisis de una posible ampliación del giro de los bancos.

Los aspectos que analizaremos, son los siguientes:

1. Necesidad de Regulación y Fiscalización;
2. Seguro de Depósito;
3. Factor Psicológico;
4. Regulación Global;
5. Costos de Fiscalización;
6. Flexibilidad; y
7. Competencia y no Discriminación.

#### 1. Necesidad de Regulación y Fiscalización

La regulación del sistema financiero en general y del bancario en particular y su fiscalización, ha recibido en el pasado y continúa recibiendo hoy, gran atención por parte de los encargados de la política económica, los académicos y el público que mantiene depósitos en alguna institución bancaria. Existen varias razones para ello.

En primer lugar, siempre se ha considerado por el legislador al sector bancario como una industria donde existe un interés público comprometido, donde debe protegerse la "fe pública" puesta por los depositantes en estas instituciones.

En segundo lugar, los sistemas bancarios están basados en la credibilidad que el público tenga en el sistema y, para crear este ambiente, los estados constituyen un seguro sobre los depósitos. Es decir, existe una garantía estatal en función de la estabilidad del sistema.

En tercer lugar, el sector financiero y la banca, tienen una importancia fundamental para el funcionamiento de la economía por su rol de intermediadores de fondos de inversión. Una asignación eficiente del crédito es una condición necesaria para una buena asignación de recursos.

Por último, en cuarto lugar, a diferencia de lo que ocurre con otras actividades de la economía, los efectos de la

insolvencia o quiebra de una institución bancaria, pueden llegar a ser gigantescas y difíciles de dimensionar sobre la economía de un país.

Lo anteriormente señalado no debe llevar a concluir que es necesario imponer trabas y regulaciones excesivas al desarrollo de la actividad bancaria, sino más bien a hacer presente que, al buscar sistemas que otorguen mayor libertad a los bancos y tiendan a la autorregulación de los mismos, debe tenerse conciencia de la necesidad de que existan normas regulatorias adecuadas y un eficiente grado de control que resguarden los intereses generales del país.

## 2. Seguro de Depósito

La existencia de un seguro de depósito obedece a la idea de garantizar al público la solvencia del sistema financiero.

La legislación chilena contempla seguros de cumplimiento de obligaciones respecto de algunos pasivos bancarios. Respecto de los pasivos no asegurados dispone mecanismos para enfrentar la incapacidad de un banco de servir sus obligaciones con el fin de asegurar que los acreedores absorban las pérdidas y, a su vez, las minimicen.

Concretamente, la LGB regula el seguro a los depósitos efectuados en los bancos e instituciones financieras en sus artículos 141 al 150, contenidos en el Párrafo 6°, Título XV de la ley.

El Artículo 141 de la LGB contempla un seguro a las obligaciones provenientes de depósitos y captaciones a plazo, mediante cuentas de ahorro o documentos nominativos o a la orden, de propia emisión de bancos y sociedades financieras. Dicha garantía favorece solamente a las personas naturales y cubre el 90% del monto de la obligación.

Por su parte el Artículo 142 de la LGB agrega que ninguna persona podrá ser beneficiada con esta garantía en una misma institución o en todo el sistema financiero, por obligaciones superiores a 120 Unidades de Fomento en cada año calendario.

Esta garantía estatal se hace exigible por resolución de la SBIF, cuando se apruebe un convenio de conformidad al párrafo 2° del Título XV de la LGB o se declare la liquidación

forzosa de una institución financiera.<sup>61</sup>

Este es el llamado seguro de depósito explícito, porque está establecido expresamente por la ley, a diferencia del implícito, que es el seguro que existe de hecho de parte del Estado a las actividades de la banca y que es percibido por el público en general, al efectuar depósitos en los bancos y realizar operaciones con ellos.

La existencia de la garantía estatal a los depósitos antes referida, ha llevado en la práctica a los bancos a asumir mayores riesgos en busca de mayores retornos, riesgos que finalmente no son íntegramente absorbidos por el capital del banco por cuanto parte de ellos recaen en el Estado, sin existir a cambio de ello una adecuada compensación.

### 3. Factor Psicológico

Se debe tener presente que la estabilidad del sistema financiero se basa en buena medida en un factor psicológico, que es la conciencia por parte del público que sus fondos están asegurados por el estado y que las instituciones bancarias son solventes.

Este factor es muy difícil de manejar y no responde a elementos objetivos. Por ejemplo, la quiebra o insolvencia de un solo banco puede acarrear una corrida bancaria poniendo en jaque a todo el sistema bancario.

Al estudiar las posibles estructuras legales sobre las que se puede ordenar el giro de los bancos, debe tenerse muy en consideración este factor. De esta manera, jurídicamente se puede crear un sistema que deje a salvo el patrimonio bancario y lo libere de todo riesgo, por ejemplo, a través de un sistema de banco matriz o de sociedades coligadas al banco que establezcan una verdadera muralla entre el banco y sus entes relacionados. No obstante, basta con que el público los perciba como parte de un mismo conglomerado para que cualquier problema en alguno de los entes miembros del mismo pueda producir un verdadero pánico colectivo afectando al banco mismo y consecuentemente al sistema financiero.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Ver: Artículo 145 de la LGB.

<sup>62</sup> Véase sobre la materia trabajo titulado "El Sistema Bancario Chileno; Desarrollos Recientes y Sus Perspectivas", informe final. Capítulo Uno, Proyecciones y Recomendaciones para la Banca en Chile, Vittorio Corbo L., Alvaro Donoso B., Leonardo Hernández T., Francisco Rosende R. y Salvador Valdés

Los esfuerzos por tratar de aislar completamente los riesgos de una filial con el fin de preservar la salud del banco matriz, no debe llevar al extremo de impedir que las filiales puedan utilizar la infraestructura del banco a fin de lograr economías de escala y de alcance, todo ello siempre y cuando se utilicen los resguardos necesarios respecto a la publicidad, imagen corporativa y demás elementos de marketing, en términos tales que permitan al cliente percibir la separación e independencia entre ambas entidades.<sup>63</sup>

Uno de los problemas psicológicos que debe tenerse en cuenta a este respecto, es el llamado "moral hazard". Este consiste en que los bancos al estar asegurados por el estado en forma explícita y sentir que además lo están implícitamente, tienden a incurrir en un mayor riesgo. Por su parte, los depositantes, al saber que sus depósitos están asegurados, no tienen incentivos para seleccionar al banco más eficiente y solvente puesto que no tienen conciencia del riesgo asumido.<sup>64</sup>

Sin embargo, según algunos autores, el efecto anterior puede ser contrarrestado, en la medida que se le permita al banco realizar operaciones de bajo riesgo que le reporten beneficios comparativamente más altos que aquellos que pueda obtener mediante operaciones de alto riesgo.<sup>65</sup>

#### 4. Regulación Global

Se debe tener presente que las posibles reformas que se introduzcan al sistema bancario, deben efectuarse pensando que el ordenamiento jurídico es un todo armónico de normas.<sup>66</sup>

En consecuencia, si se autoriza a los bancos a desarrollar

---

P., Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992.

<sup>63</sup> Reyes, ob. cit., pags 320 y 321.

<sup>64</sup> Morandé y Sánchez, ob. cit.

<sup>65</sup> "Sobre la internacionalización de la banca chilena", pag. 230, Alvaro Donoso V., obra que forma parte del libro "La Banca ante los nuevos escenarios", Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, 1994.

<sup>66</sup> Véase: "Algunas Consideraciones respecto a la denominada Incursión de la Banca en Otras Actividades", documento preparado por don Francisco Serqueira, Presidente de la Federación de Entidades Privadas de Previsión, Salud y Seguros FIS, septiembre 1995.

actividades reguladas por otras leyes y sujetas al control de otros entes fiscalizadores, necesariamente deberán analizarse esas normas a fin de lograr una concordancia entre las distintas leyes del ordenamiento jurídico y evitar conflictos de competencia entre distintos órganos administrativos.<sup>67</sup>

## 5. Costos de Fiscalización

En la discusión debe tomarse en cuenta y evaluarse la incidencia en los costos de fiscalización de la banca que pueda acarrear una ampliación del giro bancario.

En la medida que los bancos puedan extender su giro a nuevas áreas y se les permita crear un mayor número de sociedades filiales que queden bajo la fiscalización de la SBIF, los costos de esta labor se incrementarán.<sup>68</sup>

## 6. Flexibilidad

La normativa debiera tener tal grado de flexibilidad que permitiera a los bancos adaptarse adecuadamente a los cambios que se produzcan en el mercado y a los posibles negocios que surjan. Para estos efectos, debiera dotarse al ente fiscalizador del sistema de las facultades necesarias para permitir en forma expedita a los bancos incursionar en nuevas áreas de negocios, lográndose de esta manera un acercamiento a la autoregulación y, al mismo tiempo mantener una correcta fiscalización de los bancos. Una adecuada flexibilidad en este sentido, permitiría a la banca lograr adaptarse en buena forma a los nuevos escenarios y aprovechar las oportunidades que se planteen.<sup>69</sup>

---

<sup>67</sup> Este aspecto debiera tenerse en cuenta si en el proyecto de ley que modifica la LGB se decide permitir a los bancos incursionar en la administración de fondos de pensiones. En efecto, en ese caso debería revisarse el Decreto Ley 3.500 y flexibilizarse la condición de objeto exclusivo que rige a las AFP, para que puedan desarrollar negocios complementarios, con las necesarias separaciones de patrimonio y resguardo del fondo, de lo contrario se provocarían asimetrías y distorsiones en el mercado.

<sup>68</sup> El tema de los costos de fiscalización frente a una eventual expansión del giro bancario es tratado por Corbo, Donoso, Hernández, Rosende y Valdés, ob. cit.

<sup>69</sup> El autor Reyes Barrientos en su obra antes citada, pag. 309, plantea a este respecto que los bancos deben tener la flexibilidad de elegir la forma que deseen para desarrollar sus actividades. De esta forma, si a un banco se le permite desarrollar actividades directamente, debiera en consecuencia permitírsele desarrollar esas actividades a través de filiales. Esto, dice el

Nuestra legislación es demasiado rígida al respecto, ya que sólo permite a los bancos desarrollar las actividades descritas taxativamente en la ley, siendo necesaria la dictación de una ley cada vez que se quiera autorizar a los mismos a desarrollar una actividad nueva, lo que en la práctica implica sujetarse a un procedimiento y discusión que, por lo general, dura años. Además, la LGB no permite a las filiales del banco desarrollar las actividades que el banco puede realizar directamente.<sup>70</sup>

## 7. Competencia y no Discriminación

Por último, es importante que la autoridad tenga en cuenta al analizar los posibles negocios en que puedan incursionar los bancos, que todo cambio debe tender a una mayor competencia de los servicios financieros, lo que pasa por entender que la incursión de nuevos agentes en el negocio de la intermediación es beneficiosa. Pero esa mayor competencia debe estar protegida por normas que eviten la discriminación, es decir, deben garantizar la igualdad de oportunidades.

En nuestra actual legislación, un caso de discriminación lo constituye el hecho de que las filiales bancarias están sujetas a controles y regulaciones especiales a las que no están sujetos sus competidores no bancarios, lo que las deja en un plano de desigualdad frente a estos últimos.

Una eventual reforma a la LGB también podría crear situaciones de discriminación como si por ejemplo, se ampliara el giro bancario al negocio de los seguros de vida y a la administración de fondos de pensiones sin permitirse, al mismo tiempo, a las Compañías de Seguros de Vida y Administradoras de Fondos de Pensión expandir su giro hacia otras áreas, se estaría rompiendo con ello el principio de la reserva del giro que protege a esas dos actividades en beneficio de los bancos que serían los únicos que mantendrían esa ventaja.

---

mencionado autor, se basa en el principio de que quien puede lo más puede lo menos. Si a un banco se le permite desarrollar actividades directamente es por que no se consideran tan riesgosas como para exigir que se hagan a través de sus filiales; por tanto, no existen razones para obligar al banco a desarrollar esas actividades directamente.

<sup>70</sup> El proyecto de reforma a la LGB a que se hizo referencia en el Capítulo I de este trabajo, plantea un importante avance en esta materia al facultar a la SBIF para autorizar, mediante resolución general, a los bancos y filiales bancarias a desarrollar nuevos negocios sin necesidad de la dictación de una ley para ello.

Se puede mencionar también en este sentido la situación de desigualdad que se origina en la práctica entre los Bancos nacionales y extranjeros fuera de Chile como consecuencia de que la LGB restringe las operaciones de los bancos chilenos en el extranjero mientras que la mayoría de los bancos de países desarrollados gozan de gran libertad fuera de sus fronteras.<sup>71</sup>

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que dentro de nuestro país el tratamiento hacia los bancos nacionales y extranjeros es el mismo. En efecto, el artículo 30 de la LGB, garantiza la igualdad en cuanto a sus derechos entre los bancos extranjeros que operan en Chile y los nacionales, quedando éstos en consecuencia sometidos, en general, a las mismas leyes y reglamentos. La infracción de esta norma constituye una discriminación arbitraria.<sup>72</sup>

### III. AMPLIACION DEL GIRO BANCARIO<sup>73</sup>

#### 1. Planteamiento

Teniendo claro que la existencia de los bancos es esencial para el desarrollo de un país, podemos ahora entrar a analizar las ventajas y desventajas que se derivarían de una ampliación de las actividades de los bancos.

#### 1. Ventajas

Se puede decir que las principales ventajas o beneficios sociales que pueden lograrse con la expansión del giro bancario

---

<sup>71</sup> Con la modificación a la LGB se pretende paliar esta situación, otorgándole mayor libertad a los bancos chilenos para actuar en el extranjero, en consideración a la gran libertad de que gozan en ese aspecto los bancos norteamericanos y japoneses.

<sup>72</sup> Sobre este tema se puede consultar la obra titulada "La Discriminación Arbitraria en el Derecho Económico Especialmente en la Legislación Antimonopólica", pag. 74, 75, 76 y 77, Domingo Valdés Prieto, Editorial Conosur Ltda., 1992.

<sup>73</sup> En este párrafo se ha tomado en cuenta la obra "La Expansión del Giro Tradicional a Los Negocios no Bancarios", de Felipe Morande y José Miguel Sánchez, obra que forma parte del libro "La Banca ante Nuevos Negocios y Mercados", Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseux, 1992.

son los siguientes:

- a) aumento en la competencia en mercados bancarios y no bancarios;
- b) aprovechamiento de economías de escala y/o economías de alcance; y
- c) ganancias por una mayor diversificación de actividades que tienda a disminuir el riesgo de insolvencia.

Debido a que en la literatura, diversos autores asignan distinta importancia a cada uno de estos argumentos, resulta de interés revisarlos en forma detallada junto a la evidencia empírica existente que puede ser usada para sustentarlos. Se debe notar, sin embargo, que la mayor parte de esta evidencia, proviene de países desarrollados.

a) Aumentos en la Competencia.

El hecho de pasar de situaciones donde prevalece una estructura de mercado no competitiva a una competitiva trae consigo un aumento en bienestar para la sociedad. La razón es que en situaciones de competencia imperfecta, el precio es mayor que en competencia perfecta y la cantidad consumida de bienes o servicios es menor, lo que representa un costo para la sociedad. Un aumento en el grado de competencia que conduzca a una caída en el precio para los consumidores y una expansión en las cantidades transadas, representa una ganancia en bienestar. Mientras menos competitivo sea el mercado para un servicio financiero, debido por ejemplo a la existencia de barreras a la entrada al mercado, mayores son las potenciales ganancias por aumentos en el grado de competencia.

En mercados de servicios financieros que ya son competitivos, la entrada de los bancos no tendría mayor beneficio social por esta vía.

De mayor relevancia para el tema que aquí nos ocupa, es el grado de competencia que existe en los mercados por otros servicios financieros y, en particular, en aquellos donde los bancos desean participar. En la provisión de algunos servicios, los bancos compiten entre sí y con instituciones no bancarias. Este es el caso del mercado de los créditos hipotecarios y el de las libretas de ahorro voluntario.

Para evaluar la magnitud de las potenciales ganancias en el caso chileno, por aumento en la competencia producto de la

entrada de los bancos a proveer algunos servicios financieros donde actualmente no participan, tales como administración de fondos de pensiones y seguros de vida, se debe estudiar cuán competitivos son estos mercados en la actualidad y cómo se podrá materializar la entrada de los bancos. Para ello no es suficiente usar medidas de concentración ni fijarse solamente en los niveles de rentabilidad de la industria en comparación al resto de la economía.

La evidencia para Estados Unidos, muestra que hay servicios financieros donde la entrada de los bancos traería ventajas desde el punto de vista social; i) en la banca de inversión, donde hay fuertes signos de competencia imperfecta tales como alto grado de concentración y beneficios sobrenormales. Debido a la Glass-Steagall Act, los bancos no pueden suscribir deuda corporativa ni emisiones de acciones. La reducción de estas restricciones a la banca comercial introduciría competencia en la suscripción de valores mobiliarios con la consiguiente reducción en las comisiones cobradas. ii) Seguros. Las compañías de seguros generales y las compañías de seguros de vida, aunque corresponden a mercados de servicios financieros donde hay un alto grado de competencia, tienen rentabilidades lo suficientemente altas como para atraer nuevos entrantes y entre ellos a los bancos si se les permitiese.

b) Aprovechamiento de Economías de Escala y de Economías de Alcance

Una segunda ventaja que puede surgir de la expansión del giro bancario por parte de los bancos comerciales viene del aprovechamiento de economías de escala y de alcance. La primera de estas economías de producción se refiere al tamaño de la firma y la segunda, a la producción conjunta de dos o más productos, lográndose una producción a menor costo.

La tecnología permite economías de escala<sup>74</sup> cuando los costos de producción aumentan proporcionalmente menos frente a aumentos en el nivel de producción. En otras palabras, cuando los costos medios de producción de la firma son decrecientes con respecto al nivel de producto.

La tecnología permite economías de alcance si la producción conjunta de múltiples bienes o servicios se puede

---

<sup>74</sup> Ver "Curso de Economía Moderna", pag. 33, Paul A. Samuelson, Editorial Aguilar, España, 1981.

realizar a un menor costo que el que se incurre al producirlos en forma independiente.

En la literatura económica moderna, autores como Clark y Litan han dado una serie de razones para la existencia de economías de escala y de alcance en la provisión de servicios bancarios, entre las que se encuentran las siguientes:

(i) La especialización en el trabajo. Al respecto, en instituciones pequeñas, una misma persona puede desempeñar varias funciones a la vez, tales como, captador de depósitos y realizar préstamos pudiendo generarse economías de alcance. Al aumentar el nivel de producción de servicios, puede haber una mayor especialización en el trabajo, produciendo una reducción en los costos por unidad, es decir, accediendo a mayores economías de escala.

(ii) El aprovechamiento de las tecnologías computacionales y de telecomunicaciones.

El uso de modernas tecnologías de computación y comunicación puede ser también una fuente de economías de escala y de alcance.

Las economías de escala vienen de distribuir los costos fijos de instalación de uno de estos sistemas, los cuales generalmente son importantes, entre un número grande de transacciones u operaciones.

Además, si los equipos computacionales tienen capacidad no utilizada, se puede realizar otro tipo de operaciones (que resulten de ampliar la gama de servicios prestados) a un costo marginal bajo, consiguiendo de esa manera economías de alcance.

(iii) El pleno aprovechamiento de información recopilada y/o producida.

La producción y almacenamiento de información es otra fuente de potenciales economías de escala y de alcance, puesto que una vez que la información ha sido generada, puede ser usada, ya sea para ampliar el mismo tipo de operación o para realizar otro tipo de negocios, a un costo marginal menor que el que se incurriría si se tuviera que producir la información de manera independiente. Esto es importante toda vez que el empleo de bases de datos con información sobre clientes forma parte central de la mayoría de los negocios financieros.

(iv) El aprovechamiento de marketing conjunto. También pueden lograrse economías de alcance si se aprovechan activos en forma conjunta tales como espacio de oficina y se realiza marketing conjunto. Así por ejemplo, un mismo aviso publicitario se podría emplear para promover más de un servicio provisto por la institución financiera.

Por último, hay ganancias potenciales adicionales por el lado de los consumidores, quienes podrían preferir comprar todos sus servicios financieros de una sola institución y de esa manera reducir sus costos de información y búsqueda.

### Evidencia Empírica.

Para poder evaluar la relevancia tanto de las economías de escala como de las economías de alcance en los servicios bancarios y financieros, resulta útil recurrir a la evidencia empírica disponible.<sup>75</sup>

A este respecto, la evidencia empírica que existe se refiere a Estados Unidos.

Morandé y Sánchez refiriéndose al caso norteamericano citan a Clark (1988)<sup>76</sup>, quien revisa 13 estudios que intentan estimar economías de escala y de alcance para 3 tipos de instituciones financieras en Estados Unidos: (i) uniones de crédito (credit unions), (ii) asociaciones de ahorro y crédito (savings and loans) y (iii) bancos comerciales. Los estudios, usando metodologías econométricas y variables similares, llevan a este autor a concluir que: a) existen economías de escala asociadas con la producción de todos los productos, sólo a niveles bajos de producción; b) que no hay evidencia de economías de alcance globales, las que consisten en que para un "mix" dado de productos, los costos totales de su producción conjunta es menor que la suma de los costos de producirlos independientemente; c) que existe alguna evidencia de economías de alcance específicas, es decir, existen complementariedades de costos significativas entre pares de servicios. Esto sucede cuando puede mencionarse la eficiencia de la producción al agregar un cierto producto a un mix determinado.

---

<sup>75</sup> Morandé y Sánchez, ob. cit, pag. 45.

<sup>76</sup> Morandé y Sánchez, ob. cit., pag. 45.

Para el caso europeo, los autores Morandé y Sánchez<sup>77</sup>, refiriéndose a una obra de Tornabell que cita un trabajo de Pacolet del año 1987, señalan que éste tampoco encuentra economías de alcance globales importantes, excepto en casos de tipo específico. De cualquier modo, esos resultados no bastan para sostener que no existen tales economías.

Medir la existencia de economías de alcance es difícil y prueba de ello es que la evidencia no es concluyente. Más difícil aún, es tratar de proyectar las economías de alcance que podrían surgir de la expansión del giro bancario a negocios donde por regulación, los bancos no han podido entrar a operar. Además, cada vez son mayores y más complejos los instrumentos con que se opera en el mercado financiero. Esta misma dinámica innovadora en el desarrollo de productos hace pensar que cada vez los productos o servicios están más interrelacionados entre sí, y por lo tanto, mayores son las posibilidades de lograr economías de alcance.

#### c) Beneficios por Diversificación

Los beneficios que surgen para la sociedad si los bancos se diversifican, es producto de la reducción de la variabilidad de sus ingresos operacionales para un nivel de capital dado. De esa manera, se reduce el riesgo de insolvencia de las instituciones y se cautela el seguro, tanto explícito como implícito, que el Estado asume para los depósitos bancarios con el fin de mantener la estabilidad del sector financiero y la economía nacional.

El principio que inspira la idea de la diversificación de activos, proviene de la teoría financiera de poratfolio. Esta teoría sostiene que las instituciones pueden combinar en su cartera activos que están negativamente correlacionados entre sí y, de esa manera, las fluctuaciones en los retornos de algunos activos son compensados por las fluctuaciones de otros activos.

Las posibilidades de diversificación le dan a los bancos comerciales adversos al riesgo, oportunidades de reducir el riesgo de caer en insolvencia.

---

<sup>77</sup> Morandé y Sánchez, ob. cit., pags. 45 y 46.

## 2. Desventajas

Frente a la posibilidad que los bancos incursionen en nuevos negocios, ampliando el giro bancario tradicional, se plantean algunas desventajas que podemos resumirlas básicamente en las siguientes:

- a) Conflictos de Interés y surgimiento de prácticas anticompetitivas;
- b) Aumento del Riesgo de Insolvencia del Sistema Financiero; y
- c) Concentración en el Negocio Bancario.

Analizemos a continuación, cada una de estas desventajas:

### a) Conflictos de Interés y Surgimiento de Prácticas Anticompetitivas

El problema de los posibles conflictos de interés que pueden generarse es centro de atención de los estudiosos de la materia y se relaciona con el aspecto de la regulación global antes enunciado.

Un posible conflicto de interés surgiría si los bancos participaran en negocios que, por su naturaleza, implican realizar inversiones por cuenta de terceros, tales como agencias de valores, Administradoras de Fondos de Pensiones<sup>78</sup>, etc. En este caso, los bancos, que invierten por cuenta propia, podrían hacer discriminaciones, reservándose los mejores negocios para ellos, dejando el resto para las inversiones por cuenta de terceros. Es precisamente este tipo de argumento el que llevó a establecer la Glass-Steagall Act en Estados Unidos, que separa la banca comercial de la banca de inversiones.

Algunos sostienen que podrían generarse, además, conflictos de interés si un banco actúa para favorecer a sus filiales. Esta situación podría darse, por ejemplo, si los bancos utilizan formas poco transparentes para traspasar recursos a sus filiales mediante el manejo de los precios de transferencia tanto de activos como de servicios contratados entre ellos. También podría ocurrir que las filiales de los bancos podrían tener ventajas por sobre las otras firmas no-bancarias por el hecho de poder acceder a financiamiento del

---

<sup>78</sup> Las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante denominadas las AFP's) se encuentran reguladas por el Decreto Ley N° 3.500, publicado en el Diario Oficial de fecha 13 de noviembre de 1980.

banco en términos más favorables.

El principal incentivo que tendría el banco para realizar este tipo de discriminaciones en favor de sus filiales, es proteger su propia reputación y evitar una corrida en su contra si el público asocia la salud financiera de la filial con la del banco matriz (factor psicológico).

En cuanto a las potenciales prácticas anticompetitivas que podrían generarse, la que mayor atención ha recibido es la de los "contratos atados". Estos consisten, de acuerdo al profesor Garrigues, en un tipo de contrato por el cual un oferente condiciona la venta de un determinado producto o prestación de un determinado servicio a la compra de un bien o prestación de un servicio adicional ofrecido por el mismo. Así, por ejemplo, un banco podría atar la prestación de un servicio, como el otorgamiento de un crédito hipotecario a la contratación de otro, como podría ser un seguro.

Es importante tener presente que un contrato atado no siempre es contrario a la libre competencia, ya que para serlo debe reunir las siguientes condiciones: <sup>79</sup>

- (i) Que el oferente tenga una posición, privilegiada o de dominio en el mercado relevante respecto de un determinado bien;
- (ii) Que el oferente, además, produzca bienes o preste servicios respecto de los cuales carezca de una posición de dominio en el respectivo mercado; y
- (iii) Que condicione la venta del producto o prestación del servicio respecto del cual posea una posición privilegiada, a la compra de un producto o prestación de un servicio de aquéllos en los que no tiene la referida posición de dominio.

Se entiende que con la reunión de estas condiciones, se configura un atentado a la libre competencia, debido a que se produce un abuso de la posición de dominio en detrimento de la autonomía privada del contratante más débil.

En la práctica, este tipo de situaciones se origina en mayor medida en los mercados poco competitivos, porque en ellos el consumidor no puede elegir entre distintas alternativas. En

---

47 "Contratos", Joaquín Garrigues, materiales de clase de don Jorge Streeter Prieto, 1986.

cambio, en los mercados con un adecuado grado de competencia, si una empresa trata de forzar a sus consumidores a comprar "paquetes" de bienes que estos no desean, éstos podrán acudir donde su competidor que le ofrece un servicio o producto similar.

En consecuencia, el surgimiento de posibles prácticas anticompetitivas puede generarse con mucho mayor facilidad en la medida que el mercado financiero no sea competitivo y por ello, es que esta desventaja a la ampliación del giro bancario se desvanece, puesto que uno de los efectos de una ampliación del giro bancario es justamente lograr mayor competencia en los mercados financieros.

b) Aumento del Riesgo de Insolvencia del Sistema Financiero.

Existen algunos autores que sostienen que, en general, las actividades que actualmente son "no bancarias" son más riesgosas que los negocios bancarios tradicionales y, por lo tanto, la participación de los bancos en esas áreas aumentaría el riesgo de quiebra de los mismos. Sin embargo, también se podría argumentar que por la incursiones de otras instituciones financieras en negocios de bajo riesgo considerados como tradicionalmente bancarios, tales como el crédito hipotecario, los bancos ven limitadas sus oportunidades de negocios y deben asumir mayores riesgos al quedarse con la parte menos segura del giro tradicional.

Otro argumento que se da en cuanto a la posición frente al riesgo que asumen los bancos, se relaciona con el seguro de depósitos. El problema denominado "moral hazard", antes explicado.

La pregunta clave en esta materia es: ¿aumenta el riesgo en la industria bancaria al permitirse la expansión del giro hacia nuevos negocios?. La literatura que se ha planteado esta interrogante desde el punto de vista de la experiencia empírica, no ha podido llegar a un resultado concluyente.

Refiriéndose a un ejemplo de estudio sobre esta materia, los autores Morandé y Sánchez señalan que lo constituye el realizado por Boyd y Grehamen (1988), en que se plantean si el riesgo de insolvencia aumenta o disminuye al permitir que compañías de holdings bancarios entren a operar en los negocios de valores mobiliarios, seguros y negocios inmobiliarios. Específicamente, testean si fusiones entre holdings bancarios y firmas financieras no bancarias reducen el riesgo de quiebra debido a que el aumento en las tasas de retorno medias compensarían la mayor variabilidad de las mismas. Para ello,

simulan fusiones entre bancos y sociedades financieras no bancarias. Los resultados obtenidos resultan interesantes: las fusiones de holdings con firmas de valores mobiliarios o negocios inmobiliarios aumenta la volatilidad de los retornos de modo que el riesgo se incrementa; las fusiones de holdings bancarios con compañías de seguros de vida, reducen la volatilidad de los retornos y el riesgo de quiebra, sugiriendo el potencial para reducir los riesgos vía diversificación. Se concluye que la respuesta a la pregunta planteada pareciera depender del tipo de servicio financiero no bancario al que entren a operar los bancos.

Como ejemplos del mayor riesgo que se produciría por el hecho que la banca incursione en nuevos negocios fuera de su giro tradicional, se dice que podría ocurrir que el banco decida rescatar a una filial no-bancaria que se encuentre en mala situación financiera, arriesgando su propia solvencia. Esto ocurriría si el banco percibe que el público lo asocia con la filial no-bancaria aproblemada.

Es importante destacar que el tema del riesgo cobra especial relevancia en el contexto chileno actual, en que existen garantías tanto implícitas como explícitas para distintos servicios financieros, los depósitos efectuados en los bancos comerciales, la rentabilidad de los fondos de pensiones y las rentas vitalicias previsionales.

### c) Aumentos en la Concentración Bancaria.

De existir importantes economías de escala y economías de alcance en la producción de servicios financieros, los bancos diversificados de gran tamaño tenderían a dominar a los bancos pequeños y especializados. Si ello ocurre, el mercado financiero y bancario, en particular, podrían concentrarse en forma importante pudiendo afectarse la asignación de crédito entre los demandantes y de esa forma, afectar la asignación de recursos. Sin embargo, como se explicó, no hay evidencias ciertas en favor de la hipótesis de existencia de economías de escala ni de economías de alcance globales que den mayor fuerza a este argumento.

Frente a las desventajas que se plantean a la expansión del giro tradicional de la banca, surge como punto central el rol de la regulación de la banca en particular y del sistema financiero en general.

#### IV. POSIBLES ESTRUCTURAS DE GIRO BANCARIO

##### 1. Idea General

A continuación, se exponen los posibles esquemas en torno a los cuales se podría estructurar el giro bancario, enunciando sus principales virtudes y defectos.

Según veremos, dependiendo del tipo de estructura que se adopte, las desventajas que se plantean frente a la expansión del giro bancario, expuestas precedentemente, pueden verse disminuidas en gran medida.

Parece existir consenso en que para lograr beneficios sociales con la expansión del giro bancario y minimizar las desventajas que existen, se debe optar por algún esquema que envuelva una separación estructural o "muralla china", entre las actividades bancarias y no bancarias. Al realizarlas en entidades separadas, se minimizaría el riesgo de que los bancos comerciales utilicen los depósitos para rescatar a sus filiales en problemas y se minimizaría la probabilidad que el riesgo de un banco aumente al ampliar su gama de negocios.

##### 2. Estructuras Posibles de Regulación

Aceptando que la expansión del giro bancario es beneficiosa para el país en base a los argumentos antes enunciados, enfrentemos ahora el tema de las formas de regulación que habitualmente se barajan.

Vamos a distinguir y analizar los siguientes esquemas de regulación:

a. Banca Universal

b. Sistema de Holding Financiero, en sus tres modalidades a saber:

- i) Banco matriz;
- ii) Banco matriz a prueba de quiebras
- iii) Matriz a prueba de quiebras

a. Banca Universal

Este sistema financiero se caracteriza por ofrecer una gama completa de servicios financieros a sus clientes, desde depósitos a la vista y créditos de distinto tipo (actividades tradicionalmente bancarias) hasta corretaje de valores en bolsa, incluyendo seguros de vida, administración de fondos de pensiones, leasing, factoring, negocios inmobiliarios, etc. El concepto es asimilable al de supermercado financiero en este contexto. Sin embargo, es necesario distinguir el hecho que la regulación permita este tipo de organización financiera del hecho que los dueños y administradores de ella decidan incursionar en la práctica en todos esos servicios en forma simultánea o, al contrario, especializarse sólo en algunos de ellos. En efecto, es muy posible que, si la legislación permite un sistema de banca universal, no todas las instituciones bancarias o financieras opten por ese modelo, prefiriendo en cambio la especialización en servicios para grupos de clientes más sofisticados, o bien para concentrarse en el aprovechamiento de eventuales economías de escala por sobre las economías de alcance.

Un esquema regulatorio que permitiera la multibanca como forma de aproximación a la banca universal se justifica si se piensa que ésta es la manera más eficiente desde un punto de vista social para incrementar el financiamiento de largo plazo tan necesario en la industria y el comercio. A nivel de la industria, quienes están en favor de la multibanca también arguyen que dicho esquema es el que mejor promueve los aumentos de eficiencia atribuibles a economías de escala y de alcance, al tiempo que incrementa la competencia al permitir la entrada de bancos a terrenos financieros previamente vedados a ellos.

No obstante los posibles beneficios y ventajas que puede traer un sistema de multibanca, su implementación desde el punto de vista práctico, resulta difícil de aplicar por razones de idiosincracia y de intereses creados. En el actual proyecto de reforma a la LGB, se ha descartado este sistema por considerarlo un cambio demasiado radical y riesgoso.

Este sistema quiebra el esquema sobre el que ha estado basado el sistema bancario chileno y el de la mayoría de los países que ha adoptado el sistema anglosajón, que separa tajantemente la banca comercial de la banca de inversiones y restringe la participación directa de los bancos en negocios no bancarios.

Cabe destacar que existen algunos pocos países como Alemania, en que se ha adoptado un sistema de banca universal.

En ese país han sido los bancos los que sin lugar a dudas han tenido a su cargo el financiamiento de la industria en el largo plazo, a diferencia de los países anglosajones, donde cerca de dos tercios de las necesidades de financiación las aportan las bolsas de valores. Seguramente gracias a la libertad de que han gozado los bancos, éstos han sido eficientes y el desarrollo de entidades financieras no bancarias ha sido, a excepción de las compañías de seguros, bastante menor que en otros países. Cuando en este país se habla de expansión del giro bancario a nuevos negocios se piensa básicamente en seguros, y hacia ese rubro se han estado moviendo varios bancos a través de la creación de sus propias compañías, implementando sistemas de Holding o asociándose con compañías ya existentes.

b.  Holding Financiero

El sistema de "holding financiero" consiste en estructurar al sistema bancario sobre la base de una sociedad, cuyos activos consisten principalmente acciones o derechos sobre la propiedad y control en una o más entidades distintas de sí misma y dependientes de ella. Se pretende así, aislar el riesgo que se origine en el desarrollo de las nuevas actividades, limitándolo sólo a la respectiva filial que enfrente el problema de solvencia.

En este sistema se debe tener especialmente presente el factor "psicológico" antes explicado. Esto es que, a pesar que este sistema esté basado en la separación entre las filiales y la entidad matriz, el público los puede percibir como una misma entidad, como un solo todo, neutralizando los efectos de las "murallas cortafuegos" creadas por el legislador y poniendo en riesgo la salud de todo el Holding y consecuentemente la de todo el sistema financiero.

Algunos autores que le dan una importancia fundamental al factor psicológico, sostienen que la estructura sobre la que se ordene el giro bancario no tiene relevancia para aislar el riesgo de insolvencia del sistema bancario, ya que aunque se cree un perfecto sistema de murallas cortafuegos, éste se desvanece apenas el público percibe la unión entre la cabeza del holding y sus partes.

La verdad es que el factor psicológico es un elemento importante, pero puede ser manejado dentro de ciertos márgenes razonables.

Determinar la estructura sobre la que se ordena el sistema

financiero es muy relevante a la hora de buscar una forma de darle mayor libertad a la banca y al mismo tiempo proteger la estabilidad del sistema financiero.

El sistema de holding financiero está basado en la idea que los negocios más riesgosos sean desarrollados por las filiales y que las autoridades desarrollen leyes y regulaciones que aislen al banco de cualquier problema financiero que pudiera afectar a las filiales. Estas restricciones deberían incluir como mínimo, límites cuantitativos estrictos sobre los préstamos bancarios u otras formas de crédito de empresas filiales del holding, así como límites estrictos a la compra de otros tipos de pasivos o activos de dichas filiales. Además, se debería exigir que todas las operaciones entre el banco y las filiales del holding sean hechas a precios de mercado.

Otra idea de este sistema es que las filiales del holding bancario deberían estar libres de regulaciones espaciales y quedar sujetas a las normas generales que regulan la actividad que desarrolle.

Como vimos en el Capítulo I de este trabajo, al analizar el actual sistema chileno sobre la materia, podemos decir que éste cumple con la mayoría de estas ideas básicas sobre las que está basado el sistema de holding financiero. Sin embargo, podemos apreciar que existen ciertas diferencias, fundamentalmente en lo relativo a la regulación de las filiales bancarias. En efecto, nuestra legislación las regula fuertemente y les impone cargas y controles que el resto de las empresas que participan en la actividad no tienen, colocándolas en una situación de desigualdad frente a sus competidores.

A continuación, examinaremos tres modalidades que puede adoptar este sistema, con las ventajas y desventajas que cada una conlleva.

(i) Banco Matriz (Parent-Bank):

Esta modalidad es la que adoptó Chile a partir del año 1986 y consiste en que un banco comercial es la cabeza del holding e incursiona en nuevos negocios a través de sociedades filiales especializadas.

Dichas filiales son mayoritariamente, cuando no exclusivamente, de propiedad del propio banco matriz, aunque son empresas jurídicamente distintas y sujetas a diferentes formas de regulación.

Bajo este sistema según hemos visto, se les ha ido permitiendo a las filiales incursionar en más actividades, tales como el leasing, la administración de fondos mutuos, la correduría de bolsa, la administración de fondos de inversión extranjera, etc. Sin embargo, existen algunos negocios de intermediación aún vedados para las filiales, tales como los seguros, la administración de fondos de pensión, el factoring, y otras, algunos de los cuales se les permitirá desarrollar, según el proyecto de reforma a la LGB que actualmente se encuentra en el Congreso Nacional.

(ii) Banco a Prueba de Quiebra (Fail-Proof Bank):

Este sistema de holding aborda el tema de la aislación de riesgos, obligando a los bancos a separar su actividad de captación de depósitos de su actividad crediticia.

Lo esencial de esta modalidad de holding financiero es que el banco que forma parte del holding queda reducido a tomar depósitos con garantía estatal e invertir esos recursos en activos virtualmente libres de riesgo, tales como papeles del Estado de corto plazo o papeles comerciales de alta calidad. El resto de las actividades de los bancos que envuelven la toma de algún nivel de riesgo, incluyendo la concesión de créditos, son traspasadas a otras filiales del holding.

El Estado, en estas condiciones, puede asegurar el 100% de los depósitos en los bancos pues las actividades de éstos estarían virtualmente libres de riesgo. En consecuencia, de parte de los depositantes, el seguro sería una segunda garantía sobre sus depósitos, más allá de la naturaleza libre de riesgo del banco.

Las filiales no bancarias del holding, en tanto, quedarían liberadas de regulación bancaria y de la tutela de la SBIF y estarían controladas o bien por el mercado solamente o bien sujetas a la regulación de otros entes estatales o, superintendencias pertinentes a los negocios respectivos.

Esta proposición tiene las siguientes ventajas:

1. Aisla en forma casi perfecta a los bancos de los eventuales problemas financieros de otras filiales del holding. En efecto, las severas restricciones impuestas en los bancos redefinidos hace casi imposible que ellos mezclen sus asuntos financieros con las filiales del holding. Este sistema disminuye fuertemente la posibilidad de que se produzca una corrida bancaria por problemas en

una filial, debido a que el público sabría que existe un doble seguro sobre sus depósitos.

2. Minimiza la regulación bancaria, ya que las filiales no bancarias del holding dejarían de estar sujetas a la tutela de la SBIF. Asimismo, desaparecería la necesidad de inspeccionar la calidad de las carteras de préstamos de los bancos, muy intensa en recursos humanos y materiales, para ser reemplazadas por una supervigilancia más simple, centrada en el cumplimiento de las normas del banco a prueba de quiebras.

3. Promueve la equidad competitiva entre las filiales del holding y sus competidores no vinculados al sistema bancario. Esto se garantiza por dos vías: en primer lugar liberando a las filiales del holding bancario de regulaciones y controles por parte de la SBIF y dejando que se regulen íntegramente por las normas y se sujeten a los entes reguladores del mercado específico en que participan. Por otra parte, se protege a los competidores de estas filiales, cumpliendo con uno de los principios básicos sobre los que está inspirado el sistema de holding, antes mencionado, que las operaciones entre las filiales y el banco se realicen a valores de mercado. Esto último ya está establecido en nuestra legislación, tanto en la Ley de Sociedades Anónimas en su artículo N° 89, como en las circulares que regulan a las filiales bancarias relativas a las operaciones que se efectúen entre partes relacionadas.

4. Desde el punto de vista de la autoridad y de sus costos de fiscalización, esta propuesta permite un esquema de regulación más simple y menos costoso y al mismo tiempo, más seguro.

Sin embargo, este esquema también tiene algunos inconvenientes desde el punto de vista de su implementación.

En primer lugar, para que los bancos ya existentes se puedan transformar en bancos "fail-proof", deben deshacerse de una parte muy significativa de sus activos (principalmente créditos) para cambiarlos por otros más seguros. Pero si varios bancos venden esos activos en el mercado abierto al mismo tiempo, sus precios caerían creando pérdidas de capital en los mismos. Y si los bancos decidieran vender estos activos más riesgosos a sus filiales, éstas tendrían que buscar desesperadamente financiamiento, lo que elevaría significativamente el costo de esos fondos.

En segundo lugar, es muy posible que no hayan tantos activos libres de riesgo disponibles para ser adquiridos por los bancos con el fin de invertir el monto de los depósitos efectuados en ellos. Este problema tal vez se paliaría si los bancos sólo recibieran depósitos a la vista dejando los depósitos a plazo a las filiales.

(iii) Matriz a Prueba de Quiebra (Fail-Proof Parent):

Esta modalidad de Holding financiero es similar a la anterior pero menos extrema.

En ésta, los bancos sólo transfieren parte de sus activos riesgosos (los de más alto riesgo) a otras organizaciones dentro o fuera del holding. Estas actividades traspasadas no pueden ser realizadas por los bancos del holding ni por la matriz sino sólo por filiales no bancarias. La matriz del holding, a su vez, está impedida de endeudarse. Con estas dos variantes respecto al sistema de banco a prueba de quiebras, se minimiza aún más la probabilidad de quiebra de la matriz.

Este esquema también prohíbe a los bancos del holding dar créditos o comprar activos de las filiales, restringiéndose las relaciones entre ambos tipos de entidades a aquellas esenciales, como el pago de dividendos, estando aún éstas reguladas por la autoridad.

La matriz, en cambio, está facultada para emitir acciones, para crear filiales y usar los ingresos por dividendos para financiar a estas últimas. Además, puede crear una filial destinada exclusivamente a levantar fondos para las filiales, lo cual permitiría aprovechar eventuales economías de escala en esta materia.

La gran ventaja de este sistema es que al existir una matriz aislada de deuda y de las visciditudes de activos riesgosos, en caso de quebrar alguna de sus filiales, el efecto de la percepción del mercado sobre la salud financiera del holding será mucho menor que si quiebra la matriz misma. Esto se debe a que la matriz es la cabeza del holding y son sólo acciones de ellas las que tiene el público. Entonces, en caso de quiebra de una filial, cuyas acciones pertenecen a la matriz y no al público, ella no afectaría a una matriz que se encuentra libre de deudas y cuyas relaciones con sus filiales están adecuadamente fiscalizadas. La conciencia acerca de la seguridad de la matriz sería un indicador suficiente para reducir lo más posible el efecto de la insolvencia de una filial bancaria.

Esta modalidad, además, comparte todas las ventajas que genera el sistema de banco a prueba de quiebras, enumeradas en el párrafo (ii) precedente. Por otra parte, dado que en esta modalidad los bancos sólo transfieren parte de sus activos, no se generarían tan drásticamente los problemas que acarrea la sustitución de activos de alto riesgo por activos de bajo riesgo.

### 3 Algunas Comparaciones

Después de haber descrito brevemente los principales estructuras que se tienen en cuenta por expertos y estudiosos para ordenar el giro de los bancos, conviene establecer algunas comparaciones entre el actual sistema de banco matriz imperante en Chile con el de "matriz a prueba de quiebras" (que es, según vimos, el que presenta mayores ventajas de los sistemas que Chile podría adoptar), a fin de determinar cual es más beneficioso. Haremos este análisis en base a tres criterios: a) el grado de aislación de la banca respecto a los riesgos que la pueden hacer caer en crisis; b) extensión y complejidad de la regulación bancaria; y c) equidad competitiva en los diferentes mercados financieros.

#### a) Grado de Aislación de la Banca

El sistema de banco matriz existente en Chile supone, según vimos en el Capítulo I. de este trabajo, una larga lista de cortafuegos a las relaciones entre el banco matriz y sus filiales, de manera de impedir que los riesgos de estas últimas contaminen la salud del banco matriz. Estas regulaciones dicen relación con el monto de los créditos que las filiales pueden obtener del banco matriz, con el uso de instalaciones y personal comunes, con el uso de marketing conjunto, con el porcentaje de propiedad de las filiales y con la restricción al giro de las filiales. Todas estas restricciones están establecidas con el fin de evitar que los riesgos de las filiales no alcancen efectivamente ni en la conciencia del público a la salud de la matriz bancaria. Sin embargo, a pesar de todas estas prevenciones, no es posible asegurar que la quiebra de una filial del banco matriz no sea percibida por el público como un problema del banco y retire masivamente sus depósitos.<sup>80</sup>

Sin embargo, no cabe duda que el propósito de proteger al

---

<sup>80</sup> Morandé y Sánchez, ob. cit., pag. 58.

banco se cumple mucho mejor en un esquema en que se prohíbe la actividad crediticia entre el banco y su filial, tal como ocurre en el esquema de matriz a prueba de quiebras, que plantea que tanto el banco como la filial no bancaria cuelgan de una matriz a prueba de quiebras que no puede endeudarse y los bancos no tienen activos riesgosos.

b) Extensión y Complejidad de la Regulación Bancaria

Como hemos visto, el actual sistema imperante en Chile junto con establecer una serie de cortafuego a las relaciones entre el banco con sus filiales, se les permite a éstas acceder, limitadamente, a créditos de su matriz provocándose una discriminación. Por esta razón es que la legislación contempla que la regulación bancaria y fiscalización de la SBIF debe extenderse a las filiales. Esto hace que la regulación y la labor de fiscalización de la SBIF sea más compleja y por ende más costosa que en un sistema en que estas funciones se limitan a la banca.<sup>81</sup>

El esquema de matriz a prueba de quiebra, con una matriz no bancaria y la desconexión crediticia entre los bancos del holding con las filiales del mismo, permite que la regulación bancaria sea más simple y la labor de la SBIF más reducida, limitándose esta última a vigilar que se cumpla la disposición en orden a que el banco no preste dinero a las filiales no bancarias del holding y a coordinar la evolución del riesgo de una cartera de activos bancarios más reducida que en el esquema de banca matriz.

c) Equidad Competitiva en los Diferentes Mercados Financieros

En el esquema imperante en nuestro país, para evitar la contaminación de riesgos antes mencionada, la regulación impone, en ciertos casos restricciones a las filiales de los bancos que las hacen competir en forma desmejorada frente a sus rivales no bancarios. Un ejemplo de estas restricciones es el requerimiento impuesto a las filiales bancarias de que tengan un giro restringido.<sup>82</sup>

Seguramente la autoridad intentó, con estas restricciones a las filiales, compensar la eventual ventaja competitiva de

---

<sup>81</sup> Véase Morandé y Sánchez, ob. cit, pag. 59.

<sup>82</sup> Véase Morandé y Sánchez, ob. cit, pag 59.

éstas, por el acceso a créditos del banco matriz, con la desventaja impuesta por la regulación que la discrimina en otros aspectos.

La equidad competitiva buscada por la autoridad en el actual sistema a través de la regulación, se logra en mejor forma si la filial y sus rivales compiten en igualdad de condiciones desde el inicio, en un esquema de matriz a prueba de quiebra en donde la filial no tiene acceso privilegiado al crédito, pero tampoco se encuentra sujeta a normas de regulación distintas a sus rivales no bancarios.

No obstante lo anterior, podría surgir cierta discusión respecto a la ventaja que podría tener la filial por el uso de un nombre asociable a un banco o al holding, en su caso. Lo mismo ocurre frente a la posibilidad de la filial de usar las instalaciones y personal del banco y a la posible utilización de información comercial de clientes, ya sea del banco o del holding.

V.

#### NUEVOS NEGOCIOS

Si bien el objeto de este trabajo no es entrar a analizar en detalle los nuevos negocios en que pueden entrar a participar los bancos, es importante, al menos, esbozar las principales discusiones que se plantean en torno a algunos de estos negocios.

Desde hace algunos años, el sistema bancario en nuestro país ha venido reclamando una mayor libertad y la incursión en nuevos negocios. Algunas de estas demandas se les ha ido otorgando por la autoridad, como la participación en el mercado del leasing, la correduría de bolsa, la administración de tarjetas de crédito y las otras que menciona el N° 11 bis del Artículo 83 de la LGB.

Lo que actualmente está en discusión es la incursión en el negocio del factoraje, de la securitización, de los seguros y de administración de fondos de pensión.

Respecto a los dos primeros, existe acuerdo unánime de incorporarlos a la lista de actividades permitidas a la banca y se encuentran incluidos en el proyecto de reforma a la LGB

tantas veces citado en este trabajo, por lo que no resulta relevante referirnos a ellos. Sin embargo, con respecto a los dos últimos, no hay un acuerdo claro en cuanto a su incorporación o exclusión de la actividad de los bancos, lo cual se determinará en la discusión del proyecto en el Congreso.

Veamos ahora algunas ideas que se plantean en torno al tema de incursionar en estas dos últimas actividades.

En la actualidad, la racionalidad de tener vedadas estas actividades a los bancos descansa básicamente en el precepto de que no se pueden mezclar dos tipos de negocios si en ambos están comprometidas formas de garantía estatal, explícita e implícita. De hecho, la posibilidad que surjan conflictos de interés es clara si se permite algún tipo de vínculo crediticio entre ambos tipos de instituciones, cuando los cortafuegos no resultan efectivos.

Por otra parte, se plantea que la producción de estos negocios y la producción de créditos implica en esencia la actividad de administrar riesgo. Se agrega que sólo la naturaleza diferente de esos riesgos justifica la separación de las actividades y, dado que en la banca existen intereses de terceros, como los de los depositantes, es preferible separar esas actividades, que son, por lo demás, supervisadas por organismos contralores distintos.

Las razones enunciadas para justificar la separación de la actividad bancaria de la de los seguros y las AFP se desvanecen si aplicamos el esquema de matriz a prueba de quiebra antes descrito.

En efecto, ese esquema afronta este problema estableciendo la prohibición sobre el banco de dar crédito a las filiales del holding. En este caso, las filiales podrán ser AFP's o compañías de seguros, siempre que esa prohibición se haga recíproca, es decir, exigir que las AFP's y compañías de seguro filiales no inviertan en papeles o títulos del banco del holding, quizás con la sola excepción de depósitos a la vista. En este esquema también debiera ponerse un límite al monto de las acciones que estas filiales puedan adquirir de la matriz del holding, lo cual colaboraría al objetivo de lograr la solvencia de la misma.

Según hemos visto, bajo el esquema de matriz a prueba de quiebra los peligros de desarrollar estos negocios son mínimos para los bancos.

Veamos ahora algunos de las razones que se esgrimen en favor del desarrollo de estas actividades por parte de los bancos:

En el caso de los seguros: Debería tener efectos beneficiosos para el público, ya que acrecentaría la competencia, aumentaría la gama de servicios a que éste tendría acceso y además, dado que una operación de crédito lleva asociados muchos seguros, podría a su vez disminuir los costos de los préstamos al reducir los niveles de comisiones que se cobran.

En el caso de las AFP's: La actual estructura del mercado de fondos de pensiones muestra que la mayor parte de este mercado se encuentra en manos de unas pocas instituciones. Ello permite deducir que este mercado soporta aún mayores niveles de competencia, que deberían traducirse en costos menores para la población del sistema previsional, a la vez que en una menor concentración.

Los bancos podrían contribuir en forma importante a la desconcentración del mercado de los fondos de pensiones y a la reducción de los costos a los afiliados al sistema, generando un incremento en la oferta potencial de estos servicios, al direccionar las operaciones de la banca a la creación de nuevas administradoras de fondos de pensiones.

Debe agregarse que tanto para los bancos como para los afiliados al sistema previsional, los riesgos derivados de una cercanía entre las actividades bancarias y de pensiones, son prácticamente nulos. Para los bancos, se trata de la administración de fondos de terceros, en donde el único riesgo viene derivado del patrimonio invertido en la AFP.<sup>83</sup> Para los afiliados al fondo de pensiones, en la medida que la administradora y el fondo son jurídicamente entidades separadas, y en caso de falencia de la primera, sus recursos son traspasados a otros fondos, tampoco existe riesgo de la cercanía de una actividad estricta.

---

<sup>83</sup> Esto es discutible ya que el peligro en que los bancos desarrollen este negocio, está en el hecho de que el sistema previsional entre en crisis. En ese caso, el público vincularía a los bancos con la crisis y correría a retirar sus dineros depositados en ellos ocasionando una corrida bancaria. Sin embargo, los precursores de la incursión en las AFP sostienen que aquél es un sistema probado por más de quince años y que está siendo copiado en el resto del mundo por sus bondades. Otros en cambio, sostienen que quince años es un período demasiado corto para probar la solvencia y permanencia de un sistema de esta naturaleza, sobre todo si aún no se ve enfrentado al retiro de los fondos por parte de los afiliados al sistema y aún no pasa la prueba de una crisis económica estando en pleno funcionamiento.



Por último, con respecto a los posibles conflictos de competencia que pudieran originarse entre la SBIF y la Superintendencia de AFP's por la supervisión de esta actividad, creemos importante referirnos a un concepto que se está utilizando en algunos países y que puede ser útil en la solución de conflictos de competencia.

Este concepto es el de la "superintendencia líder"<sup>84</sup> y se aplica en algunos países del mundo en que existen grandes holdings financieros. Frente a la necesidad de coordinar las relaciones entre los distintos entes fiscalizadores en el ámbito financiero, ha surgido este concepto que consiste en que el negocio predominante del grupo financiero marca la competencia del órgano fiscalizador. Así por ejemplo, si el holding se organiza en torno a un banco, entonces será la SBIF la que tenga competencia sobre el holding.

Este liderazgo, sin embargo, no implica que los demás organismos reguladores no tengan una participación activa, sino que existe una entidad reguladora responsable de la supervisión del conglomerado como un todo, limitándose la competencia de los demás entes fiscalizadores a la filial específica bajo su regulación, lográndose así una armonía en la competencia de los distintos entes. Adicionalmente, a fin de acrecentar esta coordinación, las facultades de supervisión de una superintendencia podrían extenderse a las entidades reguladas por otra superintendencia, en la medida que los negocios de que se trate (en este caso bancarios y de AFP's) estén vinculados y se estime que el incumplimiento de normas en una determinada actividad regulada por un fiscalizador, pueda afectar el desempeño de la otra actividad regulada por otro fiscalizador.

---

<sup>84</sup> Reyes, ob. cit., pag. 323.

## CONCLUSIONES GENERALES

1.- El negocio esencial de los bancos está constituido por dos operaciones básicas. Por una parte, recibir en depósito dinero del público y por otra, dar ese dinero en préstamo. Estas operaciones son realizadas por los bancos masiva y profesionalmente. Masivamente porque reciben y prestan dinero a través de miles de operaciones que se realizan diariamente por el público y profesionalmente porque realizan estas operaciones en forma habitual y especializada. A este conjunto de operaciones se le denomina intermediación financiera.

El hecho de realizar estas operaciones con las características antes mencionadas es lo que caracteriza a las instituciones bancarias y las distingue del resto de las empresas. En la definición de banco comercial que da el artículo 62 de la LGB queda de manifiesto esta idea.

Además de las referidas operaciones, los bancos realizan otras operaciones complementarias de menor importancia (ya sea directa o indirectamente a través de filiales) como la custodia de valores, leasing financiero, correduría de bolsa, etc. El artículo 83 de la LGB enumera específicamente todas estas operaciones.

En consecuencia, el giro de los bancos está constituido básicamente por las operaciones de recibir en depósito dinero del público y de darlo en préstamo. Integran también el giro bancario una serie de otras operaciones complementarias a las anteriores.

2.- Mientras que la función de intermediación financiera ha sido siempre ejercida por los bancos a través de la historia, por ser de su esencia, el resto de las operaciones se han expandido o restringido a lo largo de ella, dependiendo de los factores económicos y sociales imperantes.

En la historia de Chile se pueden distinguir cuatro grandes períodos en la evolución que ha tenido el giro de los bancos:

(a) Un primer período que va desde mediados del siglo XIX hasta la dictación del Decreto Ley N° 559 de fecha 26 de

septiembre de 1925, caracterizado por una escasa regulación sobre la materia, de poca claridad conceptual sobre el giro de los bancos y en el que a éstos se les otorgaba una gran libertad para desarrollar sus actividades, que incluían la emisión de papel moneda.

(b) Un segundo período (1925-1960) que nace inspirado en los postulados de la Misión Kemmerer, en el que por primera vez se delimita el giro bancario en la ley y en el que la función de emitir dinero queda radicada en un órgano centralizado creado para ese fin (Banco Central).

(c) Un tercer período (1960-1986) que surge con la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 252 en el año 1960 (actual LGB). Esta ley continuó con los lineamientos generales establecidos por la Misión Kemmerer pero, fuertemente influenciada en su dictación por la experiencia norteamericana vivida a raíz de la crisis del año 1929, se caracterizó por regular más detalladamente las operaciones de los bancos y establecer más limitaciones y prohibiciones a su actuar y en separar sus actividades del área de inversión. Desde su dictación hasta la fecha, el artículo 83 de la LGB ha sido objeto de numerosas modificaciones que han ido permitiendo realizar a los bancos nuevas operaciones.

(d) Por último, se distingue un cuarto período (1986 hasta la fecha) que nace con la Ley N° 18.576 en un ambiente de creciente libertad económica y competencia en el mercado financiero, que se caracteriza por crear una estructura de Holding, bajo la modalidad de Matriz Bancaria. Este sistema, que es el que actualmente rige en nuestro país, permite a los bancos realizar una serie de nuevas operaciones (tales como la intermediación de valores, leasing financiero, administración de tarjetas de crédito y las demás que menciona el N° 11 bis del Artículo 83 de la LGB) a través de sociedades filiales con objeto único, pertenecientes en un porcentaje mayoritario al banco matriz y sujetas a la fiscalización de la SBIF. Además, este sistema permite a los bancos participar en sociedades denominadas "de apoyo al giro bancario" (establecidas en el N° 15 bis del artículo 83 de la LGB) cuya única finalidad es prestar servicios destinados a facilitar el giro de los bancos y que también se encuentran sujetas a la fiscalización de la SBIF.

3.- Por otra parte, se puede apreciar que en el mundo imperan distintos sistemas bancarios en los que el giro de los bancos es tratado de distintas maneras.

A nivel mundial se distinguen tres grandes potencias

financieras en estos momentos, Estados Unidos, Japón y el continente europeo, este último, liderado por Alemania e Inglaterra.

En Estados Unidos opera un sistema bancario surgido de una reforma efectuada al término de la crisis de la década del treinta, en el que se separan las actividades propiamente bancarias de las inversiones. Es un sistema complejo en que cohabitan bancos de cobertura nacional y bancos estatales, fiscalizados por la Reserva Federal.

En Europa algunos países han adoptado el sistema de banca universal y otros el de banca mixta. Desde hace algunos años la CEE ha estado dictando normas (Directivas) en materia bancaria con el fin de hacerlas extensivas a todos sus estados miembros. Algunas de estas normas ya han comenzado a entrar en vigencia mientras que otras aún son materia de estudio y discusión.

En Japón en tanto, impera un sistema bancario surgido a principios de siglo que se encuentra constituido por numerosas instituciones financieras especiales con campos de acción determinados, siendo así uno de los sistemas bancarios más segmentados del mundo. Este sistema ha recibido gran influencia norteamericana, especialmente de la Glass Steagall Act.

El sistema de Banca Universal otorga una amplia libertad a los bancos para desarrollar directamente un número casi ilimitado de negocios, con escasas restricciones y regulación. Este sistema, si bien no se ha adoptado en la mayoría de los países, ha tenido buen resultado en los cuales se ha aplicado. Alemania, Francia, Bélgica y Méjico son algunos de los países que han adoptado el sistema de Banca Universal.

Otro sistema que se aplica en algunos países es el que separa las actividades de la banca del campo de las inversiones, denominado sistema de Banca Mixta. Este concibe que la principal función de los bancos es la intermediación financiera y no el desarrollo de otros negocios, cuya realización podría generar riesgos innecesarios y conflictos de interés, permitiéndose a los bancos desarrollar estos negocios sólo indirectamente, a través de sociedades filiales. En este sistema, generalmente, las operaciones de los bancos están establecidas en la ley y su desarrollo está controlado por órganos fiscalizadores. Estados Unidos, Chile, Inglaterra e Italia, son algunos países en los cuales impera este sistema.

4.- Las empresas bancarias de un país integran un sistema, ya que constituyen un conjunto de unidades entrelazadas armónicamente, cuya función general es la prestación monopólica

de la actividad intermediadora y creadora de crédito y prestación de servicios conexos y la institucionalización del sistema de pagos. Por ello, la organización del sistema bancario de un país constituye una pieza fundamental en su política económica.

Todas esas unidades operan sobre la base de la confianza de los miles de depositantes, respaldadas por el estado más que sobre la base de sus propios capitales y reservas que son exiguos en relación a las obligaciones que asumen. Esta característica hace que la seguridad del sistema sea muy feble, de tal manera que si el público pierde la confianza en una de las unidades se ponga en peligro la solvencia de todo el sistema. En consecuencia, cuando un banco o institución financiera quiebra, los efectos de esa situación se transmiten inmediatamente a todo el sistema.

Las unidades que conforman el sistema bancario de un país actúan entrelazadas entre sí, complementándose unas a otras, se transfieren fondos, se prestan dinero, se otorgan garantías, se unen para realizar operaciones de importancia, etc.

Por todas estas razones, las empresas bancarias se encuentran sujetas a la fiscalización de la autoridad y reguladas por una serie de normas que intentan proteger la solvencia de las mismas lo que circunscribe su giro. Todo ello, les impide desarrollar libremente cualquier actividad económica como el resto de las empresas privadas.

A cambio de todas estas restricciones, la autoridad le ha otorgado a los bancos un monopolio legal en la función de la intermediación financiera que impide a otros entes que no sean bancos, dedicarse a su giro. En nuestra legislación este monopolio se encuentra consagrado en el artículo 34 de la LGB.

5.- Al analizar la situación particular en que se encuentran las principales potencias financieras del mundo, se puede apreciar que, en todas ellas, se vive un proceso de gran cuestionamiento y discusión sobre el futuro del sistema bancario, especialmente en lo que respecta al campo de acción de sus instituciones. Así es como podemos apreciar proyectos de reforma en materia de giro bancario en Estados Unidos, Europa y Japón.

Este proceso también se está viviendo en nuestro país en el que, según vimos en el Capítulo Primero de este trabajo, desde 1993 existe un proyecto de reforma a la LGB que propone ampliar el giro de los bancos y establecer otras reformas relativas a la internacionalización de la banca y a la

capacidad de endeudamiento de los bancos.<sup>85</sup>

Esta tendencia a nivel mundial y nacional de cuestionar los actuales sistemas bancarios se ha intensificado en el último tiempo debido a la mayor competencia a que se han visto enfrentados los bancos por el surgimiento de nuevos competidores que ofrecen servicios financieros a menor costo y al surgimiento de nuevos instrumentos de financiamiento de las empresas (factoring, securitización, etc.) que les permite financiarse directamente sin recurrir a los bancos. En este sentido, los bancos que han visto disminuir sus utilidades están clamando incesantemente por expandir su giro a nuevos negocios.

Si bien es cierto que el sistema bancario chileno ha sabido adaptarse, hasta ahora, a los nuevos desafíos del mercado, logrando mantener todavía buenos niveles de rentabilidad, existe una preocupación generalizada por encontrar formas de modernizar el sistema bancario<sup>86</sup>. Como una de las ideas líderes en este proceso de modernización de la banca, ha surgido la idea de ampliar el giro de los bancos a nuevos negocios.

6.- Las discusiones que se plantean frente a la ampliación del giro de los bancos, se centran fundamentalmente en torno al posible aumento del riesgo de insolvencia que ésta podría acarrear al sistema bancario.

Existen algunos aspectos derivados del interés público comprometido en la actividad bancaria que resultan especialmente importantes a ser considerados frente a una eventual ampliación del giro bancario: (a) la necesidad de regular y fiscalizar el actuar de los bancos; (b) la existencia de un seguro estatal sobre los depósitos; (c) el factor psicológico sobre el que descansa el sistema bancario; (d) la concepción de que el ordenamiento jurídico es un conjunto

---

<sup>85</sup> Este proyecto de ley se estudia con detalle en un Apéndice de este trabajo.

<sup>86</sup> Entendemos por modernización de la banca, el concepto dado por el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, don José Florencio Guzmán Correa, en el Encuentro Financiero ICARE, celebrado con fecha 11 de julio de 1995. En esa ocasión, refiriéndose a la modernización de la banca, expresó lo siguiente: "comprende todos los aspectos referidos a la forma más eficiente de desarrollar la actividad y opciones para emprender nuevas actividades aprovechando ventajas competitivas. De este modo, se entiende por una banca moderna aquella que es eficiente en el manejo y administración de todas las áreas de la organización y, a la vez, mantiene una permanente potencialidad para desarrollar sus ventajas competitivas."

armónico de normas entrelazadas entre sí y que por ende se requiere estudiar los impactos que se producirían a nivel global por la expansión del giro bancario; (e) la existencia de un adecuado grado de flexibilidad en el sistema bancario que permita a los bancos adaptarse a los nuevos desafíos que plantea el mercado; y (f) los posibles conflictos de competencia y discriminación entre distintas instituciones y entes fiscalizadores que pueden suscitarse.

7.- Entre las principales ventajas que plantea la ampliación del giro de los bancos, se encuentra la de lograr una mayor competencia en los mercados en que ingresen los bancos; el aprovechamiento de economías de alcance y de economías de escala; y la disminución del riesgo por la diversificación de los negocios. Algunos agregan que para obtener una aplicación masiva y más eficiente de los nuevos instrumentos de financiamiento, se requiere de instituciones con experiencia en la materia, que puedan ofrecer una amplia gama de servicios de esta clase y que tengan ventajas comparativas frente al resto, y éstas, no son otras que los propios bancos.

8.- En cuanto a las principales desventajas que se enuncian frente a la expansión del giro bancario se encuentra el surgimiento de potenciales conflictos de interés y surgimiento de prácticas anticompetitivas; el aumento del riesgo de insolvencia del sistema bancario; y una concentración en el negocio bancario.

9.- Uno de los aspectos claves que se discute por los especialistas frente a la expansión del giro bancario, es la estructura sobre la que se debe ordenar dicho giro.

A nuestro juicio, este es el aspecto más relevante sobre esta materia porque de la estructura que se adopte va a depender el grado de riesgo que signifique para el sistema bancario de un país, la ampliación o restricción del giro de los bancos.

Las estructuras estudiadas en este trabajo son el sistema de Banca Universal y el sistema de Holding Bancario, éste último en sus tres modalidades de Banco Matriz, Banco a Prueba de Quiebra y Matriz a Prueba de Quiebra.

El sistema de Banca Universal que según vimos, impera en Alemania y en otros países de Europa, permite a los bancos desarrollar directamente una amplia gama de negocios casi sin limitaciones. Si bien este sistema ha tenido bastante éxito en los países en que ha sido aplicado, los eventuales riesgos que puede acarrear su implementación son insospechados y difíciles

de medir, por lo que no creemos recomendable su aplicación en Chile por ahora. Creemos más conveniente aplicar una estructura que permita medir los riesgos más fácilmente y que vaya liberalizando nuestro sistema en forma gradual, como el caso del sistema de Holding.

De las tres variantes o modalidades que puede adoptar el sistema de Holding, creemos que la más beneficiosa es la de Matriz a Prueba de Quiebra. Bajo esta modalidad los bancos se ordenan dentro de un holding cuya matriz tiene la prohibición de endeudarse. Además, las relaciones crediticias entre los bancos del holding y sus filiales se encuentran prohibidas y las sociedades filiales se encuentran reguladas íntegramente por las normas del mercado sin sujetarse a regulaciones por parte de la SBIF.

Las principales virtudes del sistema de Holding en su modalidad de Matriz a Prueba de Quiebra, son las siguientes:

En primer lugar, aisla adecuadamente a la matriz del holding de los eventuales riesgos de insolvencia en que puedan incurrir las filiales de los bancos del holding. También aisla en alguna medida los riesgos de una eventual corrida bancaria dentro del holding. Esto porque frente a un problema de insolvencia de uno de los bancos del holding, el público sabría que la matriz no tiene deudas y por ende no puede quebrar, lo cual disminuiría el riesgo de insolvencia del resto de los bancos del holding de propiedad de la matriz.

En segundo lugar, minimiza la regulación bancaria, al dejar que las filiales de los bancos del holding se regulen por las normas generales del mercado en que participan.

En tercer lugar, promueve la equidad competitiva entre las filiales de los bancos del holding y sus competidores, ya que no existirían discriminaciones en favor o en contra de las filiales.

En cuarto lugar, por el hecho de que bajo esta modalidad de holding se requiere una menor regulación, los costos de control y fiscalización, que es una de los más graves en la actualidad, se reducirían.

En quinto y último lugar, permite con menor dificultad que la modalidad de banco a prueba de quiebra, la sustitución de activos de alto riesgo por activos de bajo riesgo.

Por todo lo anterior, creemos beneficioso estudiar a fondo la posible adopción de este esquema en nuestro país.

10.- Respecto a la eventual participación de los bancos en el negocio de los Seguros y de las AFP's que se plantea en nuestros días, cabe, en primer lugar, hacer un paralelo entre estos tres tipos de instituciones:

- (a) Las tres son sociedades anónimas de giro exclusivo;
- (b) Las tres se encuentran reguladas por leyes independientes y sujetas a órganos fiscalizadores diferentes;
- (c) En las tres se encuentra comprometido el interés público, por estar comprometida la "fe pública" (así sucede con los depósitos bancarios, con la administración de ahorro obligatorio para pensiones y con la administración de seguros de vida);
- (d) En las actividades que desempeñan las tres se encuentra comprometidas garantías estatales que comprometen el patrimonio de la nación;
- (e) A las tres el Estado les confiere la reserva del giro pero les exige a su vez, la exclusividad de su objeto.

Estas características tan particulares de estos negocios ha provocado que la eventual expansión del giro de los bancos a esas áreas sea fuente de conflicto y objeto de profundo estudio.

No obstante requerir este tema de un estudio acuciosos por parte de especialistas sobre la materia, nos aventuramos a decir que, por todas las virtudes antes descritas, el esquema de Matriz a Prueba de Quiebra constituye una base real sobre la cual plantear la expansión del giro bancario hacia estas áreas.

Se puede imaginar así, por ejemplo, un esquema de Holding con una Matriz a Prueba de Quiebra que tuviera filiales AFP's, Compañías de Seguro e Instituciones Bancarias, y estas últimas a su vez, sociedades filiales. Ver Anexo N° 10. El tema crucial en este esquema sería determinar con claridad las relaciones entre la matriz del holding con sus distintas filiales, las relaciones entre ellas y entre éstas y sus filiales.

Por otra parte, creemos que una forma de solucionar los posibles conflictos de competencia entre los distintos órganos fiscalizadores, es aplicar el concepto de "Superintendencia Líder" explicado en el Capítulo Tercero de este trabajo. Este concepto consiste básicamente en que el negocio predominante del grupo financiero marca la competencia del órgano fiscalizador. Así por ejemplo, si el holding en el que

participan AFP's, Compañías de Seguros y Bancos, se organiza en torno a un Banco, entonces será la SBIF la que tenga competencia sobre el holding, sin implicar con ello que los demás organismos reguladores no tengan una participación activa. Con este sistema se le da competencia a una entidad reguladora responsable de la supervisión del conglomerado como un todo, limitándose la competencia de los demás entes fiscalizadores a la filial específica bajo su regulación, lográndose así una armonía en la competencia de los distintos entes.

No obstante lo anterior, recojo en este punto una idea planteada por el Presidente de la Federación de Entidades Privadas de Previsión, Salud y Seguros, don Francisco Serqueira, en cuanto a que por todas las características, antes enunciadas, que presentan estos sectores y basado en que el sector asegurador chileno representará a fines de la década un 10% aproximadamente del Producto Geográfico bruto y que los fondos de pensiones constituyen la principal fuente de ahorro interno del país y que son grandes usuarios de instrumentos de inversión del sector bancario, el cambio que se produzca no debe generar discriminaciones legales ni provocar un quiebre de la adecuada relación que debe existir entre cuerpos legales que rigen el mercado de valores y a diversas actividades económicas.

Por ello, la reforma bancaria obliga a una liberalización multidireccional y a evitar leyes de privilegio que discriminen a las AFP's y Compañías de Seguros, permitiendo así que estas instituciones puedan, mediante sociedades filiales o coligadas, brindar un más amplio servicio, aún cuando ello implique realizar operaciones que hoy están reservadas sólo a los bancos y financieras.

11.- Por último, cabe tener presente que, a pesar de la alta competencia a que se ha visto enfrentado el sistema bancario chileno en el último tiempo por la incursión de las Compañías de Seguro y las AFP's como nuevos agentes financieros, aún continúa siendo el principal intermediario financiero de la economía. Esto se puede apreciar en los cuadros del Anexo N° 11, relativos a la relación de las emisiones de bonos de las empresas con el total de colocaciones bancarias, en que aquéllas representan sólo un 7,42% de éstas y en que aparece que el 89% del total de los pasivos de la economía son administrados por el sector bancario. Sin embargo, también se puede apreciar que los gastos de apoyo operacional asociados a la operación bancaria han aumentado durante los últimos años. En el Anexo N° 12, se puede apreciar como éstos se han elevado desde un 2,4% el año 1987 hasta un 3,9% en el año 1994.

Compatibilizar el resguardo del interés público comprometido en la actividad bancaria con la búsqueda de nuevos caminos que la hagan más competitiva y eficiente, es el gran desafío de la banca en nuestros tiempos.

## ANEXOS

## ANEXO 1

### NUMERO DE INSTITUCIONES

		Adm. de Fondos de Inversión	Adm. de Fondos Mutuos	Agentes de Valores	Asesorías Financieras	Compañías de Leasing	Corredores de Bolsa	Total Filiales	Total Soc. de Apoyo al Giro
1989	Diciembre	—	3	7	3	5	5	23	3
1990	Diciembre	—	3	8	5	7	8	31	3
1991	Diciembre	—	3	7	6	10	9	35	4
1992	Diciembre	1	8	7	8	12	12	48	3
1993	Diciembre	1	10	8	11	13	13	56	5
1994	Diciembre	1	10	4	11	14	14	54	6
1995	Septiembre	1	10	4	11	14	14	54	6

### ACTIVOS TOTALES (en millones de pesos de cada año)

		Adm. de Fondos de Inversión	Adm. de Fondos Mutuos	Agentes de Valores	Asesorías Financieras	Compañías de Leasing	Corredores de Bolsa	Total Filiales	Total Soc. de Apoyo al Giro
1989	Diciembre	—	1.538	19.855	87	54.455	15.326	91.261	2.461
1990	Diciembre	—	2.256	50.538	372	87.005	34.448	174.619	4.748
1991	Diciembre	—	3.718	73.107	599	147.705	63.699	288.828	27.418
1992	Diciembre	425	8.339	85.614	971	259.433	103.933	458.715	35.184
1993	Diciembre	443	11.138	110.620	2.321	419.748	176.541	720.811	45.639
1994	Diciembre	507	15.810	124.499	3.157	576.665	320.244	1.040.802	59.967
1995	Septiembre	578	21.095	123.699	3.192	681.143	464.920	1.294.627	58.088

## ANEXO 2

### PATRIMONIO (en millones de pesos de cada año)

		Adm. de Fondos de Inversión	Adm. de Fondos Mutuos	Agentes de Valores	Asesorías Financieras	Compañías de Leasing	Corredores de Bolsa	Total Filiales	Total Soc. de Apoyo al Giro
1989	Diciembre	—	1.476	2.362	80	7.090	1.127	12.135	2.226
1990	Diciembre	—	2.130	5.247	330	13.790	3.267	24.764	2.453
1991	Diciembre	—	3.366	6.242	444	22.331	6.370	38.753	4.804
1992	Diciembre	424	7.827	8.281	704	32.161	10.578	59.975	5.667
1993	Diciembre	439	10.127	10.370	1.264	50.116	15.182	87.498	7.955
1994	Diciembre	496	14.332	10.655	2.238	72.351	25.674	125.746	11.016
1995	Septiembre	564	18.685	12.579	2.509	89.100	31.344	154.781	10.939

### UTILIDAD (en millones de pesos de cada año)

		Adm. de Fondos de Inversión	Adm. de Fondos Mutuos	Agentes de Valores	Asesorías Financieras	Compañías de Leasing	Corredores de Bolsa	Total Filiales	Total Soc. de Apoyo al Giro
1989	Diciembre	—	198	233	33	1.285	146	1.895	(15)
1990	Diciembre	—	431	567	180	2.204	711	4.093	(561)
1991	Diciembre	—	1.119	1.273	289	3.467	1.916	8.064	491
1992	Diciembre	(49)	1.770	1.592	795	5.690	1.196	10.994	899
1993	Diciembre	(36)	817	1.751	922	9.286	3.001	15.741	1.152
1994	Diciembre	18	2.810	1.785	1.157	13.757	5.433	24.960	1.349
1995	Septiembre	35	4.619	1.666	687	12.501	5.801	25.309	422

### ANEXO 3

#### Rentabilidad sobre el capital (%)\*

	1990	1991	1992	1993	Promedio
Chile	24,6	18,9	19,3	22,1	21,2
España	24,8	21,5	17,5	18,1	20,5
EE.UU.	17,5	14,7	21,1	24,0	19,3
Alemania	12,7	14,2	14,4	15,7	14,3
Italia	17,2	14,9	9,3	12,8	13,5
Japón	10,9	9,5	6,2	4,5	7,8
Promedio excluido Chile	16,6	15,0	13,7	15,0	15,1

(\*) corresponde al excedente antes de impuesto sobre el capital.

Fuente: Revista "The Banker", incluye sólo instituciones grandes.

## ANEXO 4

### SECURITIES ACTIVITIES OF DOMESTIC COMMERCIAL BANKS<sup>a</sup> (April 1990)

<i>Permissible</i>	<i>Year Started<sup>b</sup></i>
Underwriting, distributing, and dealing	Always
U.S. Treasury securities	Always
U.S. federal agency securities	Various years
Commercial paper	1987
Mortgage and other asset-backed securities	
Collateral originated by other banks	1987
Collateral originated by issuing bank	1989
Municipal securities	
General obligation	Nearly always
Some revenue bonds	1968
All revenue bonds	1987
Corporate bonds	1989
Corporate equity	"
Financial and precious metal futures brokerage and dealing	1983 <sup>d</sup>
Private placement (agency capacity)	Always
Sponsor closed-end funds	1974
Underwrite deposits with returns tied partially to stock market performance	1987
Offshore dealing in Eurodollar securities	Always
Mergers and acquisitions	Always
Trust investments	
Individual accounts	Nearly always
IRA commingled accounts	1982
Automatic investment service	1974
Dividend investment service	Always
Financial advising and managing	
Closed-end funds	1974
Mutual funds	1974
Restricted	Always
Brokerage	
Limited customer	Always
Public retail (discount)	1982
Securities swapping	Always
Research advice to investors	
Separate from brokerage	1983
Combined with brokerage	
Institutional	1986
Retail	1987
 <i>Nonpermissible</i>	
Mutual funds underwriting and distributing	

<sup>a</sup> Federal Reserve member banks or nonbank affiliates of bank holding companies.

<sup>b</sup> After the Civil War. Different dates may apply to national and state banks and among state banks. With some exceptions, the earliest date is shown. Regulatory rulings frequently concluded that a specific activity was permissible before the date of ruling. If the activity was halted by enactment of the Glass-Steagall Act, the date of renewed activity is given.

<sup>c</sup> Permitted by regulation in 1989 but not yet approved for specific banks.

<sup>d</sup> Restricted to futures contracts for which banks may hold the underlying security or that are settled only in cash.

## ANEXO 5

### STATUS OF NONBANK ACTIVITIES

#### *Permissible activities by regulation*

Mortgage banking  
Finance company: general, consumer, commercial,  
Insurance premium, mobile homes, agriculture  
Factoring  
Industrial banking  
Investment, financial, and economic advisory services  
Leasing  
Community development  
Data processing  
Insurance agency or broker per Gam St. Germain  
Insurance underwriting for credit life, credit  
accident, and health  
Fiduciary and trust  
Courier services  
Management consulting for depository institutions  
Travelers checks, issuance or sale  
Payment instruments, issuance or sale  
Real estate and personal property appraisals (1)(1)  
Arranging equity financing  
Discount broker  
Underwriting government and other securities  
Arrange and advise foreign exchange transactions  
Futures commission merchant  
Consumer financial planning  
Tax planning and preparation  
Collection agency  
Credit bureau

#### *By order*

Savings and loan (limited)  
Savings bank  
Pool reserve plan  
Precious metal (buy and sell for customers)  
Securities agent  
Offshore commercial banking  
New York investment company  
Employee benefits consulting  
Nonbank bank  
Cash management services  
Underwrite and deal in commercial paper  
Underwrite and deal in municipal revenue bonds,  
commercial paper, mortgage related securities  
and consumer receivable related securities  
Other \*

#### *Impermissible activities not closely related*

Travel agency  
Sale or underwriting of insurance other  
than the seven exemptions under  
Gam St. Germain  
Contract key entry services  
Property and casualty insurance  
Commodities dealing  
Independent actuarial services

#### *Closely related but not proper incident*

Savings and loan  
Foreign exchange options specialist  
Underwriting mortgage guarantee insurance  
Investment note activity

#### *Not closely related and not proper incident*

Management consulting  
Pit arbitrage  
Public credit ratings on bonds, preferred stock,  
and commercial paper  
Real estate brokerage, investment, development,  
and syndication  
Life insurance  
Equity funding  
Property management, generally

---

Prohibited activities are those proposed or those applied for but denied as not being closely related to banking and/or not being a proper incident thereto (as of November 1987). Additional information on specific *Federal Reserve Bulletin* citations and applications may be found in Special Reference Section: "Permitted and Prohibited 4(c)(8) Activities". *Bank Expansion Quarterly*. Golemba Associates, Inc., Washington, D.C.

## ANEXO 6

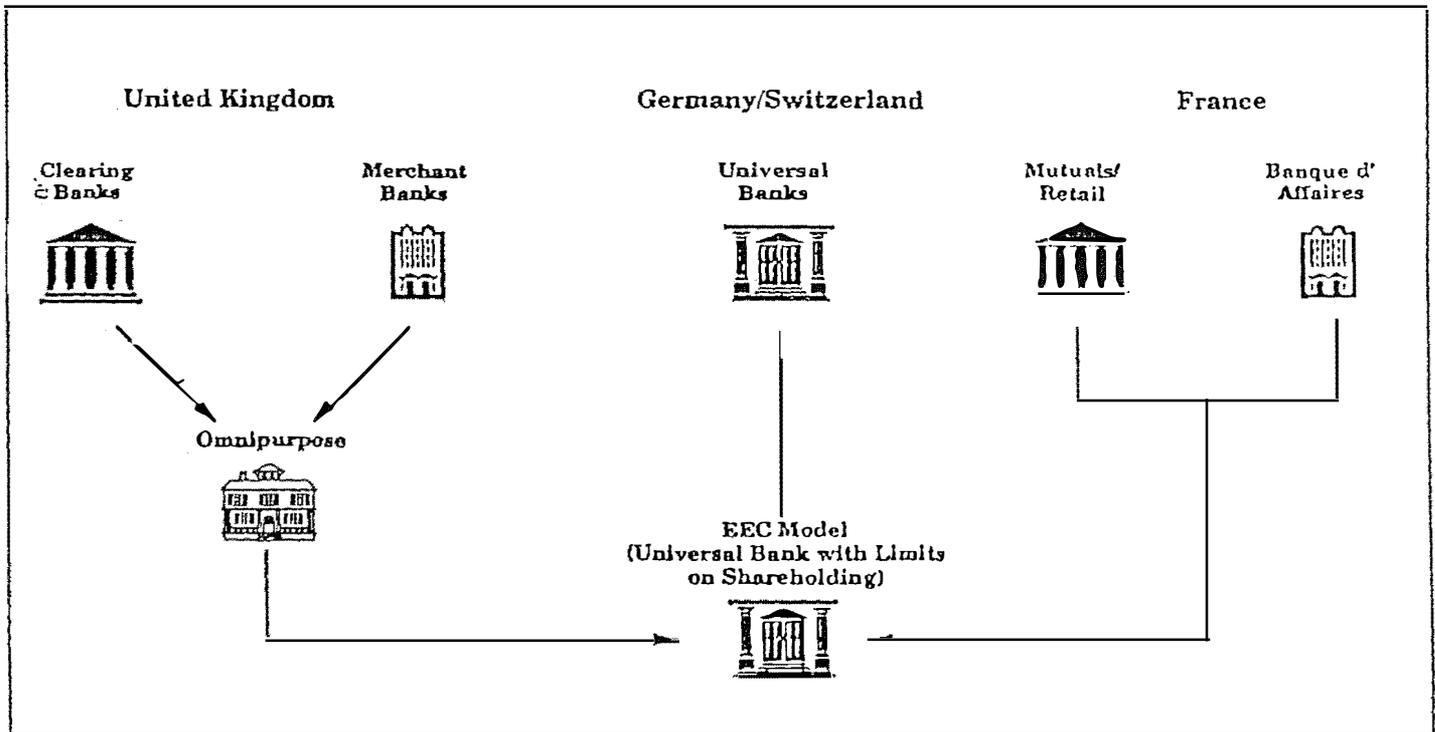
Lista de las operaciones que la Segunda Directiva Bancaria de la CEE permite realizar a las instituciones bancarias:

1. Depósitos y otras formas de préstamos.
2. Otorgamiento de créditos.
3. Leasing financiero.
4. Servicios de transferencia monetaria.
5. Emisión y administración de medios de pago.
6. Garantías y compromisos.
7. Transacciones pro cuenta propia o de terceros.
8. Participación en emisión de valores.
9. Corretaje de dinero.
10. Gestión de cartera y asesorías.
11. Custodia de valores.
12. Servicios de referencia de créditos.
13. Servicios de cajas de seguridad.

Fuente: Reyes, ob., cit., pag 284.  
Coleman y Celli, ob. cit., pag 69.

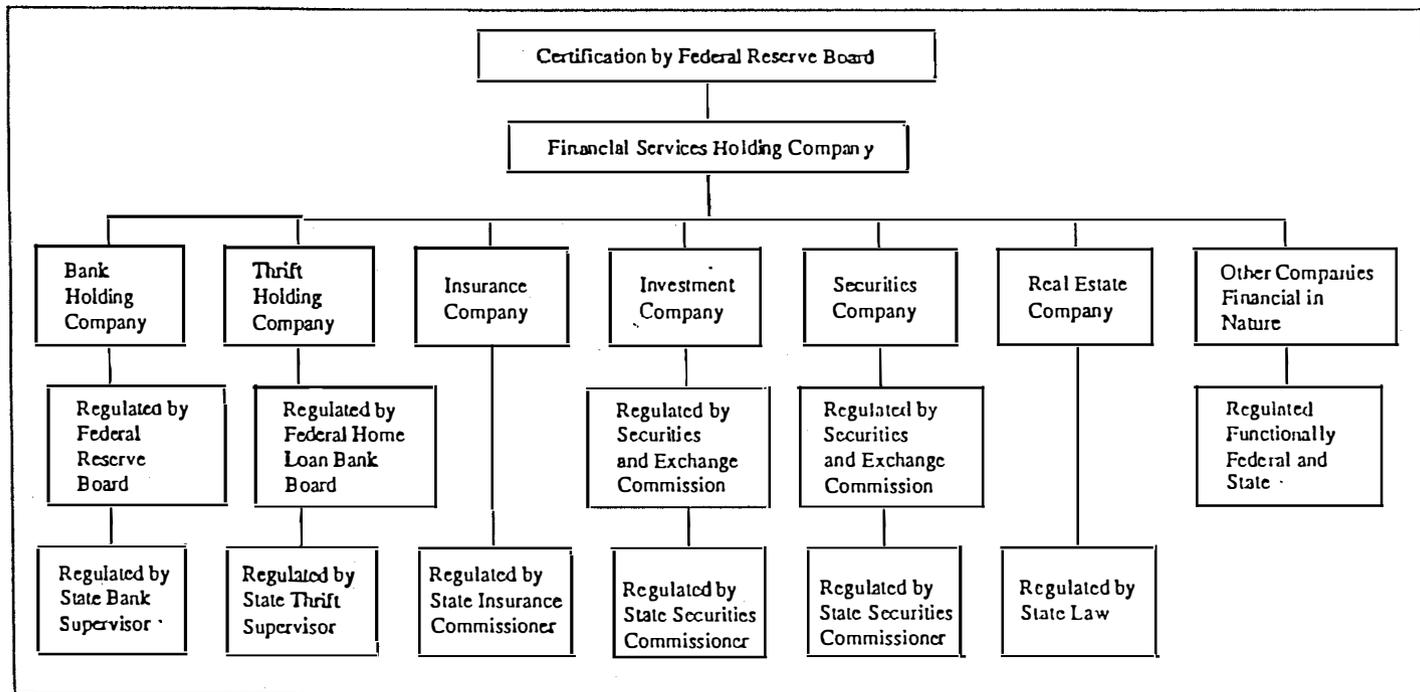
ANEXO 7.

EVOLVING STRUCTURE OF EUROPEAN BANKING



ANEXO 8

PROPOSED FSHC STRUCTURE

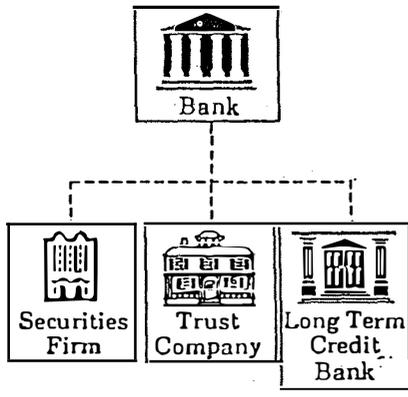


- The Board would also continue its other regulatory responsibilities such as the payments mechanism, member banks, Edge Act Corporations, etc.

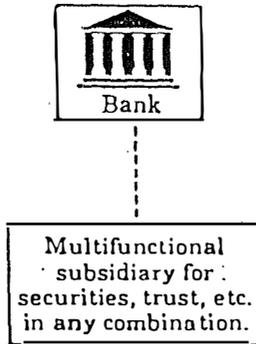
ANEXO 9

MAJOR ORGANIZATIONAL OPTIONS UNDER CONSIDERATION  
BY JAPANESE INSTITUTIONS

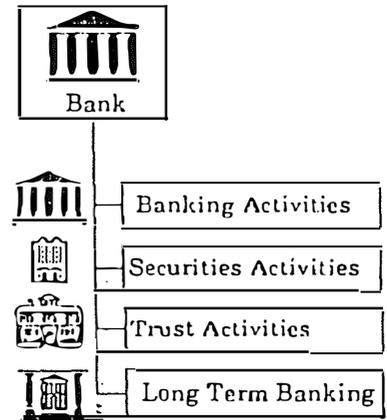
Option I: Separate Subsidiaries



Option II: Multifunctional Subsidiary

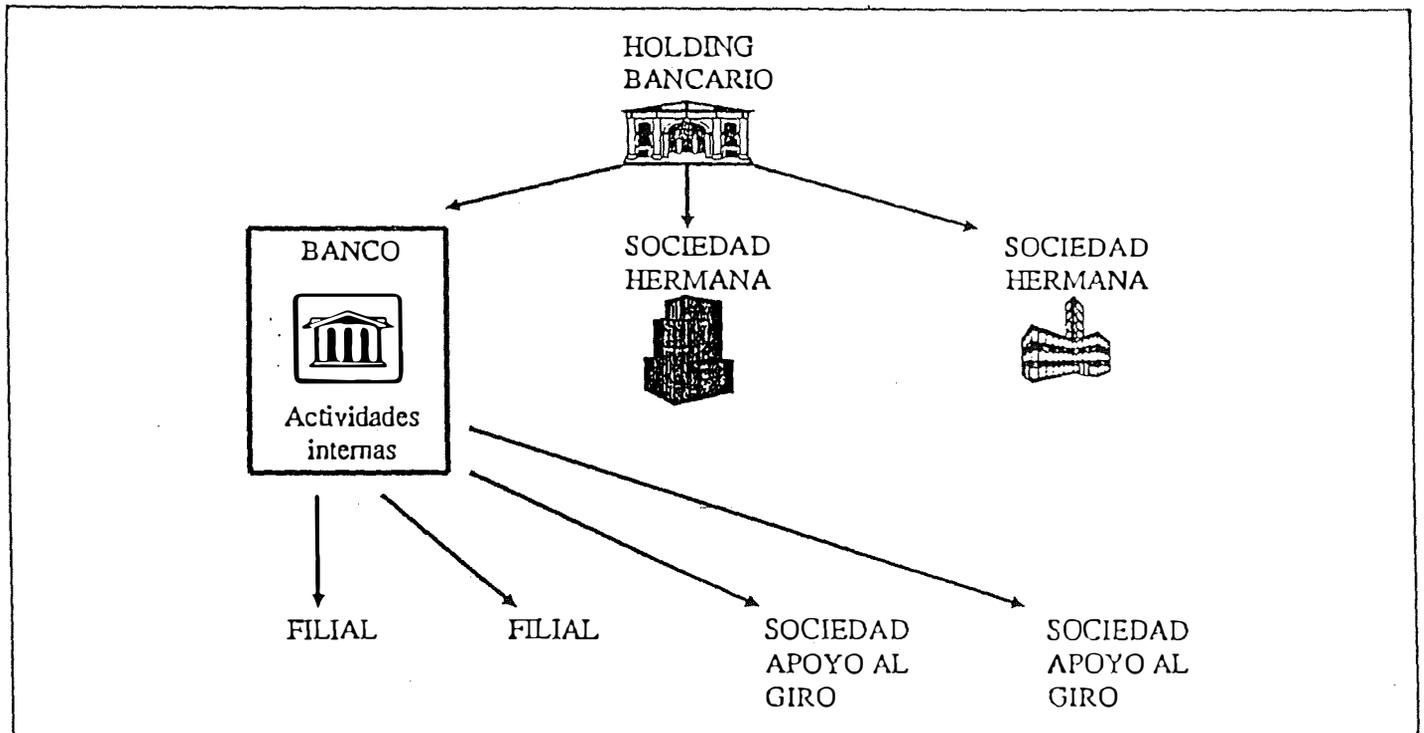


Option III: Universal Banking



ANEXO 10.

PROPOSICION DE ESTRUCTURA DEL SISTEMA BANCARIO



ANEXO 11

AÑO		% S/colocaciones bancarias
DIC	87	
DIC	88	
DIC	89	5,39
DIC	90	7,98
DIC	91	10,74
DIC	92	9,09
DIC	93	8,26
DIC	94	8,08
ABR	95	7,42

Pasivos financieros en millones de \$ al 12/92		
Entidades	Cantidad MM\$	Porcentaje
Sistema Financiero	20.445.851	89,04
Cías. Seguros Grales.	198.868	0,87
Cías. Seguros de vida	1.485.385	6,47
Corredores de Bolsa	601.148	2,62
Agentes de Valores	216.179	0,94
AFP (sólo exigible)	14.347	0,06
<b>TOTALES</b>	<b>22.961.778</b>	<b>100,0</b>

## ANEXO 12

Evolución de los gastos de apoyo operacional como porcentaje de activos productivos:

<u>AÑO</u>	<u>PORCENTAJE</u>
1987	2,4%
1988	2,7%
1989	3,0%
1990	3,3%
1991	3,5%
1992	3,6%
1993	3,7%
1994	3,9%

Fuente: SBIF

## **APENDICE**

### **PROYECTO DE REFORMA A LA LEY GENERAL DE BANCOS**

#### **I. ASPECTOS GENERALES**

En el transcurso de este trabajo nos hemos referido reiteradamente a un proyecto de ley que modifica la LGB.

A continuación, describiremos en forma sistemática los principales aspectos de este proyecto en lo que a giro bancario se refiere.

Según hemos dicho, este proyecto de reforma a la LGB (en adelante "el proyecto") se encuentra en el Congreso Nacional desde el año 1993.

La lentitud en la tramitación de este proyecto se ha debido a que la autoridad incluyó en él una propuesta de solución al problema de la deuda subordinada que mantienen los bancos comerciales con el Banco Central de Chile.

Sin embargo, con la dictación de la Ley N° 19.396, publicada en el Diario Oficial de fecha 29 de julio de 1995, se legisló sobre el tema de la deuda subordinada, quedando en testera sólo la parte del proyecto original relativa a la reforma a la LGB.

El hecho que el tema de la deuda subordinada de los bancos

ya no esté presente en la tramitación de este proyecto, sumado al hecho de que existe una conciencia general, tanto en las autoridades de gobierno como legislativas, en cuanto a la importancia de reformar el sistema bancario, hace pensar que este proyecto se convertirá en Ley de la República dentro de muy poco.

En términos generales, se puede decir que el proyecto propone modificar la LGB en tres aspectos fundamentales a saber:

- a) Promover el proceso de internacionalización de la banca;
- b) Adecuar los requerimientos de capital, adaptando las recomendaciones del Comité de Basilea; y
- c) Ampliar el ámbito de negocios en los cuales los bancos pueden participar tanto en el ámbito nacional como en el extranjero.

Es a este último punto al que nos referiremos más adelante.

## II.

### MENSAJE DEL PROYECTO

En el mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que se inicia el proyecto, se manifiesta la intención de mantener la actual estructura del giro bancario, descartándose la posibilidad de instaurar la estructura de conglomerados financieros que existe en otros países como Estados Unidos.

De esta manera, se mantiene el sistema de filiales financieras, de asesorías o de intermediación, introducido por la Ley N° 18.576.

Se deja clara la intención que las instituciones bancarias no pueden desarrollar directamente el negocio de los seguros ni el de la administración de fondos de pensiones.

Por otra parte, el legislador propone otorgar mayor libertad a los bancos permitiéndoles realizar directamente algunas actividades antes vedadas y la necesidad de crear normas de regulación al respecto.

En materia de sociedades filiales, el legislador manifiesta su intención de otorgarles mayor libertad de acción tanto a nivel nacional como en el exterior.

### III. REFORMAS AL GIRO DE LOS BANCOS

Para un mejor estudio de las reformas que el proyecto propone, las dividiremos en cuatro grupos a saber: 1. Nuevas Operaciones de los Bancos; 2. Sociedades Filiales; 3. Operaciones de los Bancos en el extranjero; y 4. Sociedades de Apoyo al Giro Bancario.

A continuación, se analizará cada uno de estos grupos de reformas:

#### 1. Nuevas Operaciones de los Bancos.

a) Se modifican los N° 2, 5 y 12 bis del Artículo 83 de la LGB, haciéndose explícita la facultad de los bancos de realizar directamente, las operaciones de:

i) emitir y operar tarjetas de crédito;

ii) prestar servicios de transporte de valores; y

iii) prestar asesorías financieras.

b) Se permite a los bancos, previa autorización de la SBIF, efectuar todas las operaciones que se permite realizar a las sociedades filiales constituidas en el país de acuerdo a lo dispuesto en el N° 11 bis del artículo 83 de la LGB.

Esto último constituye un enorme avance hacia la liberalización de la banca, ya que se permite realizar directamente a los bancos una serie de actividades que antes sólo se les permitía realizar a través de sociedades filiales, con la sola autorización de la SBIF y sin necesidad de una ley.

c) Se permite que la SBIF autorice a los bancos para participar en forma minoritaria en una sociedad que tenga alguno de los objetos indicados en el N° 11 bis del artículo 83, siempre que ésta estime, a su juicio, que ello se justifica por la calidad y experiencia de los otros socios o accionistas.

Esta reforma es muy innovadora debido a que en la actual legislación sólo se permite a los bancos ser accionistas o tener participaciones en sociedades, cuyo objeto exclusivo sea prestar servicios a sus asociados destinados a facilitar su giro (las llamadas "sociedades de apoyo al giro"), de acuerdo al actual N° 15 bis del artículo 83 de la LGB.

## 2. Sociedades Filiales.

Para las sociedades filiales de la letra a) del N° 11 bis:

- a) Se incorpora la posibilidad para que éstas se constituyan como corredoras de seguros no previsionales, y como administradoras de fondos de capital extranjero.
- b) Además, para que se constituyan ya no se requerirá una resolución previa de la SBIF que declare que complementan el giro de los bancos como le exige la actual LGB.

Para las sociedades filiales de la letra b) del N° 11 bis, se permite que se constituyan para nuevas operaciones:

- a) Comprar y vender bienes muebles e inmuebles pero sólo para realizar operaciones de arrendamiento, con o sin opción de compra.
- b) Efectuar factoraje.
- c) Securitización de títulos.

Cabe recordar que, tal como lo indicamos en el Capítulo I, la SBIF había autorizado por vía de interpretación de la actual letra b) del N°11 bis, que dichas sociedades filiales se podían constituir como empresas de leasing, como operadoras de tarjetas de crédito y como empresas de asesoría financiera.

En consecuencia, con el proyecto se autoriza por ley el leasing y se incorporan el factoraje y securitización como nuevas posibilidades.

Estas sociedades filiales siguen sujetas a la exigencia de obtener por parte de la SBIF una resolución general previa, que estime que las actividades de estas filiales complementan al giro de los bancos.

Otra novedad importante, aplicable a todas las filiales que se constituyen dentro del país, es que se exige una autorización previa de la SBIF para su constitución (la misma que se exige al banco cuando desee realizar estas actividades directamente), pero con la novedad que las causales en virtud de las cuales se puede negar esta autorización, se encuentran expresamente señaladas en la ley.

Si bien, la indicación de causales específicas disminuye la discrecionalidad con que hasta ahora actuaba el órgano fiscalizador en esta materia, este objetivo se desnaturaliza con la última causal que es prácticamente genérica.

Por otra parte, la ley impone a la SBIF la obligación de considerar que la constitución de la filial o la nueva actividad que el banco efectúe directamente, se justifique de acuerdo a estudios de factibilidad económica-financiera y por el desempeño que hayan tenido otras sociedades filiales en la materia. Esta es una norma de carácter regulatorio que pretende disminuir el riesgo y proteger la solvencia del banco en los nuevos negocios que realice.

Para mayor claridad sobre este tema, a continuación se transcribe el N° 11 bis del Artículo 83 de la LGB que propone el proyecto:

"11 bis). Constituir en el país sociedades filiales destinadas a efectuar las siguientes operaciones o funciones:

a) Agentes de valores, corredores de bolsa, corredores de seguros regidos por el Decreto con Fuerza de ley N° 251 de 1931, con exclusión de seguros previsionales, administradoras de fondos mutuos, de fondos de inversión o de fondos de capital extranjero. Las sociedades que realicen las operaciones a que se refiere este letra serán regidas por las leyes aplicables a tales materias y fiscalizadas por la Superintendencia de Valores y Seguros.

b) Comprar, vender bienes corporales muebles e inmuebles sólo para realizar operaciones de arrendamiento, con o sin opción de compra, con el objeto de otorgar financiamiento total o parcial; efectuar factoraje, securitización de títulos, asesoría financiera y la prestación de otros servicios financieros que la Superintendencia, mediante resolución general, haya estimado que complementen al giro de los bancos. No obstante, se requerirá autorización legal para que los bancos puedan efectuar las operaciones propias de las compañías aseguradoras o reaseguradoras o

de las sociedades administradoras de fondos de pensiones.

Las sociedades filiales no podrán adquirir acciones ni tomar participación en otras sociedades, salvo que la inversión sea imprescindible para el desarrollo de su giro y siempre que no exceda en momento alguno del 5% del capital pagado de la Sociedad en que se efectúe dicha inversión.

La Superintendencia, también por normas generales, podrá autorizar que los bancos efectúen directamente alguna de las actividades a que se refiere la letra b) de este número.

La constitución de sociedades filiales o la autorización para que el banco efectúe directamente las actividades a que se refiere este número deberá ser autorizada por la Superintendencia, la que podrá denegarla fundada en alguna de las siguientes causales:

i) Que las proporciones a que se refiere el artículo 81 excedan de 20 veces, 10 veces o 16,5 veces, según se trate de comprar activos totales con capital básico, activos ponderados con patrimonio efectivo o los mismos activos ponderados con capital básico, respectivamente.

ii) Que registre pasivos u obligaciones a plazo indeterminado de cualquiera naturaleza que comprometan sus excedentes.

iii) Que los antecedentes de la institución demuestren que no cuenta con los recursos necesarios para cubrir mediante provisiones los riesgos asumidos en sus operaciones.

iv) Que, en cualquiera de las calificaciones del banco en los procesos de clasificación de general aplicación establecidos por la Superintendencia y efectuados en los dos últimos ejercicios, el banco haya sido incluido en la última categoría.

v) Que existan elementos que permitan estimar que la institución financiera no reúne las condiciones para realizar una adecuada gestión de la actividad que solicita iniciar.

La SBIF deberá considerar, además, que la constitución de la sociedad filial o la nueva actividad que el banco efectúe directamente se justifique de acuerdo a estudios de factibilidad económico-financiera de la sociedad

proyectada y por el adecuado desempeño de las otras sociedades filiales que el banco tenga establecidas.

Podrá también la SBIF autorizar que el banco participe en forma minoritaria en una sociedad que tenga alguno de los objetos indicados en este número si, a su juicio, ello se justifica por la calidad y experiencia de los otros socios o accionistas."

### 3. Operaciones de los Bancos en el Extranjero

Se reemplaza el inciso primero del N° 15 bis del artículo 83 de la LGB, agregándose a la posibilidad que tienen los bancos de invertir en acciones de bancos extranjeros la de efectuar inversiones en empresas constituidas en el extranjero, siempre que tengan el giro de leasing o de asesorías financieras a que se refiere la letra b) del N° 11 bis del artículo 83 y con sujeción a las normas contenidas en el artículo 83 bis de la LGB.

Se reemplaza el artículo 83 bis de la LGB en el siguiente sentido:

a) Se mantiene la exigencia de que estas inversiones requerirán de la autorización previa del Banco Central de Chile y de la SBIF.

B) Para conceder esta autorización, la SBIF deberá tener presente las siguientes consideraciones:

(i) Las condiciones que permiten a la SBIF denegar la autorización de compra de acciones de bancos constituidos en el extranjero que representen más del 10% de su capital (señaladas en el N° 18 del artículo 65 de la LGB).

(ii) Que el banco chileno no se encuentre en alguna de las circunstancias del N° 11 bis del artículo 83 de la LGB.<sup>87</sup>

(iii) Que el país donde esté instalado el banco y empresa cuente con las condiciones de adecuado riesgo que justifiquen la inversión y tenga un sistema de adecuado de fiscalización.

c) Las condiciones a que queda sujeta este tipo de

---

<sup>87</sup> El artículo 83 N° 11 bis de la LGB le otorga a los bancos la facultad de constituir sociedades filiales por lo que pareciera que esta reforma pretende impedir que los bancos chilenos que tienen filiales chilenas puedan invertir en sociedades o bancos extranjeros.

inversiones (que son bastante parecidas a las que contiene la actual norma), son las siguientes:

(i) El banco constituido en Chile sólo podrá invertir hasta un 20% de patrimonio efectivo en cada banco o empresa constituida en el extranjero en que participe. Esta condición se mantiene sin variación a la actual norma.

(ii) En el evento de invertirse en un banco constituido en el extranjero, la suma de depósitos y otras acreencias que tengan en él, directa o indirectamente, no podrán exceder del 25% del patrimonio efectivo de este último.

Se agrega como nueva limitación, que los bancos no pueden caucionar en cualquier forma, obligaciones de los bancos o empresas en que participe.

(iii) Será obligación del banco chileno, proporcionar a la SBIF información periódica sobre el banco o empresa en que participe, sin perjuicio de las obligaciones de información que imponen los artículos 9 y 10 de la ley de mercado de valores.

(iv) El banco chileno deberá obtener los resguardos necesarios para que las instituciones en que participe en el extranjero no concedan créditos a deudores relacionados, directa o indirectamente, a la propiedad del banco participante.

(v) En caso de incumplimiento de estas normas se faculta a la SBIF para sancionar al banco accionista y obligarlo a enajenar su participación dentro de un plazo que determine al efecto.

#### 4. Sociedades de Apoyo al Giro Bancario.

Las reformas en este punto no son tan sustanciales como en las otras materias. Si bien se mantiene la exigencia que tengan un objeto exclusivo, éste se amplía pudiendo prestar servicios destinados a facilitar el cumplimiento de sus fines o, efectuar por su intermedio operaciones propias de su giro.

Se agrega la prohibición expresa de que estas sociedades puedan captar dinero del público, lo que hasta la fecha sólo se había establecido por vía interpretativa de la SBIF.

#### **IV. BASES DE LAS INICIATIVAS LEGALES SOBRE LOS NUEVOS NEGOCIOS DE LA BANCA.**

A fines de octubre del año pasado se envió al Congreso Nacional un documento de fecha 27 de octubre de 1995, que contiene las bases para una indicación al proyecto de ley.

Este instrumento fue firmado por el Ministro de Hacienda, el Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras, el Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras y el Subsecretario de Hacienda. Éste constituye un antecedente importante que están considerando los legisladores en la discusión del proyecto y, es muy posible que muchas de sus proposiciones sean incorporadas al proyecto definitivo.

La principales novedades que propone este instrumento en materia de nuevas actividades de la banca, son las siguientes:

1. Se propone autorizar a las instituciones financieras a desarrollar todas las actividades de las filiales de intermediación y de prestación de servicios financieros establecidos en las letras a) y b) del N° 11 bis del artículo 83 de la LGB. En el actual proyecto se les permite sólo realizar las de la letra b).

2. Para que los bancos obtengan autorización para realizar nuevas actividades se plantea la necesidad que éstos presenten el correspondiente estudio de factibilidad económico-financiera, cumplan con los porcentajes mínimos de capital de Basilea y que no estén calificados en la última categoría en los procesos de calificación de general aplicación establecidos por la SBIF.

Este documento, enumera una serie de materias que califica como "pendientes", muchas de las cuales hemos tratado en este trabajo. Algunas de estas son las siguientes:

a) La eventual participación de los bancos en AFP's y Compañías de Seguro en Chile o en el extranjero, lo que se haría a través de filiales del Consorcio Financiero y no del banco;

b) La incorporación a la estructura que se establezca por ley del consorcio financiero podrá ser voluntaria;

c) El Consorcio Financiero será a prueba de quiebra.

## V.

### COMENTARIOS FINALES

1. No obstante la relativamente sólida posición que muestra la industria bancaria nacional, por un fenómeno de desintermediación financiera los mercados tradicionales han ido perdiendo importancia en la generación de excedentes para los bancos. Con el propósito de reorientar adecuadamente la capacidad instalada de la industria, el proyecto de ley modifica el marco regulatorio hacia una ampliación del ámbito de negocios bancarios, junto con el establecimiento de resguardos para controlar el nivel de riesgo.

2. El proyecto de reforma modifica la LGB en tres aspectos fundamentales.

a) En primer lugar, modifica el artículo 83 bis de la LGB, incentivando la internacionalización de la banca a través de otorgar una mayor libertad a los bancos nacionales para invertir en el exterior.

b) En segundo lugar, modifica el Artículo 81 de la LGB, en el sentido de adecuar las normas de suficiencia de capital a los estándares de Basilea, optimizando así, la medición del riesgo bancario.

c) En tercer lugar, se modifica el artículo 83 de la LGB, aumentándose el campo de acción de los bancos en el país, permitiéndoles desarrollar directamente el negocio de emisión y operación de tarjetas de crédito, el de la prestación de servicios de transporte de valores; y el de la prestación de asesoría financiera. También se amplía el campo de acción de las sociedades filiales.

3. Un aspecto positivo de esta reforma es que se permite a la SBIF agregar todas aquellas filiales que sean complementarias o de apoyo al giro bancario sin necesidad de la dictación de una ley, como asimismo, permitir desarrollar a los bancos nuevos negocios directamente mediante la dictación de normas generales. Además, se enumeran las causales por las cuales la SBIF puede denegar una solicitud de este tipo, lo que disminuye la discrecionalidad enormemente. Sin embargo, el hecho de ser la última de estas causales de carácter genérica, desvirtúa este última garantía.

4. Entre los aspectos discutibles del proyecto en lo relativo al giro bancario, podemos señalar la discrecionalidad que se le otorga a la SBIF para determinar la participación de los bancos

chilenos en el exterior.

También es discutible el límite de inversión por emisor. En efecto, al restringir este valor a sólo un 20% del patrimonio efectivo los bancos podrán efectuar inversiones en el exterior con pocas posibilidades de ser accionista mayoritario, reduciendo notablemente el incentivo para llevar a cabo este tipo de inversiones.

Por último, es discutible el hecho que se limite el acceso a los bancos con deuda subordinada para efectuar negocios en el exterior. Parece más bien una herramienta de negociación política, que una decisión estrictamente técnica.

5. Existen algunos temas que no están tratados en el proyecto y que se espera que se traten durante la discusión legislativa.

Uno de estos temas es el financiamiento de la SBIF. Actualmente, el artículo 8 del Decreto Ley 1097 señala que los recursos para el funcionamiento de la SBIF serán de cargo de las instituciones fiscalizadas. Sin embargo, la SBIF sólo gasta el 60% (aproximadamente) de la recaudación y el 40% restante se destina a fondos generales de la nación. Es decir, esta norma impone un verdadero impuesto sobre las instituciones financieras.

Otro de los temas pendientes es el relativo a la formación de conglomerados financieros. Al parecer, la autoridad no ha estudiado suficientemente el tema y ha preferido relegarlo. Sin embargo, avanzar en este tema es muy importante frente a la expansión de los negocios de la banca y también para perfeccionar el actual sistema que aunque parece muy sólido, aún no enfrenta una crisis. Sin embargo, constituye un aspecto muy positivo en esta materia las bases para una indicación al proyecto antes referidas, en las que se plantea justamente esta materia como uno de los temas pendientes y se propone estudiar concretamente el sistema de Holding en su modalidad de Matriz a Prueba de Quiebra.<sup>88</sup>.

Con respecto a la participación de los bancos en el negocio de las AFP's y Compañías de Seguro, la discusión está centrada en los posibles conflictos de interés que pueden originarse, en la existencia de garantía estatal sobre estos negocios y en el riesgo de que los objetivos de la obligatoriedad de afiliación en la industria previsional se vean desvirtuados.

---

<sup>88</sup> Tema analizado en el Párrafo IV del Capítulo III de este trabajo.

## BIBLIOGRAFIA

1. Ley General de Bancos, República de Chile, Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1995.
2. D.L. N° 1.097, Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, República de Chile, Ed. Jurídica de Chile, Santiago 1995.
3. Ley N° 18.840, Ley Orgánica del Banco Central de Chile, República de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1995.
4. Las Resoluciones adoptadas por la Comisión de Basilea, Charles Freeland, editado por, "Cuadernos del Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseux", Santiago 1993.
5. El Acuerdo de Basilea, Cristián Larraín P. y Felipe Zurita L. Información Financiera, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, Junio 1993.
6. Mensaje número 357-326, del Presidente de la República de Chile con el que se inicia el proyecto de ley que modifica la Ley General de Bancos y otros cuerpos legales, en el que se incluye el proyecto de ley referido, Santiago, 26 de Agosto de 1993.
7. Bases de las iniciativas legales sobre los nuevos negocios de la banca", Eduardo Aninat U. (Ministro de Hacienda de la República de Chile), Hernán Somerville S. (Presidente de la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras), José Florencio Guzmán C. (Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras) y Manuel Marfán L. (Subsecretario del Ministerio de Hacienda). Santiago, 27 de octubre de 1995
8. Informe de Coyuntura N° 28, Andrea Tockman y Jaime Hurtubia, Ed. Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica, (CIEPLAN), 4° trimestre de 1995.
9. Legislación Bancaria, Luis Morand, Editorial Jurídica de Chile, 2° edición, 1987.
10. Filiales Bancarias y Actividades Complementarias al Giro, Claudio Skármeta Magri, obra que forma parte del libro La Banca en la Década del Noventa, Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseux, Colección Economía y

Finanzas, XV Volumen, Santiago 1991.

11. Nuevos Negocios de la Banca, Claudio Reyes Barrientos, obra que forma parte del libro La Banca en la Década del Noventa, Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, Colección Economía y Finanzas, XV Volumen, Santiago 1991.
12. Los Negocios Tradicionales de la Banca en Chile: Perspectivas y Desafíos. Segismundo Schulin-Zeuthen S., trabajo que forma parte del libro La Banca en la Década del Noventa, Instituto de Estudios Bancarios "Guillermo Subercaseaux, Colección Economía y Finanzas, XV Volumen, Santiago 1991.
13. Negocios Tradicionales de la Banca, Elías Ayub U., trabajo que forma parte del libro La Banca en la Década del Noventa, Instituto de Estudios Bancarios Guillermo Subercaseaux, Colección Economía y Finanzas, XV Volumen, Santiago 1991.
14. Algunas consideraciones respecto a la denominada incursión de la banca en otras actividades, Francisco Serqueira (Presidente de la Federación de Entidades Privadas de Previsión, Salud y Seguros FIS), documento preparado en septiembre de 1995.
15. Derecho Comercial, Volumen 2, Ricardo Sandoval López, Edición, Santiago 1994.
16. Manual de Derecho Bancario, Carlos Gilberto Villegas, Editorial Jurídica Ediar-ConoSur Ltda., Santiago 1987.
17. Contratos Bancarios, Joaquín Garrígues, Madrid, España, 1975.
18. Los Nuevos Negocios de la Banca, Guillermo Carey Claro y Manuel Cuadra Lizana, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, 1992.
19. Contratos Bancarios, su significación en América Latina, Sergio Rodríguez Azuero, México 1985.
20. El Sistema Bancario Chileno: Desarrollos Recientes y Sus Perspectivas, Vittorio Corbo L, Alvaro Donoso B., Leonardo Hernández T., Francisco Rosende R. y Salvador Valdés P., Instituto de Economía Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago 1993.

21. Estudio Jurídico sobre Operaciones Bancarias, Alvaro Puelma Accorsi, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1971.
22. Chile Legal Report, Guillermo Morales Errázuriz, Editor International Financial Law Review, Londres, Septiembre 1991.
23. Chile Legal Report, Guillermo Morales Errázuriz, obra que forma parte del libro Banking Yearbook 1994, Editor International Financial Law Review, Londres, Julio 1994.
24. Recopilación de Normas Bancos y Financieras, Capítulo 11-2, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, sobre sociedades filiales que complementan el giro de los bancos.
25. Recopilación de Normas Bancos y Financieras, Capítulo 11-3, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, sobre sociedades cuyo objeto sea prestar servicios a sus asociados destinados a facilitar su giro.
26. La Expansión del Giro Bancario Tradicional a los Negocios no Bancarios, Felipe Morandé L. y José Miguel Sánchez C., obra que forma parte del libro La Banca ante Nuevos Negocios y Mercados, Instituto de Estudios Guillermo Subercaseaux, colección Economía y Finanzas, XVI Volumen, Santiago 1992.
27. Internacionalización y las Recomendaciones de Basilea", Arturo Tagle Quiroz, obra que forma parte del libro "La Banca ante Los Nuevos Escenarios, Instituto de Estudios Guillermo Subercaseaux, colección Economía y Finanzas, XVIII Volumen, Santiago 1994.
28. Propuestas Concretas para Modernizar el Sistema Financiero, José Florencio Guzmán Correa, Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, Encuentro Financiero ICARE, Santiago, 11 de Julio de 1995.
29. Circular N° 3 para Sociedades de Apoyo al Giro, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, 27 de Diciembre de 1989.
30. Circular N° 8 para Filiales, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Santiago, 20 de Diciembre de 1989.

31. Circular Conjunta sobre giro bancario, correduría de dineros o créditos y ttulos valores, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguros, Santiago, 14 de Agosto de 1989.
32. Legislación Económica Chilena y de Comercio Internacional, Banco Central de Chile, editado por el Departamento de Informaciones Estadísticas y Publicaciones del Banco Central de Chile, 1982.
33. Los Bancos Chilenos, Ramón Santelices, Editorial Barcelona, 1893.
34. Diario El Mercurio, Cuerpo B, publicado el 28 de marzo de 1996, Santiago.
35. A Comparison of Proposal to Reatstructure the U.S. Financial system, Federal Reserve Bank of St. Louis. July-August 1988.
36. Germany Legal Report, Wolfgang Feuring y Eckhard martin, del estudio Deringer Tessin Herrmann & Sedemund, Frankfurt, obra que forma parte del libro Banking Yearbook 1994, Editor International Financial Law Review, Londres, 1994.
37. European Community, Martin Coleman y Riccardo Celli, Editor International Financial Law Review, Londres, Septiembre 1991.
38. Japan Introduction, Hotoshi Kayama, Banco Industrial de Japón Ltd.
39. Japan Legal Report, Yasushi Murofushi, Adachi, Henderson, Mityatake & Fujita, obra que forma parte del libro Banking Yearbook 1994, Editor International Law Review, Londres, 1994
40. Diario La Segunda, publicación del 16 de abril de 1996, Santiago.
41. Derecho Económico Monetario, Carlos G. Gerscovich, Ediciones de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1991.
42. Informativo TASC, N° 65, diciembre 1995, documento del programa de postgrado en economía Ilades/Georgetown University.
43. Diario Estrategia, publicado con fecha 2 de abril de 1996,