

PN/ABM-842
8010

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1991

**LA REFORMA FINANCIERA COSTARRICENSE:
¿HACIA DONDE IR AHORA?**

Claudio González Vega

Noviembre 1992

Rural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper discusses a framework of analysis for the financial reforms still needed in Costa Rica to guarantee a competitive financial system. It contrasts the earlier financial regulation, designed from an interventionist and protectionist perspective, with the view that finance's main role is to promote market integration. The attempts to control the prices and amounts of financial transactions failed because they pursued three unattainable objectives: to use formal credit to promote specific objectives (ignoring the fungibility of money); to rescue small borrowers from the grip of moneylenders (with credit programs that lacked competitiveness); and to redistribute wealth (credit is a regressive mechanism for distribution). The purpose of the reforms should not be to create another development bank (when all have failed), but to create an environment favorable to the efficient expansion of the whole system (multiple institutional types). Financial reform in Costa Rica has attempted to give market forces a greater role; this approach should not be reversed.

LA REFORMA FINANCIERA COSTARRICENSE: ¿HACIA DONDE IR AHORA?¹

Claudio González Vega²

I. Lecciones de la Historia

En el análisis sobre el tipo de banca que Costa Rica necesita en un mundo cada día más competitivo y en la adopción de las reformas e iniciativas necesarias para lograr un sistema financiero más eficiente, el punto de partida debe ser un reconocimiento del momento histórico y del entorno internacional presente.

La historia económica de este siglo ha dado a luz valiosísimas lecciones. Las más importantes tienen que ver con el fracaso de sistemas de organización de la actividad productiva y de estrategias de desarrollo económico que no son sostenibles. Primero está el fracaso de la planificación central. La sustitución de las fuerzas del mercado por los mandatos y decretos de una burocracia centralizada eventualmente llevó a la ruina a muchas naciones.

¹ Conferencia dictada en el Seminario sobre El Modelo Financiero Costarricense, celebrado en San José el 21-23 de Octubre de 1992, con patrocinio de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), la Cámara Nacional de Finanzas, Inversiones y Crédito (CANAFIC), la Cámara de Comercio de Costa Rica y el INDEP.

² Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University. Director General del Proyecto Servicios Financieros (PSF) en Costa Rica, ejecutado por Ohio State University y Academia de Centroamérica, con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), a través del Convenio Cooperativo Financiero Intermediaries Resource Management (FIRM). El autor agradece comentarios de Ronulfo Jiménez y Thelmo Vargas. Las opiniones expresadas son personales.

Segundo, el intervencionismo en el mercado, como un intento por controlar política y administrativamente los precios y las cantidades de bienes y servicios, no permitió el logro de los objetivos propuestos, pero sí agobió con costos innecesarios a las economías y desestimuló su crecimiento.

En tercer lugar, el proteccionismo, como un intento por favorecer a unos sectores de actividad económica con subsidios y otros privilegios, siempre a costa de otros sectores (no hay subsidio sin impuesto), llevó a las crisis fiscales y a la inestabilidad macroeconómica. El proceso paralelo fue el gremialismo, los intentos por parte de los grupos de presión con más poder para influir sobre la asignación de los recursos y modificar los precios relativos y las rentabilidades relativas, no a través de la oferta y la demanda, sino desde la arena política. En esa arena se ha desperdiciado mucho nuestro escaso talento empresarial.

En todas partes del mundo, por sus pobres resultados, la planificación central, el intervencionismo, el proteccionismo y el gremialismo han sido objeto de una re-evaluación crítica. No es que vayan a desaparecer, pero su fracaso ha dado origen a todo un movimiento histórico de dramática transformación de la economía mundial. Más lento o más rápido, con algunos tropiezos a lo largo del camino, este proceso es ya irreversible. Aislarse y quedarse atrás en esta transformación de la economía mundial es condenarse a la pobreza.

II. Objetivos de una Reforma

Dentro de estos procesos de ajuste estructural, la reforma financiera ocupa un lugar crítico. No se podrán completar con éxito la reasignación de recursos entre actividades ni la modernización del aparato productivo requeridas, con un sistema financiero débil,

distorsionado y distorsionante, que obliga a sus clientes a incurrir en elevados costos al operar con él. Nuestro sistema financiero ha estado enfermo y por eso existe ya un consenso acerca de que hay que hacer algo.

Para tener éxito en tal empresa, sin embargo, es necesario que a la reforma financiera la orienten objetivos precisos, claramente definidos, consistentes entre sí. Es necesario, además, escoger instrumentos adecuados y congruentes con los objetivos. Por eso me preocupa ver sugerencias cuyos objetivos no están claros; me preocupa ver propuestas cuyos componentes son contradictorios; me preocupa ver una gran disposición al toma y daca, al compromiso por el compromiso; para salir del aprieto político sin quedar mal con muchos. Esto podría llevar a híbridos y parches no necesariamente mejores que lo que ahora tenemos, adoptados simplemente porque parecen políticamente factibles, sin pensar mucho en las consecuencias. Trátemos de hacer las cosas bien, en este momento histórico y así tendremos éxito. No desperdiciemos la oportunidad.

III. Regulación y Funciones del Sistema Financiero

Los objetivos que uno le atribuya a una reforma financiera dependen del papel que uno le asigne a la banca y de lo que se quiera lograr con ella. Desde cierta perspectiva, uno puede ver al sistema financiero como un mercado o como una institución crítica para el buen funcionamiento del mercado o uno lo puede ver como un instrumento para la planificación o para el proteccionismo. Nuestro sistema financiero fue organizado en la segunda mitad de este siglo siguiendo esta última perspectiva.

El propósito de la regulación del mercado financiero costarricense fue, como en muchos otros países en desarrollo:

- (a) Controlar los precios de las transacciones financieras, a fin de otorgar subsidios (a través de las tasas de interés, o de legislación como FODEA) y a fin de cobrar tributos: el impuesto inflacionario combinado con límites a las tasas de interés pasivas, por ejemplo.
- (b) Controlar el destino de los montos de crédito, con topes de cartera y cuadros de avío, por ejemplo, a fin de fomentar usos particulares de los recursos y desestimular otros; es decir, para usar el crédito como un cuasi-instrumento de planificación.
- (c) Reorientar los flujos de fondos prestables a tasas de interés inferiores a la del mercado hacia ciertos grupos de actividad económica, a expensas de negarle el crédito a otros grupos (simplemente por ser comerciantes, por ejemplo). Con estos instrumentos se buscó entonces un propósito proteccionista.
- (d) Evitar la competencia en el mercado financiero, para crear mercados cautivos, como ocurrió con el monopsonio de la banca estatal en el mercado de depósitos, a costa del mal servicio al cliente y de una pobre remuneración al ahorrante. Todas estas son dimensiones de una perspectiva intervencionista en el mercado financiero.

Los instrumentos de la regulación fueron, en muchos países, el crédito subsidiado y dirigido, la creación de bancos estatales de desarrollo, las restricciones de entrada al mercado, la canalización creciente de fondos prestables para sufragar el déficit del sector público, directamente o a través de encajes confiscatorios. Como en otras de sus dimensiones, el intervencionismo aplicado al sistema financiero también fracasó.

IV. Propósitos Fallidos del Crédito Subsidiado

Esta intervención en los mercados financieros fracasó porque usualmente buscó tres propósitos inalcanzables:

- (a) promover,
- (b) liberar y
- (c) redistribuir.

Palabras atractivas. El haber adoptado estos propósitos implica, sin embargo, desconocer la naturaleza de los mercados financieros y de las transacciones que en ellos ocurren. Exploreinos por qué.

Primero, se afirma que el crédito subsidiado es necesario para promover actividades consideradas como prioritarias; por ejemplo, la siembra de maíz o las exportaciones no tradicionales. Esto, sin embargo, no basta con afirmarlo; hay que demostrarlo (al fin y al cabo el subsidio lo pagamos nosotros). Si se pregunta: ¿por qué hay que subsidiar una actividad? La respuesta es siempre: porque no es rentable. No nos contentemos con sólo esta respuesta; preguntemos de nuevo: ¿por qué no es rentable? Ahora las respuestas pueden ser muchas:

- (a) Porque no existe una tecnología suficientemente productiva o poco riesgosa.
- (b) Porque no hay un camino para llevar la producción al mercado, o buen muelle para exportarla.
- (c) Porque no hay suficiente mercado o porque las importaciones son mucho más baratas, ya que no contamos con ventajas comparativas, y así sucesivamente.

Contra estas limitaciones, el crédito no puede hacer nada.

- (a) El crédito, subsidiado o no, no puede inventar una tecnología que no existe.
- (b) El crédito no puede construir el camino que falta, ni puede reparar el muelle.
- (c) El crédito no puede crear el mercado inexistente y así sucesivamente.

El crédito no puede cambiar la rentabilidad social de las actividades productivas. Con el crédito únicamente puede hacerse una transferencia de poder de compra al deudor. Si el préstamo es suficientemente subsidiado, el regalo le compensa la falta de rentabilidad; pero no la elimina. Usualmente, unos pocos se benefician con esas transferencias parcialmente gratuitas, pero nada en el fondo cambia. Al año siguiente hay que dar crédito subsidiado otra vez, a los mismos productores. Las causas de la poca rentabilidad no habrían sido enfrentadas.

Algunos románticos piensan que el crédito es una panacea y que con préstamos se pueden resolver todos los problemas. No entienden la naturaleza del crédito, pero hacen mucho daño. Al pretender que el crédito es la solución, la tecnología se queda sin transferir, el camino se queda sin construir, el muelle sigue malo y caro. No hay desarrollo económico; sólo redistribuciones entre sectores.

El crédito importa mucho cuando quien tiene una oportunidad productiva mejor, no cuenta con recursos propios suficientes para explotarla a plenitud. El papel del crédito es así trasladar poder de compra desde usos poco atractivos a actividades más rentables. Cuando el crédito es importante, porque la oportunidad es rentable, el deudor es efectivamente un sujeto de crédito: no necesita el subsidio; lo que necesita es acceso a un servicio de calidad, a un costo competitivo.

Tratar de dirigir el crédito es costoso e infructuoso. Costoso, porque tanto los costos operativos del banco como los costos de transacciones del deudor aumentan. Riesgoso, porque en la cartera del intermediario se acumulan activos poco productivos y de baja probabilidad de pago. Infructuoso, porque los fondos prestados son poder general de compra, totalmente intercambiables y fungibles. En los ochentas supuestamente cayó la participación de la agricultura en la repartición del crédito, pero la agricultura no se estancó. ¿Por qué?

Un banco pocas veces sabe qué fue lo que financió. Examinemos el caso de Otón Vargas, un productor de maíz en Nicoya. Sus fuentes de fondos son numerosas: el ingreso de la finca (140,000 colones), remesas de un hijo desde San José (100,000), los ingresos del taller de costura de su esposa (80,000) y ahorros acumulados en el banco (60,000). Sus usos de fondos también son múltiples: insumos para la finca (100,000 colones), alimentación de la familia (80,000), compra de una máquina de coser adicional (120,000) y pago de los estudios de una hija (60,000). Otón quiere hacer un viaje a San Andrés (a un costo de 70,000), pero sus fondos no le alcanzan. El sabe que un banco que se fije, no en su capacidad de pago (amplia), sino en el uso de los fondos, no le prestará para el viaje. Como Otón entiende (como cualquier otro productor) la intercambiabilidad del dinero, pide (y recibe) un préstamo (70,000 colones) para sembrar maíz y, sin hacer nada ilegal o inmoral, utiliza los recursos propios que de todas maneras iba a usar para la milpa (ahora liberados gracias al banco) para hacer el viaje a San Andrés. Esta sustitución marginal de fondos ocurre todo los días, sin que el banco pueda alegar desviación de fondos y sin que sea prácticamente detectable o evitable (salvo al elevadísimo costo de un estado policíaco).

Segundo, con la intervención en los mercados financieros y con el crédito subsidiado se buscó rescatar (liberar) al pequeño productor de las garras del prestamista. Rescatar a cualquier consumidor usualmente sólo se puede lograr, sin embargo, aumentando la competencia; pero a nadie le gusta la competencia.

Los bancos estatales, escudados en el monopolio, no querían la competencia de los bancos privados; han tenido que enfrentarla por la fuerza del mercado (que casi siempre quiebra monopolios). Los bancos privados dicen que ya son muchos, que mejor no autorizar más. Además, nos advierten que hay que tener cuidado con las financieras (*remember 1987*). A su vez, las financieras se quejan de que son las cooperativas de ahorro y crédito las que gozan de privilegios (lo que es posiblemente cierto), pero las cooperativas no quieren para nada a los programas de crédito a la microempresa (como Finca, Avance). Por su parte, estos últimos programas muchas veces son creados para combatir al prestamista: hay que borrarlo del mapa. ¡Se dan cuenta!

La mejor manera de atender a los diferentes nichos de mercado es, sin embargo, con un sistema en el cual múltiples tipos de intermediarios logren desarrollar sus ventajas comparativas. El ejemplo clásico en Costa Rica son los beneficios de café. Los primeros bancos rurales fueron privados, 50 años antes del Banco Nacional de Costa Rica y 100 años antes de la Nacionalización Bancaria.

Otorgar crédito exitosamente requiere de tecnologías financieras apropiadas para cada clientela: sólo así se podrán reducir suficientemente los costos de hacerlo. La tecnología bancaria (con sus garantías, documentación y formalismo) no es la más apropiada

(es decir, la menos costosa) en todos los casos. Pensar que sólo existen bancos es una visión de burócratas de ciudad, o de quien no conoce una microempresa.

V. Banca de Desarrollo o Sistema Financiero

Algunos políticos han afirmado que en Costa Rica se necesita un banco de desarrollo para que todos tengan acceso al crédito. ¡No saben de lo que están hablando! Lo que se necesita es un sistema financiero vigoroso y competitivo, con oportunidades para muchos tipos de instituciones y agentes financieros, con una adecuada división del trabajo entre ellos y con flujos de fondos que ligen al sistema a bajos costos de transacciones.

¿Vamos a construir una sucursal del banco de desarrollo en Drake de Osa de Puntarenas, para atender a 40 familias con crédito subsidiado y así hacer quebrar al bancario exitoso que Finca ha desarrollado allá, el que no puede (ni debe) cobrar tasas de interés tan bajas? No nos engañemos: el sistema financiero tiene otras formas de dar ese servicio, sin necesidad de subsidios. Aun en sus días de gloria, la banca nacionalizada atendió sólo a una fracción de la población. No sólo el crédito bancario importa; interesa todo el sistema.

Crédito bancario subsidiado para todos sólo se podría dar a un enorme costo social: a costa de caminos, de irrigación, de salud y educación, de desarrollo de tecnología, desplazados en el presupuesto nacional por el subsidio al crédito.

Se afirma, además, que el crédito debe ir únicamente a usos productivos (según, la decisión de un burócrata) y se acusa, por ejemplo, a otros intermediarios de financiar el consumo. De nuevo, no se entiende la naturaleza de los servicios financieros. Supongamos

que la hija de Otón Vargas se enferma y el agricultor necesita 140,000 colones para el tratamiento. Como el banco desarrollista no presta para enfermedades, Otón tiene que vender las máquinas de coser y, gracias a la mentalidad dirigista del banco, cerrar una microempresa.

Necesitamos un sistema financiero capaz de atender variadas demandas de servicios financieros, a un bajo costo para todos los participantes: crédito de todo tipo, facilidades de depósito, transferencias de fondos. No se trata simplemente de crear un banco de desarrollo; se trata de que maximicemos las contribuciones de todos los agentes al desarrollo: las de los bancos (todos para el desarrollo), las de las financieras (todas para el desarrollo), las de las cooperativas (todas para el desarrollo), las de los beneficios (todos para el desarrollo), las de los prestamistas (todos para el desarrollo).

Para lograr esto es necesario pensar en mejorar todo el sistema, no en subsidiar el crédito bancario y en restringir la competencia o eliminar al prestamista. Lo indispensable es un marco regulatorio (no proteccionista) apropiado para optimizar el crecimiento del sistema como un todo.

VI. Subsidio y Distribución

Cuando ya no quedan argumentos para subsidiar el crédito, las palabras mágicas son redistribución de la riqueza. Tienen razón; el crédito es un poderosísimo instrumento de distribución. Cada vez que se cobran 10 puntos porcentuales menos de lo requerido, se regalan diez centavos en cada colón. Cada vez que no se recupera un préstamo, se regala todo.

Tal redistribución a mí no me gusta, porque es inevitablemente regresiva. ¡Es redistribución al revés! Las razones son claras. Para ser beneficiario del subsidio primero hay que llegar a ser deudor. Este acceso es siempre restringido y difícil para los pequeños, los pobres, los que viven lejos. Segundo, el monto del subsidio es siempre proporcional al tamaño del préstamo. Entre más grande el préstamo, mayor la transferencia gratuita. Un subsidio de 10 por ciento traslada 1,000 colones en un préstamo de 10,000; traslada 100,000 colones en uno de un millón.

Así, los más pobres y pequeños no reciben ni crédito institucional ni subsidio; nunca los han recibido. Los no tan pequeños reciben préstamos pequeños y subsidios pequeños. Los más grandes, obtienen préstamos mayores y subsidios mayores. No hay como escapar estas matemáticas. Por eso no se puede mejorar la distribución del ingreso vía el crédito: para eso existen otros mecanismos mucho más eficaces, que no requieren distorsionar todo el sistema financiero para lograr sus objetivos.

El subsidio crea dos problemas adicionales. Primero, reduce los incentivos para que el intermediario atienda a la clientela meta; ya de por sí es difícil hacerlo. Al obligarlos a pérdidas, hasta los bancos estatales arrastrarán sus pies. Esto ha pasado en Costa Rica. Segundo, el subsidio aumenta la demanda de crédito (incluso atrae a algunos productores grandes, disfrazados de pequeños). El exceso de demanda que resulta obliga al racionamiento; este se refleja en requisitos de elegibilidad, largas esperas y otros. Todos estos métodos de racionamiento aumentan los costos de transacciones del deudor. Todos encarecen el crédito. Entre más pequeño el deudor, mayores serán estos costos por colón prestado. Estos costos son mucho más recesivos que los pagos de interés y mucho más

importantes para el pequeño deudor que lo intereses mismos. No se puede negar la realidad: en vista de las consecuencias del subsidio, lo barato es caro.

VII. Las Bases de la Reforma en Costa Rica

Las conclusiones anteriores son el fruto de claras lecciones de varias décadas de banca de desarrollo en muchos países. Aquí no se está inventando la banca de desarrollo; fue creada décadas atrás y su pobre desempeño ha sido ampliamente documentado. Las enumeradas son sólo parte de las razones del fracaso generalizado de dicha banca. En todas partes del mundo en desarrollo el acceso al crédito sigue siendo limitado, pero los bancos de desarrollo están quebrados, reflejo del fracaso de un enfoque intervencionista en el desarrollo financiero.

Como alternativa al enfoque proteccionista está reconocer que el sistema financiero puede contribuir al crecimiento económico como un instrumento crítico para la integración de los mercados. El sistema financiero es un elemento básico de la infraestructura institucional necesaria para que los demás mercados en una economía funcionen bien. El funcionamiento más eficiente de estos mercados aumenta la productividad de los recursos disponibles. Esa eficiencia se mide por las disminuciones en el margen de intermediación y de los costos de transacciones en que se hace incurrir a los participantes (presentes y potenciales) en el mercado.

La reforma financiera costarricense, iniciada a mediados de la década de los ochentas, ha buscado aumentar las contribuciones de todo el sistema financiero al desarrollo económico. Para ello se ha abandonando, en lo posible, el enfoque de planificación

anterior, para darle un mayor papel al mercado en la asignación de los fondos prestables. Para ello se ha abandonado el enfoque intervencionista de controlar directamente el otorgamiento del crédito y se ha abandonado el enfoque proteccionista de trasladar subsidios por medio de los bancos, no vía el presupuesto, para por fin permitirle a las tasas de interés funcionar como precios.

Estas reformas son la parte más valiosa del proceso. Desafortunadamente, han sido adoptadas sólo por resolución del Banco Central. Para consolidarlas se necesita su ratificación legislativa. Esta sería la mayor contribución que podríamos hacer al desarrollo económico del país.

Parte importante de la reforma ha sido también sancionar el aumento de la competencia en el sistema (un aumento que con el tiempo resultó cada vez más difícil de impedir). La distorsión restante más importante es el monopsonio de los bancos estatales en el mercado de depósitos. (Esta restricción es eludida todos los días por diversos mecanismos, entre los que sobresalen los OPAB). La situación sería mucho más transparente si ese monopolio se derogara.

Esto no debe hacerse a cualquier costo, sin embargo. Si el precio de esta reforma es echar atrás en lo demás, que no debe serlo, el precio podría ser demasiado alto. Si el *quid pro quo* político es regresar al crédito subsidiado y dirigido, a los topes de cartera y a los enfoques intervencionistas y proteccionistas, este es un precio demasiado elevado.

Si yo fuera un cínico aceptaría el trato. Pero, porque lo he visto cien veces, sé que un banco de desarrollo con ese diseño estaría condenado al fracaso. Esto sería irresponsable, porque entre tanto el costo social sería elevadísimo. ¿Qué hacer?

En primer lugar, hay que pensar en términos de las contribuciones al desarrollo de todo el sistema; no de una institución específica. ¿Cómo podemos aumentar la cobertura, reducir los costos y mejorar la estabilidad y eficiencia de todo el sistema? Por otro lado, parte de ese sistema, la banca estatal, posee dos activos muy valiosos: su infraestructura física y el conocimiento y experiencia incorporados en su personal. ¿Cómo usarlos de la mejor manera?

Esos dos activos pueden servir de base para que todos o algunos de esos bancos estatales desarrollen una ventaja competitiva en ciertos nichos del mercado. Si fueran privatizados para eso, mejor. La experiencia reciente bajo la liberalización es, sin embargo, un ejemplo dramático de lo que la competencia logra aún en una banca estatal.

La solución no está en crear un banco de desarrollo proteccionista y protegido, dependiente para siempre de estar pegado a una tetilla del presupuesto nacional. (Aunque es preferible esta transparencia y no los impuestos ocultos usados con anterioridad a fin de dar el subsidio, todavía reflejados en la magnitud del margen). La solución está, si hemos de tener bancos estatales, en hacerlos fuertes, para que pueden enfrentar la disciplina del mercado. Esta es una ingente tarea, pero vale la pena. Sin interferencia política, (lo cual es difícil de pensar), yo tengo fe en esos bancos. El problema está en que no tengan dueños ni fines de lucro. Por otra parte, algunas de las propuestas presentes implican que más bien tendríamos un sistema híbrido y contradictorio, con una perspectiva de nuevo intervencionista. Tal reforma no podría ser exitosa.