

PW ABW-465

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 2009

**LA ECONOMIA POLITICA DE LA NACIONALIZACION BANCARIA
EN COSTA RICA: 1948-1990**

Claudio González Vega

y

Luis Mesalles Jorba

Diciembre 1992

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University

y

Academia de Centroamérica
Costa Rica

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

Abstract

This paper explores the motivations for and consequences of the nationalization of the Costa Rican banks in 1948, in a political economy context. It first identifies the ostensible objectives for the nationalization and the institutional evolution of the financial system since then. The state-owned banks evolved into bureaucracies dominated by their employee unions and by rent-seeking borrowers. The supervision of the system by the Central Bank became increasingly vulnerable to pressures from interest groups and political interference. Regulatory avoidance eventually challenged the monopoly of the state-owned banks. Results with respect to financial deepening, credit allocation, access to financial services, portfolio concentration, transaction costs, loan default and bank efficiency are reviewed. Recent efforts of financial reform are explored in detail.

LA ECONOMIA POLITICA DE LA NACIONALIZACION BANCARIA EN COSTA RICA: 1948-1990

Claudio González Vega y Luis Mesalles Jorba

I. Introducción

La "nacionalización" de los bancos en 1948 ha sido calificada como "una de las más grandes conquistas de los costarricenses" y esta noción de una banca estatizada ha ahondado raíces en una ideología nacional compartida sin distinción de partidos. Los intentos de reforma financiera puestos en marcha en Costa Rica desde 1984 se han enfrentado, en consecuencia, con una oposición inmediata.

Estas reformas eran impensables unos años atrás y sólo resultaron posibles, en buena medida, porque la severa crisis financiera de principios de los ochentas las hizo políticamente viables y gracias al empeño de Eduardo Lizano desde el Banco Central. A pesar de lo difícil de promover estos cambios en Costa Rica, en la medida en que los problemas a resolver han sido menos acentuados que en otros países latinoamericanos (donde la represión financiera llegó a ser aguda, dadas tasas elevadas de inflación), las reformas han tenido que ser menos drásticas que en otras partes. Sólo a principios de los ochentas, cuando el desequilibrio fiscal alcanzó niveles sin precedentes, la represión financiera aumentó y esto motivó las reformas que, de todos modos, habían sido ya pospuestas demasiado.

Dada una menor gravedad relativa, las correcciones de las deficiencias del sistema financiero costarricense han sido difíciles de llevar a la práctica. La voluntad política para

remover las distorsiones (no despreciables) ha sido menor y la resistencia de los grupos de presión favorecidos por el sistema anterior ha sido difícil de superar.

Múltiples amenazas rodean al proceso de reforma financiera. La gradualidad en la adopción de los cambios, forzada por una fuerte oposición, ha permitido que distintos grupos de presión se organicen para intentar echar atrás el proceso, antes de que éste concluya y se consolide (González Vega, 1989). Constantemente estos grupos buscan oportunidades para capturar las mayores *rentas* generadas por un sistema reprimido.¹ Además, la pérdida de la disciplina fiscal en todo momento amenaza la estabilidad del sistema y cuando ocurre provoca represión financiera adicional.

Además de los grupos cuyos privilegios han sido eliminados y de los políticos que se aferran a los logros del pasado, estos intentos han tenido que enfrentar el temor de que el mercado no opere eficientemente en sistemas financieros pequeños y supuestamente imperfectos como el de Costa Rica. Los argumentos que se esgrimen no sobreviven un análisis riguroso (González Vega, 1993). Sin embargo, estas voces temerosas han buscado detener el proceso de liberalización, sin medir los costos sociales de conservar un sistema financiero obsoleto y reprimido.

¹ Aquí se entiende por *rentas* las ganancias pecuniarias derivadas de la intervención estatal, ya sea porque ésta crea oportunidades para explotar poder monopolístico o monopsonístico, usualmente mediante restricciones a la entrada al mercado, licencias, patentes, cuotas y otras limitaciones a las cantidades ofrecidas, o mediante la fijación administrativa de precios (como en el caso de un cartel impuesto por las autoridades), o porque garantizan un acceso privilegiado a bienes y servicios que en cambio le está vedado a otros por razones no económicas, o bien porque dan lugar a un subsidio o a una exoneración de impuestos explícita o implícitamente.

Por su parte, las reformas al sistema financiero costarricense han intentado incrementar la competencia y aumentar el papel de las fuerzas del mercado en la determinación de las tasas de interés y de los precios de los servicios bancarios, en la asignación del crédito y en la determinación de los términos y condiciones de los contratos financieros. El éxito alcanzado con estas reformas parciales ha ido debilitando la oposición y el proceso sólo se ha detenido en 1992 ante la necesidad de revisar el monopsonio de los bancos estatales en la captación de depósitos del público, piedra angular de la intervención de 1948.

Este ensayo hace un análisis, desde el punto de vista de economía política, de la evolución del sistema bancario costarricense desde su nacionalización. En este sentido abandona los supuestos de un análisis de intervención óptima que considera a los encargados de definir las políticas como individuos altruistas que maximizan alguna función de bienestar social. Se sigue, en cambio, el enfoque de la nueva economía política, según la cual el Estado lo manejan un conjunto de individuos y grupos que buscan su propio bienestar, en interacción estratégica con agentes del sector privado (Lal, Srinivasan). El ensayo intenta, por lo tanto, proveer una visión de la interacción de las fuerzas políticas, económicas y sociales que afectaron la decisión de nacionalizar los bancos, así como la evolución del sistema conforme las distintas coaliciones cambiaron a través del tiempo.

El ensayo se divide en tres grandes secciones. Primero examina el proceso de nacionalización, en un intento por identificar los objetivos explícitos de esta medida, en el contexto político de ese momento. Describe, además, la evolución institucional del sistema bancario nacionalizado a partir de entonces. De imitadores de los bancos privados, los bancos

estatales evolucionaron hacia burocracias dominadas por los sindicatos de empleados y hacia fuentes de rentas dominadas por los deudores.

El Banco Central, al que se le confió la dirección del sistema, intentó influir sobre la distribución de los recursos por medio de restricciones cuantitativas y cualitativas al crédito (topes de cartera), el racionamiento de los préstamos (avíos) y tasas de interés subsidiadas. Los partidos políticos y los grupos de interés intentaron, a su vez, influir tanto sobre las autoridades monetarias como sobre los bancos, con el fin de beneficiarse de los subsidios implícitos o de ejercitar el poder que el control del crédito trae consigo. En un proceso de dialéctica regulatoria, las restricciones fueron seguidas, sin embargo, de intentos por eludirlas y tanto los bancos privados como otros intermediarios no regulados retaron cada vez más el monopsonio de los bancos estatales.

En una segunda sección se incluye una breve revisión de los principales resultados en cuanto a profundización financiera, la distribución del crédito, el acceso a los servicios financieros, la concentración de la cartera, la eficiencia y rentabilidad de los bancos, los costos de transacciones y la recuperación de los préstamos. En cada caso se hace un intento tanto por identificar la influencia de la nacionalización sobre los resultados alcanzados como de contrastar éstos con los objetivos originales.

La tercera sección analiza el proceso de reforma financiera que se ha llevado a cabo durante los últimos años y examina la naturaleza de algunas dificultades que han surgido en el camino. Del análisis se obtienen conclusiones con respecto a la evolución futura y necesidad de reformas adicionales del sistema financiero costarricense.

II. El decreto de nacionalización

El decreto de nacionalización de los bancos emitido por la Junta de Gobierno el 19 de junio de 1948 posiblemente constituya la decisión más importante en la historia político-económica del país durante la segunda mitad de este siglo. La medida representó un esfuerzo por parte de nuevos grupos sociales por quitarle el poder político y económico a los grupos exportadores tradicionales (cafetaleros), quienes hasta entonces habían controlado los bancos, y para modificar las políticas económicas y la estructura productiva del país.

La desconfianza en los bancos privados y en su poder tiene una larga historia. Esta desconfianza ha predominado especialmente entre aquellos grupos sociales cuyo futuro económico ha dependido de su acceso a flujos de crédito a un costo relativamente bajo. Este fue sin duda el caso de la clase de pequeños empresarios/tecnócratas/políticos que surgía en Costa Rica a finales de la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces, Costa Rica era todavía una economía muy pequeña, predominantemente rural y totalmente dependiente de sus exportaciones de café y banano. Su pequeño sistema financiero reflejaba, a su vez, la simpleza de la economía.

Los nuevos grupos buscaban las oportunidades asociadas con un cambio estructural rápido y se mostraban impacientes ante las limitaciones típicas de una economía en desarrollo. Por eso, intentaban utilizar la fuerza del Estado para crear nuevas oportunidades económicas y políticas. Pensaban que intervenciones bien diseñadas permitirían promover el desarrollo económico del país. Los bancos privados, conservadores y cautelosos, eran un obstáculo para las ambiciones de estos grupos. La Revolución de 1948 les proporcionó la oportunidad de nacionalizar los bancos. Los argumentos y las justificaciones vinieron des-

pués, pero el monopsonio de los bancos del estado en la movilización de depósitos del público es, todavía hoy, un hito en el paisaje económico-político de Costa Rica.

El decreto de nacionalización tuvo dos efectos principales:²

- (a) Creó un monopolio legal (técnicamente un monopsonio) en el mercado de depósitos del público, lo que representa una restricción de entrada a la banca por parte de intermediarios nacionales y extranjeros. A esto eventualmente se le unió el acceso exclusivo al redescuento del Banco Central para los bancos estatales y la garantía implícita en la devolución de los depósitos, al eliminarse la posibilidad de quiebra, con lo que la competencia en el sistema financiero fue severamente limitada.
- (b) Transformó tres de los bancos privados existentes al momento en empresas estatales. Se le permitió continuar operaciones a uno de los bancos privados (Banco Lyon), pero sin autorización para movilizar depósitos del público, por lo que pronto se especializó en transacciones internacionales. El banco más grande, el Banco Nacional de Costa Rica, creado como una institución pública en 1914, continuó siendo operado por el Estado.

Los argumentos presentados para justificar la nacionalización buscaron la aceptación pública de esta medida intervencionista y revelaron los objetivos aparentemente pretendidos.

Estas metas incluían:

- (a) La asignación selectiva de los fondos a sectores prioritarios, con el fin de promover la diversificación de la estructura productiva del país, bajo el supuesto de que el óp-

² El texto completo del decreto de nacionalización se encuentra en el Anexo.

timo social no se lograría bajo los motivos de lucro de los bancos privados, sino a través de políticas crediticias apropiadas.

- (b) Aumentar el acceso a los servicios financieros, particularmente al crédito subsidiado, por parte de segmentos amplios de la población y, especialmente, de nuevos empresarios (la "democratización" del crédito).
- (c) El uso de recursos aparentemente baratos (depósitos bancarios) para otorgar préstamos a tasas bajas de interés, con el fin de promover actividades deseables, aún si esto resultaba en pérdidas para los bancos.
- (d) Una reducción en la concentración del poder, preocupación constante de los costarricenses.

Se arguyó que "los bancos estatales servirán los intereses de todos los sectores de la economía, los débiles y los poderosos, sin distinciones de riqueza, posición, o influencia" y que "dada su naturaleza pública, en manos del Estado la banca siempre será regulada con el único criterio de maximizar el bienestar social" (Facio, Zúñiga, y Rossi). En general, se pensaba en los ahorros financieros del país como "un bien público" y en los préstamos bancarios, que "crean dinero", como un monopolio estatal natural.

III. Evolución institucional de los bancos estatales

Por ser la nacionalización una medida más que todo política y por el hecho de haber convertido a los bancos en instituciones públicas, la evolución del sistema financiero luego del decreto reflejó principalmente los intereses de los distintos grupos que dominaron la política nacional. Se pueden mencionar cuatro dimensiones de la evolución institucional del

sistema bancario costarricense, desde su nacionalización hasta el inicio de la reforma en años recientes:

- (a) Un cambio gradual en la cultura organizacional de los bancos estatales, los que primero imitaron a los bancos privados de donde habían surgido, evolucionando luego hacia instituciones burocráticas dominadas por los sindicatos de trabajadores.
- (b) Un cambio gradual en el nivel de autonomía que los bancos estatales han gozado con respecto al Poder Ejecutivo, lo que llevó a una intromisión política cada vez mayor.
- (c) Un cambio gradual en el papel del Banco Central, que en reconocimiento de la poca eficacia de sus funciones desarrollistas culmina con los intentos recientes de reforma financiera.
- (d) La aparición gradual, pero cada vez más acelerada, de mecanismos para evadir y eludir las regulaciones, los que llevaron a la actividad creciente del sistema financiero no regulado y a una competencia de los bancos privados cada vez mayor.

En 1948, la Junta de Gobierno decidió mantener los bancos expropiados como instituciones separadas, a fin de evitar la concentración del poder y para promover la competencia. Todos los bancos del nuevo Sistema Bancario Nacional (SBN) se beneficiaron con contribuciones al capital de parte del Estado. Una transferencia sustancial al Banco Nacional, para ser destinada al crédito agrícola subsidiado de largo plazo, fue la primera de numerosas y cuantiosas contribuciones fiscales y de los organismos internacionales dirigidas a aumentar la disponibilidad de fondos prestables para grupos y usos específicos.

La Junta de Gobierno mantuvo en sus puestos al personal de los bancos. A los miembros de las juntas directivas también se les pidió permanecer en sus posiciones y la mayoría lo hizo (Solera). Aunque no se esperaba un cambio drástico en las políticas crediticias, al permanecer los antiguos directores en sus puestos, esta medida puede haber reflejado el esfuerzo de la Junta por mantener la confianza del público en los bancos.

En la práctica, por lo tanto, simplemente hubo un cambio de dueño: los bancos continuaron siendo operados, por algún tiempo, como si fueran bancos comerciales privados. Banqueros profesionales muy respetados, quienes conocían bien a su clientela, continuaron como gerentes por un largo tiempo y mantuvieron una considerable independencia del poder político. La década de los cincuentas fue, por lo tanto, la edad dorada de los bancos nacionalizados, revitalizados por las inyecciones de fondos y por un crecimiento económico excepcionalmente rápido.

Los viejos banqueros fueron gradualmente reemplazados, sin embargo, por políticos y representantes de los deudores en las juntas directivas y en la administración de las instituciones. En ese entonces, los directores eran nombrados por el Poder Ejecutivo por períodos de cuatro años. Como distintos partidos políticos se alternaron en el control del Ejecutivo y debido a que la mitad de la directiva era reemplazada cada dos años, cada nueva administración tuvo que esperar dos años antes de tener mayoría. Esto le dio a los bancos una considerable independencia.

Con el tiempo, sin embargo, los nombramientos resultaron cada vez más un favor político y no el fruto de la identificación de una capacidad profesional en la administración bancaria. Nombrados por cuatro años, los directores tuvieron poco tiempo e incentivos para

aprender las complicaciones de la banca y muchos vieron su posición únicamente como una oportunidad de avanzar en su carrera política (Solera). Desde su perspectiva política y no técnica quedaron expuestos, por lo tanto, a la influencia del Ejecutivo y de su propio partido político y se volvieron vulnerables a las presiones de los grupos privados a los que supuestamente ellos representaban. La intromisión política y la búsqueda de rentas caracterizaron el funcionamiento de los bancos cada vez más.

La independencia de los bancos estatales disminuyó dramáticamente a partir de 1970. De acuerdo con la Constitución Política, su autonomía estaba definida como independencia con respecto a políticas y a administración. Se aprobó entonces una reforma constitucional con el fin de restringir la independencia de las instituciones autónomas a cuestiones solo de administración (Romero). Como resultado, los bancos tuvieron que seguir las directrices del Ejecutivo. Esta influencia se ejerció principalmente a través del Banco Central. Durante los cincuentas y los sesentas, la autoridad monetaria había sido dirigida por personalidades fuertes, como Rodrigo Facio y Jaime Solera, y había disfrutado de considerable independencia, la que disminuyó a través del tiempo (González Vega, 1988b).

En parte, la creciente politización de los bancos estatales fue también resultado de cambios en el método de nombrar sus juntas directivas. A partir de 1970, los nombramientos se hicieron al inicio de cada administración, con cuatro directores escogidos del partido ganador y tres del perdedor en las elecciones. Esta distribución explícita del poder dentro de los bancos fue un claro reconocimiento de que las instituciones se habían convertido en mecanismos importantes de redistribución, de acuerdo a recompensas políticas.

Una pérdida adicional de independencia ocurrió en 1974, cuando una nueva ley autorizó al Presidente a nombrar y remover el Presidente Ejecutivo de cada institución autónoma. Esto le permitió al partido ganador centralizar el poder y utilizar los bancos como instrumentos políticos. En el caso del Banco Central, tres Ministros eran nombrados como miembros *ex-officio* de la Junta Directiva. Estos Ministros, junto con el Presidente Ejecutivo, le daban a la representación del Poder Ejecutivo una mayoría en la Junta Directiva del Banco Central.

La estructura institucional misma de los bancos estatales sirvió para que fueran dominados por grupos de interés. Con la nacionalización, el control de la administración ejercido por los accionistas privados desapareció. Los bancos se suponía que no debían ya buscar cómo maximizar sus ganancias, pero nunca se definió un conjunto de criterios para la evaluación de sus actividades (Lizano, 1977). El personal de los bancos gradualmente llenó el vacío de control así creado.

El número de empleados de los bancos aumentó desde 686 en 1950 hasta 8.340 en 1986.³ Esto representó una tasa anual de crecimiento del empleo en los bancos del doble que en toda la economía. Los sindicatos de empleados bancarios utilizaron cada vez más su fuerza para mejorar salarios y beneficios. Los salarios en los bancos (aún antes de otros generosos beneficios) llegaron a ser más altos que para ocupaciones similares en otros sectores, mientras que una proporción importante de las ganancias contables de los bancos fue asignada por ley para beneficios de los empleados (planes de pensión, por ejemplo).

³ El número de empleados de los bancos estatales se había reducido a 8.220 para 1991.

Una rígida estructura burocrática, controlada por los sindicatos, restringió severamente la adopción de políticas basadas en incentivos ligados a la eficiencia o a los resultados.

IV. Políticas del Banco Central

En la evolución institucional del sistema financiero costarricense, el papel del Banco Central ha sido un elemento importante. Al Banco Central le fue encomendada la dirección del SBN y la promoción del desarrollo económico, además de las funciones monetarias tradicionales. La utilización de los distintos mecanismos puestos a su disposición para promover el desarrollo económico, tales como topes de cartera, cuadros de avío, programas de redescuento especiales, control de tasas de interés, encajes legales y préstamos a instituciones públicas, provocó la represión del sistema financiero. Esto se acentuó con la pérdida gradual de autonomía de parte del instituto emisor (Mesalles, 1991).

Desde su creación, los topes de cartera fueron el principal instrumento de política del Banco Central. Con éstos, las autoridades intentaron influir sobre la tasa de expansión del crédito interno y sobre la asignación de los recursos. El Banco Central también participó en el diseño de criterios de racionamiento, tales como los cuadros de avío. Mientras los topes fueron utilizados para canalizar el crédito hacia actividades prioritarias o para desmotivar los préstamos a actividades no preferenciales, los avíos fueron reglas para racionar el monto de crédito otorgado a tasas de interés por debajo del equilibrio (González Vega, 1984).

Los préstamos subsidiados y los programas especiales de crédito crearon cuantiosas rentas. Con ellos aparecieron actividades por parte de los grupos de interés para crear y

capturar esas rentas, mientras que deudores individuales tuvieron que destinar recursos a poder cumplir con los requisitos de elegibilidad. Los políticos, a su vez, usaron su control sobre el proceso generador de rentas como un instrumento para promover contribuciones y apoyo a sus partidos políticos. Los toques y avíos fueron instrumentos para llevarle los fondos únicamente a grupos de beneficiarios escogidos.

Con el tiempo, las desventajas de este sistema se volvieron evidentes.⁴ El programa crediticio del Banco Central contenía límites trimestrales al saldo de crédito de cada banco para un gran número de categorías (algunas veces más de 70). El sistema se hizo cada vez más caro de administrar y el Banco Central se vio obligado a distraer personal de sus labores monetarias típicas, para usarlo en la confección y supervisión del programa crediticio. La determinación y verificación de los toques se volvió cada vez más vulnerable a las presiones de los grupos de interés.

En lugar de ser un máximo de crédito permitido por actividad, el toque fue interpretado como un derecho que obligaba a los bancos estatales a prestar el monto del límite a cada actividad. Esto dificultó el uso de los toques como un instrumento de control de la expansión del crédito, ya que cualquier reducción hubiera implicado una violación de esos derechos implícitos.

Los bancos, por otro lado, adversos al riesgo, interpretaron que no estaban autorizados a prestarle a ninguna actividad que no estuviera incluida bajo en un renglón específico de toque en el programa crediticio. De esta manera los bancos estatales le pasaban la culpa

⁴ Para un análisis de la falta de sustento teórico y de los resultados contraproducentes de estas políticas, véase Claudio González Vega, "Banca de Desarrollo o Sistema Financiero para el Desarrollo" en este volumen.

de la escasez de fondos a la autoridad monetaria ("lo siento, no hay tope"), pero aún así podían acomodar a algunos clientes preferenciales cuando fuera necesario ("no hay tope, pero lo podemos ayudar"). Al final de cuentas, año tras año los bancos hicieron esencialmente los mismos préstamos a los mismos deudores. Toda innovación en la administración de la cartera se vio sofocada.

Los bancos difícilmente cumplían con la regulación, a pesar de numerosas revisiones en el transcurso del año (Vogel y González Vega). Aún más, los excesos de demanda de crédito para algunos propósitos y los excesos de oferta para otros aumentaban la rigidez de la administración bancaria, así como los costos de transacciones de los bancos y de los deudores. Los clientes pronto aprendieron, sin embargo, a solicitar préstamos para actividades cuyos topes tenían fondos disponibles y a confiar en la intercambiabilidad del dinero para llevar adelante los planes de producción deseados (González Vega, 1993). Con los años varias reformas fueron adoptadas a fin de minimizar las deficiencias del sistema. A mediados de los ochentas, finalmente el Banco Central se abocó a una desregulación del sistema y eliminó completamente los topes (Lorfa, 1988).

Problemas semejantes se hicieron evidentes con respecto al sistema de cuadros de avío, particularmente durante períodos con tasas de inflación elevadas, cuando revisiones frecuentes eran necesarias. Los grupos de interés intentaron influir sobre la estimación de los costos de producción y la determinación de la proporción de dichos costos que iba a ser financiada. Con el tiempo, los productores interpretaron el monto del avío como un derecho a que se les otorgara un monto determinado, independientemente de las circunstancias

de cada deudor individual. Dada la gran heterogeneidad de los agricultores, la aplicación de un avío uniforme resultó en ineficiencias e injusticias importantes (Graham).

El Banco Central determinaba las tasas de interés para los depósitos y préstamos. El sistema de topes daba amplias oportunidades para una diferenciación de las tasas de interés: había una tasa de interés diferente para cada actividad en el programa crediticio, con un amplio margen entre la tasa mayor y la menor. Los subsidios implícitos atraían actividades buscadoras de rentas. Algunas tasas de interés subsidiadas fueron también establecidas por ley, para favorecer a ciertos grupos específicos (por ejemplo, mujer rural, cooperativas).

No obstante, dados niveles bajos de inflación durante los cincuentas y los sesentas, las tasas preferenciales fueron positivas en términos reales y el subsidio implícito fue modesto. Con la aceleración de la inflación en los setentas, por otro lado, las tasas de interés reales se tornaron negativas y el subsidio considerable y altamente concentrado en unas pocas manos (Loría, 1982; Vogel, 1984).

Hasta finales de los setentas las tasas de interés pagadas por los depósitos nunca fueron una preocupación para las autoridades. Con la aceleración de la inflación y la fuga de capitales a finales de los setentas, sin embargo, el Banco Central empezó a ponerle más atención a la retribución a los depositantes. En 1978, una reforma financiera parcial elevó las tasas de interés reales a niveles positivos por unos meses, revelándose una alta elasticidad de los depósitos a cambios en las tasas de interés. Esta reforma pronto fracasó, sin embargo, debido a la ausencia de control fiscal y a las presiones inflacionarias resultantes (González Vega, 1988a).

Así, mientras que la reforma a las tasas de interés de 1978 estimuló la movilización de depósitos, el financiamiento del déficit del sector público estrujó al sector privado en la cartera de crédito del SBN. El desequilibrio fiscal explosivo a principios de los ochentas resultó en una aceleración adicional de la inflación. Las tasas de interés no fueron ajustadas hacia arriba suficientemente y se volvieron sumamente negativas, en términos reales.

Luego del programa de estabilización puesto en marcha a partir de 1982, por otro lado, se han observado elevadas tasas reales de interés. Lejos de ser la reforma financiera la responsable de ese elevado nivel, como algunos sostienen, las razones principales han sido la demanda de fondos del sector público, la que ejerce presión sobre los recursos disponibles, así como la ineficiencia de la banca estatal, que genera un amplio margen entre tasas pasivas y activas de interés (González Vega, 1990).

En buena medida los márgenes de intermediación son elevados por la acción misma del sector público. Estos efectos sobre el margen incluyen el impacto de los encajes legales, los que constituyen un impuesto implícito, que se agrega al impuesto inflacionario. Los requisitos de encaje no tendrían que ser tan elevados si no fuera por la magnitud del desequilibrio fiscal. Los márgenes son elevados, además, por las pérdidas para los bancos provenientes de ingerencia políticas, tales como la Ley FODEA y la colocación forzada de bonos fiscales, a bajas tasas de interés, para ayudar a financiar el déficit fiscal. Finalmente, los altos costos de operación de los bancos estatales, en buena medida producto de los esfuerzos de los bancos por dirigir el crédito y resultado de las acciones de los sindicatos, han contribuido a que el margen de intermediación del sistema bancario costarricense, y por lo tanto las tasas activas, sean muy elevados.

El Banco Central asumió el riesgo cambiario asociado con los flujos de asistencia financiera externa para los programas de crédito dirigido de los bancos estatales (Vargas y Delgado). El instituto emisor intentó afectar la asignación de recursos a través de programas de redescuento, disponibles únicamente para los bancos estatales, y desvió montos importantes de fondos movilizados hacia el sector público, en buena medida a través de sus políticas de encajes legales. Todo esto llevó a principios de los ochentas a una contracción severa del crédito disponible para el sector privado.

Varias instituciones autónomas y empresas estatales (particularmente CODESA y el Consejo Nacional de Producción) se transformaron en grupos de presión importantes y participaron en actividades buscadoras de rentas. Entre 1977 y 1983, las pérdidas acumuladas de CODESA y sus subsidiarias representaron el 57 por ciento de sus activos totales. Por otro lado, el acceso irrestricto de la Corporación al crédito del Banco Central, lo que en 1983 representaba la mitad del total de crédito interno al sector público y el 18 por ciento del total del crédito bancario, fue una de las causas principales del severo desplazamiento del sector privado de las carteras del SBN. Al mismo tiempo, en 1983 las empresas de CODESA contribuyeron únicamente un 1,8 por ciento del PIB y emplearon sólo un 0,3 por ciento de la fuerza laboral (Vargas). Así, el crédito se fue concentrando cada vez más en unas pocas entidades públicas.

V. Evasión: bancos privados e intermediarios no regulados

Al imponer restricciones de entrada al mercado, la nacionalización de los bancos fue una innovación negativa que destruyó oportunidades económicas en la intermediación finan-

ciera (Kane). Inevitablemente, mecanismos exitosos de evasión florecieron a lo largo de los años, con los que se buscó restaurar parte de esas oportunidades.

En primer lugar, esta intervención había creado un monopolio estatal (monopsonio) en la movilización de depósitos. El decreto había ordenado que "sólo el Estado estará autorizado a movilizar los depósitos del público". La primera excepción a esta redacción tan general vino con una interpretación limitada del concepto de "depósitos" por parte de la autoridad monetaria a través del tiempo, como únicamente aquellos a la vista y de ahorro. Esto le abrió la puerta a la movilización de títulos a plazo a otros intermediarios.⁵

Así, la operación de las financieras, establecidas para movilizar fondos a plazos de seis meses o más, fue permitida bajo la condición de que los pasivos de operación no fueran llamados depósitos, sino más bien certificados de inversión. Estas financieras fueron relativamente pequeñas por muchos años y sus operaciones de crédito estuvieron financiadas, en su mayoría, por flujos de fondos externos. Durante los setentas, cuando la inflación se aceleró, la tasa de interés que las financieras privadas pagaban por los depósitos comenzaron a diferir de las pagadas por los bancos estatales. El consiguiente éxito en la competencia por depósitos incrementó la importancia relativa de las financieras y, para 1975, sus activos representaban cerca del 7 por ciento del total del sistema financiero (Sagot).

Cuando varias financieras crecieron más, pidieron la autorización para operar como bancos, bajo la regulación del Banco Central. A estos bancos privados se les ha permitido llevar a cabo todas las funciones bancarias, excepto la movilización de depósitos en cuenta

⁵ Sobre la controversia legal reciente sobre este tema, véase Ronulfo Jiménez en este volumen.

corriente y de ahorro. Además, la mayoría de las financieras y de los bancos privados crearon subsidiarias registradas en Panamá y en el Caribe, como mecanismos para evadir los límites a las tasas de interés, los encajes legales y los impuestos.

A inicios de los ochentas, estas subsidiarias se volvieron muy activas en la movilización de depósitos en moneda extranjera, al ofrecer un vehículo conveniente para la sustitución de monedas durante la crisis (Camacho y González Vega). Con el fin de competir más eficazmente, los bancos estatales han operado conjuntamente su propia subsidiaria extranjera, el Banco Internacional de Costa Rica. Aún hoy, una fracción sustancial de los depósitos y préstamos de los intermediarios privados es contabilizada a través de las "panameñas y caribeñas".

Con el apoyo importante de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), el papel de los bancos privados aumentó considerablemente durante los ochentas. Esta asistencia de la AID fue facilitada por una reforma a la ley del Banco Central en 1984, que autorizó el acceso de los bancos privados al redescuento cuando la fuente de fondos fuera extranjera. Con esto, la importancia relativa de los bancos privados aumentó rápidamente. Su participación en la cartera total de crédito bancario era solo 0,3 por ciento en 1978. Esta proporción había aumentado a 4,6 por ciento para 1983, justo antes del aumento de la asistencia de la AID. Para 1986, la participación de los bancos privados en el saldo de crédito era 15,3 por ciento y para 1990 alcanzaba 29,1 por ciento. Su participación en el flujo de préstamos otorgados cada año aumentó de 5,4 por ciento en 1983 a 20,1 por ciento en 1986 y a 52,4 por ciento en 1990. Esta creciente rivalidad por parte de los bancos

privados ha motivado a los bancos estatales a revisar su desempeño y se ha reflejado en la preocupación de éstos por adoptar innovaciones de proceso y de productos.

La inconformidad con el funcionamiento de los bancos estatales no se limitó al sector privado y las agencias internacionales. Las autoridades se vieron en la necesidad de crear nuevas instituciones financieras públicas, con el fin de proveer servicios no ofrecidos por los bancos del estado. Mutuales, cooperativas de ahorro y crédito, el Banco Popular, CONAPE y el BANHVI son algunos de los nuevos mecanismos creados (Lizano, 1977).

Finalmente, la Bolsa Nacional de Valores tuvo un crecimiento explosivo. Aún cuando una abrumadora proporción del número y valor de las transacciones han sido instrumentos de deuda del sector público, la participación del sector privado (principalmente los bancos) en la movilización de fondos creció rápidamente con los años. La creación de las Operaciones de Administración Bursátil (OPAB), mecanismo de captación de recursos a corto plazo como sustitutos de las cuentas corrientes bancarias, le ha dado mucho auge a la participación del sector privado en la Bolsa. La expansión de la Bolsa fue tanto un reflejo de intentos de evasión de la regulación, como otra fuerza de privatización y aumento de la competencia en el mercado financiero de Costa Rica.

VI. Profundización financiera

A continuación intentamos analizar las principales consecuencias de la nacionalización sobre el funcionamiento del sistema financiero costarricense. Estos resultados han sido la consecuencia de muchas influencias diversas y la atribución a causas particulares es difícil.

Nos interesa, en particular, evaluar hasta qué punto los objetivos originales de la nacionalización han sido alcanzados.

Costa Rica experimentó un importante proceso de profundización financiera durante los cincuentas y los sesentas.⁶ Este progreso financiero, que fue particularmente rápido durante la mayor parte de los setentas, se vio interrumpido al final de la década, cuando la represión financiera fue severa. Una pregunta difícil de contestar se refiere a la medida en que este desarrollo financiero haya sido facilitado o retardado por la nacionalización de los bancos y al efecto de ésta sobre la gravedad de la crisis.

Por un lado, todos los países centroamericanos, donde los bancos no habían sido nacionalizados, experimentaron un vigoroso progreso financiero (González Vega y Poyo). Esto fue resultado en todos ellos de una alta estabilidad de precios y del tipo de cambio, lo que permitió que, durante la mayor parte del período, el retorno real a los activos financieros fuera positivo. En el caso de Costa Rica, el desarrollo financiero reflejó además un crecimiento económico rápido y excepcional estabilidad política. A pesar de esta profundización financiera, sin embargo, la proporción de ahorro interno ha sido particularmente baja en Costa Rica y el país ha dependido mucho del ahorro externo para el financiamiento de la inversión interna.

Por otro lado, la nacionalización llevó a una expansión de las oficinas bancarias, más allá de lo podría haberse esperado de otra manera, mientras que la idea de que los bancos

⁶ Como proporción del PIB, la liquidez total pasó de 18 por ciento en 1950 a 42 por ciento en 1978, mientras que la razón del crédito interno al PIB aumentó de 22 a 41 por ciento. Comparadas con otros países en desarrollo estas razones son muy satisfactorias.

estatales no pueden quebrar promovió la confianza de los depositantes.⁷ Al momento de la nacionalización existían 43 oficinas bancarias en Costa Rica, una por cada 20,000 habitantes. Esta era y, entonces una elevada razón de penetración del mercado. De estas oficinas, 38 pertenecían al Banco Nacional (Hess). Para 1986, por otro lado, existían 248 oficinas bancarias en el país; es decir, una por cada 10,000 personas. Esta era la tercera relación de población a bancos más baja en Latinoamérica, después de Uruguay y de Trinidad y Tobago. Una buena proporción de estas oficinas han sido agencias rurales, las que han hecho posible una mayor penetración en el campo que en otros países en desarrollo (González Vega y Poyo).

El monopsonio en la movilización de depósitos se ha reflejado, sin embargo, en un servicio de mala calidad para los depositantes de los bancos estatales, quienes han incurrido en altos costos de transacciones a pesar de la proliferación de oficinas. Estos costos han desmotivado a muchos a adquirir activos financieros.

La profundización financiera en Costa Rica parece haber sido, por lo tanto, más un resultado de políticas macroeconómicas apropiadas, que mantuvieron la estabilidad de precios por un largo tiempo, que de una preocupación explícita por la importancia de la intermediación financiera y, particularmente, por la movilización de depósitos por parte de los bancos estatales. Cuando la administración macroeconómica falló, al final de los setentas y principios de los ochentas, el sistema colapsó rápidamente.

⁷ La estabilidad que resulta del aval del estado a los bancos les ha permitido ignorar el riesgo en sus operaciones. La estabilidad ha sido lograda a un alto costo social.

A pesar de sus ventajas, la nacionalización, *per se*, parece haber tenido un impacto ambiguo, más posiblemente negativo, sobre el proceso de profundización financiera. En particular, la nacionalización previno el desarrollo de un mercado financiero más integrado, donde una apropiada división institucional del trabajo podría haber resultado en una provisión más eficiente de todo tipo de servicios financieros.

VII. Crisis fiscal y represión financiera

El sistema financiero costarricense sufrió un duro golpe con la crisis fiscal de finales de los setentas y principios de los ochentas. Dadas la creciente discrepancia entre los ingresos y gastos del sector público y la pérdida de acceso al mercado financiero internacional, el déficit fiscal fue financiado cada vez más con crédito bancario interno. La rápida expansión del crédito interno hizo imposible sostener el tipo de cambio fijo y llevó a la pérdida de las reservas monetarias internacionales, a acelerar la inflación y a la devaluación. La represión financiera que resultó produjo la contracción significativa del sistema bancario.

El Cuadro 1 muestra las tasas de crecimiento negativas para todas las magnitudes monetarias y crediticias, para el período 1978-1982. Ese último año, en términos reales, la liquidez total (M2) representaba un 69 por ciento de su valor en 1978, mientras que la oferta monetaria (M1) alcanzaba sólo el 56 por ciento de su valor en 1978. En forma similar, el crédito interno real era el 42 por ciento de su valor en 1980. La contracción más dramática tuvo lugar con respecto al crédito interno para el sector privado, el cual en 1982 representaba sólo el 36 por ciento del nivel de 1978. Para 1982, el crédito para el sector público alcanzó el 46 por ciento de su nivel en 1980 (González Vega, 1988b). Esta dramáti-

ca contracción fue resultado del abuso fiscal del sistema, vía el impuesto inflacionario y el desplazamiento del sector privado en las carteras del SBN.

Tal y como González Vega (1988a) ha manifestado, las dificultades fueron esencialmente una crisis del sector público y reflejaron una apreciación errónea acerca del tamaño y funciones apropiados del Estado. A su vez, la sobre-expansión del sector público resultó de la proliferación de derechos a transferencias de ingresos para una multitud de grupos de interés. Estos derechos crecieron mucho más allá de niveles sostenibles (González Vega y Céspedes). Los subsidios a las tasas de interés y al tipo de cambio otorgados a través del SBN representaban un porción importante de estos derechos. Una vez que la bonanza cafetalera de mediados de los setentas terminó, estas transferencias tuvieron que ser financiadas con crédito bancario interno. La consecuencia fue un desplazamiento importante del sector privado en el financiamiento del SBN.

En el Cuadro 2 se reporta la relación entre el crédito al sector privado y el PIB. Esta razón disminuyó de 29 por ciento en 1978 a 18 por ciento en 1986, mientras que la relación entre el crédito al sector público y el PIB aumentó consistentemente. Además, como se muestra en el Cuadro 3, la participación del sector privado en el crédito interno total disminuyó de 86 por ciento en 1970 a 49 por ciento en 1986. Aún más, a principios de los ochentas el sector público recibía cerca de dos terceras partes de las nuevas colocaciones de crédito interno. Agencias autónomas y empresas públicas, tales como CODESA y el CNP, se convirtieron en grupos de interés poderosos en la lucha por volúmenes de crédito que se volvían cada vez menores. Al final, sin embargo, la inflación ganó la carrera e incluso el crédito al sector público, medido a precios constantes, disminuyó.

Todos los sistemas financieros de Centroamérica experimentaron graves crisis durante los ochentas. En buena parte, las dificultades fueron resultado de causas similares, tanto externas como internas. La contracción del sistema bancario fue más pronunciada en Costa Rica, sin embargo, que en los otros países (González Vega y Poyo). La nacionalización de los bancos parece haber contribuido a la magnitud de este colapso, ya que facilitó tanto la proliferación de los subsidios implícitos, lo que estuvo a la raíz fiscal de la crisis, como el agudo desplazamiento del sector privado en las carteras de crédito interno. Las instituciones públicas ejercieron sus derechos preferentes sobre los fondos prestables disponibles, llevando a la exclusión de la clientela privada. Los deudores influyentes, ligados a partidos políticos y poderosos grupos de interés, fueron los menos racionados.

La nacionalización también resultó en un servicio de mala calidad para los depositantes y, por lo tanto, en un mayor incentivo para sustituir monedas (dolarización) y acumular activos que protejan contra la inflación. Varios depositantes temían un congelamiento de sus cuentas, principalmente después de la experiencia mexicana. Dadas expectativas de inflación y devaluación altas durante la crisis, la movilización de fondos internos a través del SBN se redujo rápidamente. Concluida la crisis, la rigidez del SBN, con sus tecnologías financieras obsoletas y procedimientos burocráticos, ha debilitado la recuperación de la economía. Ha sido sólo gracias a la competencia de la banca privada que alguna innovación ha tenido lugar, pero no ha sido suficiente.

VIII. Asignación del crédito

Cuando los bancos fueron nacionalizados, el 31 por ciento de sus carteras estaba destinado a préstamos agrícolas e industriales. Ya para entonces, como en los sesentas y setentas, la proporción del crédito destinada a la agricultura era mayor que en todos los países de Latinoamérica (González Vega, 1988c). Por otro lado, la proporción de los saldos de préstamos para cultivos (a diferencia de ganadería) decreció de 47 por ciento en 1957 a 20 por ciento en 1979, mientras que la proporción para la industria aumentó de 10 por ciento en 1958 a 32 por ciento en 1985. Estos cambios en la composición de la cartera reflejaron tanto el cambio estructural en el país, luego de la adopción de la estrategia de sustitución de importaciones, como la fuerza relativa de los grupos de interés manufactureros que habían promovido la estrategia proteccionista. El poder político de los ganaderos se reflejó en un rápido crecimiento de la proporción del crédito para ganadería, la que creció de 12 por ciento en 1958 a 30 por ciento en 1973.

Que una mayor proporción de la cartera haya sido dedicada a actividades "productivas" luego de la nacionalización podría ser interpretado como un indicador de haberse logrado el objetivo de modificar la distribución del crédito hacia un patrón socialmente más eficiente. Existe mucha disparidad, sin embargo, entre el uso expresado de los fondos y el cambio marginal en la actividad económica, dada la intercambiabilidad del crédito (González Vega, 1993). En la medida en que los préstamos fueron otorgados con criterios políticos y no técnicos, la desviación e intercambiabilidad del crédito parecen haber sido importantes (Lizano, 1977). En estas condiciones, resulta difícil evaluar el uso de los fondos prestados.

Prueba del posible destino de los fondos a otros propósitos ha sido la muy baja correlación entre los montos de crédito y el valor de la producción.

IX. Crédito agrícola y acceso a los servicios financieros

Costa Rica ha tenido una historia exitosa en muchos aspectos con respecto al crédito agrícola, aún desde antes de la nacionalización. Las autoridades se interesaron en el crédito al pequeño agricultor desde 1914, cuando se creó el Banco Nacional y se establecieron las Cajas Rurales. Después de un año ya operaban 27 Cajas, las que le prestaban a 1.000 agricultores el 15 por ciento de la cartera del Banco.

El éxito de las Cajas se explicaba en buena medida por dos innovaciones institucionales importantes. En primer lugar, la asignación del crédito le fue encomendada a una Junta de cinco vecinos, quienes conocían bien a los posibles sujetos de crédito y actuaban con cierta autonomía. Además, los miembros de la Junta eran responsables por la recuperación de los préstamos, ya que incluso debían garantizar con una hipoteca personal los préstamos que otorgaban. Por algún tiempo también existió el pago de una comisión, no en base a los fondos otorgados, sino a los préstamos recuperados.

En 1936 las Cajas se convirtieron en Juntas Rurales y el concepto de asignación del crédito a través de una junta local de vecinos fue mantenido (González Vega, 1973). A pesar de que a partir de ese momento el Banco nombró un delegado en cada Junta, con la consecuente pérdida de algunos poderes discrecionales, la participación de sus miembros siguió siendo crítica. Al momento de la nacionalización de los bancos, las Juntas Rurales ya se habían convertido en un instrumento importante de la política agrícola del Gobierno.

En 1947, las nuevas colocaciones representaban más de 12.600 operaciones. Entre 1937 y 1952, las Juntas otorgaron 157.146 préstamos, por un monto acumulado de más de 172 millones de colones. De estos préstamos, únicamente 36 operaciones no se recuperaron, mientras que las pérdidas incurridas por el Banco por este motivo alcanzaron únicamente la suma de 15.895 colones. Este impresionante desempeño reflejó las sanas costumbres del campesino costarricense, una tradición de respeto de los contratos e instituciones legales y el éxito de la Junta como mecanismo para evaluar la condición de sujetos de crédito.

Luego de la nacionalización de los bancos, las Juntas Rurales continuaron siendo un instrumento importante de acceso al crédito de parte del pequeño agricultor.⁸ En 1952, las 38 Juntas existentes otorgaron casi 20.000 préstamos, que cubrían una cuarta parte de los agricultores del país. El número de préstamos nuevos disminuyó a partir de 1953, sin embargo, y el número alcanzado en 1952 no se volvió a alcanzar hasta 1975, a pesar de cuantiosas infusiones de fondos externos al Departamento de Crédito Rural. Así, la cobertura de las Juntas no aumentó con la nacionalización. El número máximo de operaciones (24.284) fue alcanzado en 1976, durante la bonanza cafetalera, para luego disminuir, de manera tal que el número de operaciones durante los ochentas estaba muy por debajo del de los cincuentas.

En alguna medida, la disminución en importancia de las Juntas Rurales surgió del abandono de las innovaciones que las hicieron exitosas en un principio. Luego de la nacionalización, el delegado, como funcionario del Banco, pasó a ser el brazo ejecutivo de la Jun-

⁸ En 1957 se le encomendó a los otros bancos del Estado otorgar préstamos a través de sus Oficinas de Crédito al Pequeño Agricultor. Aunque estas oficinas han desembolsado montos sustanciales, nunca han llegado a tener el impacto de las Juntas Rurales.

ta. Este fue el inicio de un movimiento hacia la centralización en la administración del crédito rural y la disminución de la autoridad de los miembros de la Junta. Más importante todavía fue el uso cada vez más acentuado de las Juntas como un instrumento para el crédito subsidiado y dirigido. El acceso que proporcionaban dejó de ser su característica más importante, para ser reemplazado por el subsidio otorgado. Otros incentivos determinaron a partir de entonces la evolución de su clientela. Como resultado, el acceso al crédito, medido por el número de nuevas colocaciones de las Juntas Rurales, no creció significativamente después de la nacionalización.

En general, los agricultores costarricenses han tenido un amplio acceso al crédito. Incluyendo el crédito bancario otorgado indirectamente por los beneficios de café, cerca del 45 por ciento han tenido acceso al crédito bancario. Este resultado, sin embargo, ha sido más consecuencia de innovaciones institucionales (las Juntas Rurales) que precedieron a la nacionalización, de la distribución de la propiedad entre muchos agricultores (lo que ha permitido rendir garantías) y del proceso general de profundización financiera del país. A la hora de fortalecer este sistema, será importante tener presentes estas características.

Cuando la represión financiera aumentó, como era de esperarse las Juntas perdieron terreno. El flujo de nuevas colocaciones de las Juntas Rurales aumentó hasta mediados de los sesentas, para luego estancarse y disminuir dramáticamente en términos reales a partir de mediados de los setentas. A mediados de los ochentas, el poder adquisitivo de estos préstamos era apenas equivalente a su valor real a mediados de los cincuentas (Cuadro 4). Esta evolución correspondió a la disminución en la participación de las Juntas Rurales en la cartera total del Banco Nacional, en reflejo de la ley de hierro de las restricciones a tasas

de interés (González Vega, 1984). Al acelerarse la inflación luego de 1973 y aumentar la transferencia implícita en el crédito subsidiado y dada la posterior escasez de fondos prestables como consecuencia de la crisis fiscal, la proporción de la cartera otorgada a la clientela marginal disminuyó, aún en los bancos nacionalizados. Estos bancos escogieron proteger la oferta de crédito para los clientes grandes e influyentes, a pesar de que los pequeños son más puntuales en el pago de los préstamos, y el peso de la contracción cayó sobre los pequeños. Mientras que, en términos reales, los préstamos grandes siguieron creciendo (40 por ciento), el tamaño promedio de los préstamos pequeños disminuyó 43 por ciento entre 1971 y 1975. Este contraste se acentuó en los ochentas.

X. Subsidios implícitos y concentración de la cartera

Comparado con otros países en desarrollo, el SBN ha provisto de acceso al crédito a una buena proporción de la población. El acceso a facilidades de depósito y a otros servicios ha sido menos frecuente. El énfasis en el crédito, en lugar de los depósitos, es típico de bancos de desarrollo (Bourne y Graham). El objetivo de democratizar el acceso al crédito que se pretendía con la nacionalización no se ha logrado plenamente, sin embargo. Cuando se consideran los subsidios implícitos a través de las tasas de interés y la concentración de la cartera crediticia, el acceso a través del sistema bancario nacionalizado ha estado lejos de ser democrático.

Las actividades en búsqueda de rentas por parte de los grupos de interés influyentes, tras los subsidios implícitos en el crédito, han tendido a concentrar el crédito en unas pocas manos. Como lo ha demostrado Vogel (1984), la cartera crediticia ha estado alta-

mente concentrada. La distribución de los préstamos por tamaño ha sido más desigual que la distribución de la tierra o que la distribución del ingreso. Aún más, la concentración ha aumentado conforme se incrementó la represión financiera. En 1974, menos del 10 por ciento del número de prestatarios agropecuarios recibió más del 80 por ciento de los montos otorgados por el Banco Nacional.⁹ Ese año, el monto total del subsidio al crédito agropecuario fue equivalente a una cuarta parte del valor de la producción del agro (Cuadro 5). En 1981, cuando las tasas de interés reales fueron altamente negativas, menos del 10 por ciento de los deudores recibieron más del 90 por ciento de los montos (Lorfa, 1982). Una concentración similar ha caracterizado otros componentes de la cartera del SBN.

Como resultado de esta concentración, pocos se han beneficiado del subsidio implícito en las tasas de interés, principalmente durante épocas de inflación alta. Dado que únicamente entre 30 y 40 por ciento de los agricultores ha tenido acceso a los préstamos bancarios y en vista de esta concentración, un número pequeño de productores (tres por ciento del total) ha recibido una alta proporción (80 a 90 por ciento) del crédito y, por lo tanto, del subsidio. Aún más, para finales de los ochentas se estimaba que cerca del 50 por ciento de la cartera de los bancos estaba en mora, por lo que existía una importante transferencia en este sentido, también hacia aquellos pocos privilegiados que no pagaban sus préstamos.

El subsidio implícito en la ley de readecuación (FODEA) también ha sido muy importante y ha estado sumamente concentrado en favor de unos pocos grandes agricultores. En el caso del Banco Nacional, 83 por ciento de los agricultores con préstamos readecuados

⁹ Menos de 2 por ciento del número de deudores se beneficiaron con más del 60 por ciento de los montos.

son pequeños deudores, pero éstos representaron únicamente el 26 por ciento del monto total readecuado. Agricultores medianos con préstamos entre 1,5 y 5 millones de colones, 13 por ciento del total de deudores, representaban el 30 por ciento del total del monto atrasado. Apenas un 4 por ciento de los clientes eran responsables por el 44 por ciento de los atrasos. Una distribución similar caracteriza la cartera atrasada en los otros bancos estatales. Los clientes de las Juntas Rurales han mostrado, en cambio, una mejor cultura de pago. Esto demuestra que ha sido la influencia política y no tanto el aumento de los riesgos lo que explica buena parte del aumento de la morosidad.

Bajo el supuesto de una tasa de inflación de 20 por ciento anual durante los 16 años de la readecuación, el valor presente del subsidio implícito es equivalente a 20 millones de dólares. Menos de 5 por ciento de los beneficiarios, los deudores atrasados de mayor tamaño, capturarán entre el 30 y el 40 por ciento de esta masiva transferencia de ingresos (Mesalles, 1988). Este ha sido uno de los ejemplos más impresionantes del poder de las actividades que buscan rentas por parte de los grupos de interés a través del sistema bancario nacionalizado.

El resultado final en la distribución de los subsidios implícitos otorgados a través de las tasas de interés y la falta de recuperación de los préstamos, así como las actividades buscadoras de rentas que han generado, ha estado muy alejado del objetivo de democratizar el acceso al crédito de parte de todos los costarricenses a través de la nacionalización.

XI. Costos de pedir prestado y acceso

A pesar de la amplia expansión de la red bancaria y del grado elevado de acceso al crédito, los costos de transacciones que los bancos le han impuesto a sus clientelas han sido sustanciales. En particular, las líneas de crédito supuestamente baratas le han resultado muy caras a los deudores. Esto ha sido reflejo tanto del manejo burocrático de las instituciones como de los esfuerzos por dirigir el crédito.

Lo importante para un deudor al decidir acerca de sus inversiones y producción es el costo total de los fondos. Además de los pagos de intereses, el costo total incluye gastos explícitos, tales como comisiones bancarias, impuestos y gastos legales, costos de documentos, costos de transporte, hospedaje y comida durante los viajes al banco y propinas. Los costos implícitos incluyen el valor del tiempo gastado en completar la transacción crediticia. La falta de oportunidad en el desembolso del préstamo y un monto insuficiente son también costosos. Los atrasos reducen la productividad, mientras que préstamos demasiado pequeños obligan a buscar fuentes complementarias de fondos, con sus inevitables costos de transacciones adicionales. Los préstamos del SBN han sido caros, desembolsados tarde, e insuficientes (González Vega y González Garita).

González Garita (1986) midió el nivel y los componentes de los costos de pedir prestado, excluyendo los intereses, para los agricultores clientes del Banco Nacional durante 1983. El estudio excluye los deudores potenciales que ni siquiera se acercaron al banco debido a los altos costos de hacerlo. Las entrevistas generaron información suficiente para medir comisiones, impuestos, costos de documentos y gastos de viaje, así como para calcular el costo de oportunidad del tiempo del deudor. El costo promedio de pedir prestado fue

6,8 por ciento del monto del préstamo y equivalente a 11,5 por ciento anual, cuando es ajustado por el plazo, como se muestra en el Cuadro 6. Durante ese año la tasa de interés promedio fue de 13,6 por ciento, por lo que el costo total de los fondos fue por lo menos 25 por ciento anual.

Este nivel tan alto de los costos de transacciones fue sorprendente, dado el tamaño del país, la red de carreteras y de oficinas bancarias y los objetivos de desarrollo del SBN. En promedio, el costo de pedir prestado representó 54 por ciento del costo total de los fondos. Sin embargo, para los deudores pequeños (10.000 colones) los intereses representaron únicamente 25 por ciento del total, mientras que para los deudores grandes (500.000 colones) el interés representó 86 por ciento del costo de endeudarse. Esto explica por qué a los deudores pequeños les preocupa mucho menos el nivel de las tasas de interés que a los prestatarios grandes (con influencia para defender el subsidio).

En efecto, la dispersión de los costos de pedir prestado fue significativa. Mientras que las tasas de interés variaron entre 8 y 30 por ciento anual, el costo de pedir prestado varió desde 0,2 hasta 117,5 por ciento anual. El costo de pedir prestado disminuyó rápidamente, conforme el tamaño del préstamo aumentó, de 37 por ciento para préstamos de menos de 10.000, a 2,8 por ciento para préstamos de más de 500.000 colones. Estos elevados costos de transacciones tuvieron así un impacto fuertemente regresivo sobre la distribución del ingreso, frenando el acceso de muchos pequeños productores e impidiendo la esperada democratización del crédito. Si bien el crédito siempre le resultará más caro a los pequeños deudores, los esfuerzos por subsidiar y dirigir los préstamos contribuyen más que ninguna otra cosa a encarecerlo.

Los costos de pedir prestado aumentaron en buena medida por los criterios de racionamiento (demostración de elegibilidad, procedimientos complicados, pasos adicionales y largas esperas) que surgieron para poder hacerle frente al exceso de demanda que resultó de las tasas de interés por debajo del equilibrio. Los costos de pedir prestado también aumentaron por la supervisión estricta en la utilización de los fondos (Graham). El desperdicio de recursos es importante. Los 394 clientes en la muestra hicieron 3.675 viajes al banco, con una duración de 14.700 horas laborales. Esto es equivalente a 4,5 días de trabajo por cliente. Los costos de transacciones para los depositantes han sido aún mayores y han resultado en un desperdicio todavía mayor de recursos productivos.

La nacionalización de los bancos parece haber tenido un impacto ambiguo, posiblemente negativo, sobre el acceso de los pequeños agricultores al crédito. Los costos de transacciones se vieron reducidos por una expansión en la red de agencias rurales sin precedentes mientras que, por otro lado, el subsidiar, la supervisión y las ineficiencias atribuidas a la nacionalización han aumentado drásticamente dichos costos.

XII. Costos de intermediación y rentabilidad de los bancos

Los bancos privados fueron nacionalizados con el fin explícito de eliminar el motivo de maximización de ganancias de su función de objetivos. Sin duda, los bancos estatales han obtenido una tasa de retorno al capital minúscula a través de los años. Cuando las pérdidas por préstamos incobrables son tomadas en cuenta, los bancos han incurrido en pérdidas sustanciales la mayoría del tiempo. Estas pérdidas no se han debido a márgenes de intermediación bajos, con el propósito de favorecer a los clientes. Al contrario, han

reflejado costos de intermediación extremadamente altos, que no han podido ser cubiertos por márgenes de intermediación excesivamente amplios. Además, como empresas estatales, no ha existido en los bancos una adecuada vinculación entre los incentivos al funcionario y la calidad de su desempeño. Los sindicatos han bloqueado la mayoría de los esfuerzos para mejorar la eficiencia.

Como se muestra en el Cuadro 7, en 1986 los costos no financieros de intermediación del Banco Nacional representaron 6,3 por ciento del volumen de fondos movilizados, excluyendo las reservas legales. Cuando se agregan los intereses devengados pero no cobrados, el margen requerido para que las ganancias fueran nulas fue de 10,2 por ciento de la movilización efectiva (excluyendo encajes). El margen entre los intereses devengados sobre préstamos e inversiones y los intereses pagados sobre fondos movilizados fue de 8 puntos porcentuales. Dado que los costos de transacciones fueron de 10,2 por ciento, la pérdida fue de 2,2 por ciento de los fondos efectivamente movilizados. Cuando se agregan las reservas por incobrables, por depreciación y por cesantía, las pérdidas son de 4,4 por ciento del total de fondos movilizados (González Garita, 1987). En consecuencia, el capital de los bancos ha disminuido considerablemente. Otro estudio arguyó que la diferencia entre las tasas de interés promedio de préstamos y de depósitos en los bancos estatales era de 11,2 por ciento, comparado con 3,9 por ciento para los bancos privados (Sagot).

XIII. Reformas al sistema de crédito

Costa Rica puso en marcha un ambicioso programa de estabilización macroeconómica a partir de 1982. Al mismo tiempo, el Banco Central adoptó gradualmente una refor-

ma financiera a partir de 1984, bajo el liderazgo de Eduardo Lizano. El propósito principal de la reforma ha sido darle mayor flexibilidad y libertad a los intermediarios para que realicen sus tareas, tales como la captación y asignación eficiente de recursos prestables.

El proceso de reforma financiera se ha caracterizado por un cambio de énfasis tanto en la política monetaria como en la crediticia. El énfasis de la política crediticia ha pasado de un estricto control (dirigista) de los activos de las instituciones financieras, a un control (monetario) de sus pasivos. La política crediticia del Banco Central se ha desligado del control específico de la asignación del crédito, para darle mayor libertad a los bancos en la determinación del destino del crédito y de las tasas de interés. Se ha buscado disminuir el monto de subsidios otorgados mediante el crédito. El cambio de énfasis en la política crediticia ha hecho cambiar también la política monetaria. El control de la oferta de dinero se pretende lograr ahora mediante el manejo de los instrumentos tradicionales de banca central, tales como los encajes mínimos legales, operaciones de mercado abierto y el redescuento (Lizano, 1987).

El proceso de reforma financiera se ha venido dando en forma gradual, por etapas. Aunque a finales de los setentas se dio un intento de liberalización de la estructura de tasas de interés, no fue hasta 1983 cuando el Banco Central inició de nuevo la política de mantener tasas de interés reales positivas. A partir de ese momento, el Banco Central determinó el nivel nominal de las tasas de interés de acuerdo a la inflación interna y externa, la tasas internacionales de interés, la demanda de crédito y el aumento del ahorro interno.

El proceso de darle libertad a los bancos comerciales para fijar las tasas de interés se inició en 1984, cuando se le permitió a los bancos pagar hasta tres puntos por encima de

la tasa básica fijada por el Banco Central para los depósitos que captan. A inicios de 1985 se autorizó a los bancos comerciales a fijar las tasas activas hasta 3 puntos por encima de las establecidas por el Banco Central.

Un año más tarde, los bancos comerciales fueron dejados en libertad para fijar las tasas activas y pasivas, siempre y cuando el margen entre la tasa activa máxima y la pasiva mínima no fuera mayor de 10 puntos porcentuales y que las tasas cobradas dentro de cada actividad fueran uniformes. Se estableció, además, que la restricción del margen se reduciría a nueve puntos en el primer semestre de 1987 y a ocho puntos en el segundo semestre del mismo año. El Banco Central eliminó todo tipo de restricciones sobre el margen en octubre de 1989. La única restricción que permaneció a partir de ese momento fue que la tasa activa mínima cobrada por el banco debía ser mayor que la tasa pasiva pagada por depósitos a seis meses plazo. Esta restricción fue luego también eliminada, dejando a los bancos en total libertad de fijar tanto las tasas activas como las pasivas.

La política de mantener las tasas de interés positivas en términos reales fue acompañada por un proceso de uniformar la estructura de tasas de interés y de eliminar subsidios otorgados por esta vía. Debido a que es difícil modificar algunas tasas de interés, por razones políticas, el Banco Central decidió imponer comisiones a préstamos otorgados a ciertas actividades. Al crédito "subsidiado", definido como el crédito otorgado a tasas por debajo de la tasa básica pasiva, que comprende el crédito a pequeño productor, a cooperativas de autogestión y para promoción de la mujer rural, le fue impuesta una comisión de tres puntos en 1985. Con la firma del Programa de Ajuste Estructural (PAE II) en 1988, se acordó financiar el subsidio mediante asignaciones presupuestarias del Ministerio de

Agricultura. Se estableció, además, un monto máximo de 80 millones de colones por año al subsidio que el gobierno puede otorgar por esta vía.

Al igual que en el proceso de liberalización de la estructura de tasas de interés, las decisiones de asignación de crédito del SBN han pasado de un control casi total de parte del Banco Central, a manos de los bancos comerciales. Este proceso de flexibilización del programa crediticio se inició en 1983, cuando se redujo drásticamente el número de rubros de crédito al sector privado sujetos a controles selectivos. Durante el transcurso de ese año, el Banco Central estableció límites únicamente para los seis grandes sectores: agricultura, ganadería, pesca, industria, exportaciones y otras actividades. En setiembre eliminó los toques al crédito otorgado con recursos externos. En noviembre fue establecido un límite único de crédito al sector privado por banco estatal. De esta manera, los bancos podrían otorgar crédito de acuerdo a la demanda existente en el momento.

Ese mismo año fue creado el mecanismo de aceptaciones bancarias. Mediante este instrumento, empresas privadas emiten letras de cambio avaladas por bancos comerciales, las cuales son luego vendidas en la Bolsa Nacional de Valores con un descuento. Por ser un aval, los bancos comerciales no contabilizan las aceptaciones bancarias como un pasivo. Por lo tanto, este instrumento, aceptado por el Banco Central, le permite a los bancos privados evadir las limitaciones impuestas al crecimiento del crédito al sector privado.

El programa crediticio de 1984 estableció de nuevo toques de cartera para los seis grandes sectores, iniciándose así los altibajos del programa de reforma financiera. Además se establecieron montos de cumplimiento obligatorio para arroz, cosecha de café, mercadeo de azúcar, macadamia, programa de ayuda a las empresas y compra del ingenio Atirro. El

programa crediticio fue modificado durante el segundo semestre, eliminando los topes y fijando un único límite global para el crecimiento del crédito con recursos internos al sector privado.

Nuevos cambios fueron introducidos al programa crediticio en 1985. El Banco Central sustituyó los límites por actividades por límites por departamentos comerciales y por secciones financieras de los bancos del estado. A los bancos comerciales se les permitió financiar únicamente los sectores agrícola, ganadero, industrial, construcción y vivienda, mientras que las secciones financieras pudieron además ofrecer préstamos para comercio, servicios y crédito personal, limitados, sin embargo, a que las nuevas colocaciones a estos sectores fueran menores al 40 por ciento de la cartera. Un límite adicional fue impuesto a la concesión de crédito por parte de los departamentos comerciales de los bancos estatales a tasas subsidiadas, por debajo de la tasa básica pasiva.

El programa crediticio de 1985 incluyó, además, una serie de normas orientadas a dar lineamientos de política de crédito a los bancos comerciales. Entre ellas destacó la de establecer límites máximos al financiamiento por proyecto. De esta manera se pretendía eliminar la práctica de financiar la totalidad de lo requerido por el prestatario para el inicio y/u operación de su proyecto, es decir, el financiar el 100 por ciento del avío. Como complemento, se le permitió a los bancos comerciales prestarle a personas físicas para la compra de acciones nominativas de las empresas a las cuales se les hubiera limitado el financiamiento total de su proyecto. Este crédito debía ser otorgado en las mismas condiciones financieras de la operación que se estuviera complementando.

Los bancos privados y las secciones financieras de los bancos estatales, por otro lado, no estuvieron sujetos a límites de crédito durante 1985. Su composición de cartera, sin embargo, fue restringida, de tal manera que los nuevos préstamos al comercio, servicios y crédito personal no deberían superar el 40 por ciento de la cartera. Esta restricción fue cambiada en 1986, cuando se les obligó a conceder al menos un 50 por ciento de las nuevas colocaciones a los sectores prioritarios y no más de un 50 por ciento a "otras actividades". Límites globales por trimestre le fueron impuestos de nuevo en 1986 a los departamentos comerciales de los bancos estatales.

En 1987, la distinción por departamentos de bancos estatales y bancos privados, para la imposición de límites cuantitativos de crédito, fue eliminada. En ese año, un único límite al crecimiento del crédito total al sector privado otorgado con recursos internos fue impuesto. El crédito a tasas subsidiadas es el único rubro que fue limitado explícitamente. Un año más tarde, sin embargo, se volvió a imponer un límite al crecimiento del saldo de la cartera de crédito para "otras actividades".

A partir de 1988, las únicas restricciones a la asignación de crédito que le impuso el Banco Central a los bancos comerciales fueron un límite al crédito "subsidiado" y una restricción a la composición de la cartera. El monto del saldo de crédito "subsidiado" quedó restringido a ser no mayor al saldo existente a diciembre de 1986. Los bancos comerciales estaban, además, restringidos a que el saldo del crédito a actividades "prioritarias" fuera mayor al 60 por ciento del saldo de crédito al sector privado. Estas restricciones también desaparecieron a partir de 1991, dejando en total libertad a los bancos comerciales a otorgar el crédito de acuerdo a sus propios criterios.

Como se puede notar, el proceso de reforma en relación con un aspecto donde la deseabilidad del cambio era tan evidente como en el caso de los topes de cartera y otros límites cuantitativos, se logra por medio de un largo y tortuoso proceso. Esto pone en evidencia tanto los obstáculos de economía política como la paciente estrategia de Eduardo Lizano, quien poco a poco pero con timón seguro va modificando el régimen regulatorio.¹⁰

XIV. Reforma de la política monetaria

El cambio en la política crediticia, al abandonar el control específico del crédito otorgado por los bancos y de las tasas de interés, implicó también un cambio en la política monetaria. La autoridad monetaria debe ahora recurrir a los instrumentos tradicionales de banca central, controlando las operaciones pasivas de las instituciones financieras mediante el encaje mínimo legal, operaciones de mercado abierto y el redescuento.

Hasta 1985, las operaciones de mercado abierto, mediante la emisión de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM), fueron uno de los principales instrumentos de control de la oferta monetaria por parte del Banco Central. Es de esta manera como, en 1984, se dispuso que los recursos excedentes que los bancos comerciales tenían depositados en el Banco Central fueran invertidos en BEM.

Debido a la presión de la carga de intereses de los BEM sobre las pérdidas del Banco Central, en 1985 se comenzó a utilizar más el mecanismo de encaje y menos las operaciones de mercado abierto como medio para controlar la oferta monetaria. Así, se

¹⁰ La continuación de estos esfuerzos de reforma durante la administración Calderón es examinada por Ronulfo Jiménez en este volumen.

liberaron los recursos excedentes de los bancos comerciales invertidos en BEM, a la vez que se disminuyó la tasa de interés pagada por dichos bonos. Al mismo tiempo y con el fin de aumentar la eficiencia del encaje como instrumento de política monetaria, en setiembre de 1985 se eliminó el requisito de mantener un porcentaje mínimo de las reservas de encaje en bonos fiscales. Debido a que esto significaba una reducción del financiamiento al Gobierno, se estableció que los bonos fiscales liberados se mantuvieran en las carteras de inversión de los bancos comerciales.

La Ley de Modernización del Sistema Financiero, decretada a fines de 1988, introdujo varias reformas a la utilización del encaje. A saber, impuso límites máximos de encaje para los distintos plazos y permitió que el Banco Central pagara intereses sobre las reservas de encaje de depósitos a plazos, cuando el encaje fuera mayor del 10 por ciento.

Con el fin de aumentar la efectividad de la política de encaje, en abril de 1989 el Banco Central aumentó el monto de reservas que los bancos comerciales deben mantener depositados en el Banco Central de 50 a 75 por ciento. Este porcentaje fue luego aumentado al 100 por ciento en octubre del mismo año. Con esta medida, además, se obligó a los bancos a presentar en forma separada del total depositado en las reservas de encaje los fondos no computables como encaje mínimo legal. De esta manera, los bancos comerciales no pueden ya incluir en las reservas de encaje los fondos recaudados como impuestos, los recibidos como depósitos previos a la importación y los obtenidos en calidad de comisiones de confianza.

La relativa poca efectividad del instrumento de encaje para controlar la oferta monetaria, cuando el encaje llega a niveles altos, hizo que el Banco Central tuviera que

buscar nuevos medios de aumentar la colocación de BEM, sin necesidad de aumentar las tasas de interés pagadas por ellos. De esta manera, en 1987 el Banco Central realizó un pacto con el Gobierno para que la compra de títulos valores a plazo por parte de las instituciones del sector público no financiero se realizaran en BEM. Igualmente, en 1988 instó a los bancos estatales a invertir una mayor parte de sus recursos excedentes en BEM.

Por otro lado, el redescuento fue utilizado, hasta 1985, como un mecanismo de otorgar crédito a los bancos comerciales estatales. El redescuento era utilizado principalmente con el fin de incentivar el crédito a ciertas actividades. El Banco Central mantenía una estructura de tasa diferenciadas por actividades y, en casos especiales, algunos bancos podían obtener líneas especiales de crédito a tasas preferenciales, vía la ventanilla de redescuento. Este es el caso del Banco Crédito Agrícola de Cartago, por ejemplo, el cual tenía una línea especial de redescuento a principios de los ochentas, por la cual pagaba una tasa del cuatro por ciento.

El uso del redescuento varió a partir de 1984, con el doble propósito de que este mecanismo fuera utilizado por los bancos comerciales únicamente como recurso de última instancia y de eliminar presiones sobre las pérdidas del Banco Central. Así, el privilegio del Banco Crédito Agrícola de Cartago fue eliminado en 1984, cuando el interés sobre su línea especial de redescuento fue aumentado a la tasa básica (18 por ciento en esos momentos). Además, la estructura de tasas diferenciadas también fue eliminada en noviembre de 1985, cuando se instauró una única tasa de redescuento del 28 por ciento, muy por encima de la tasa básica.

Con el fin de agilizar aún más el mecanismo de redescuento, el Banco Central permitió que los bancos comerciales se hicieran depósitos y préstamos entre sí. De esta manera, los bancos comerciales podrían cumplir con los requisitos de reservas de encaje sin necesidad de acudir a la ventanilla de redescuento del Banco Central. Estos mecanismos fueron permitidos tanto a los bancos estatales como a los privados, pero a un plazo menor para los últimos. Los depósitos fueron más utilizados que los préstamos interbancarios, por ser un mecanismo más expedito y menos costoso.

La política de utilizar el redescuento como recurso de última instancia fue llevada más allá en 1987, cuando el Banco Central estableció la tasa de redescuento ocho puntos por encima de la tasa básica. Además, ese año se introdujo una comisión de uno o dos puntos sobre la tasa de redescuento, de acuerdo al número de solicitudes de redescuento que cada banco presentara en un trimestre.

XV. Conclusiones

La nacionalización de los bancos en 1948 posiblemente constituya la decisión de política económica más importante en Costa Rica durante los últimos 50 años. Sus consecuencias afectaron profundamente, no sólo el desarrollo del sistema financiero, sino numerosas dimensiones de la evolución de la economía nacional e incluso del quehacer político. La medida tuvo poca oposición en sus inicios y, poco a poco, la idea de una distribución más equitativa y eficiente del crédito por medio del Estado (independientemente de si ocurría o no en la realidad) fue afianzándose en la ideología política nacional, hasta alcanzar la dimensión de mito (símbolo). Esto hizo prácticamente imposible el debate sobre

este tema en la arena política, a pesar de la acumulación de evidencia de que no todo era de color de rosa y a pesar de las múltiples quejas de clientes mal atendidos.

Incapaces de hacerse oír en la arena política, los perjudicados (típicamente grupos con menor poder y capacidad de organización) buscaron en el mercado la atención de sus demandas por servicios financieros. Atraídos por las oportunidades así creadas, nuevos empresarios financieros privados fueron apareciendo en el mercado para llenar esas necesidades. Cuando la represión financiera se acrecentó con la crisis fiscal, la búsqueda de opciones alcanzó proporciones de estampida. Los depositantes votaron con sus fondos, trasladándolos a otros tipos de intermediarios nacionales y extranjeros y llevando a la contracción severa del sistema nacionalizado.

La situación nunca sería la misma después de la crisis. Respuestas cada vez más audaces del mercado lograron afianzarse y capturar porciones cada vez mayores del negocio. La banca estatal se vio obligada a responder al reto y, al hacerlo, hizo evidente la sana influencia de la competencia, a la vez que ponía más claramente de manifiesto las debilidades de los entes públicos. El camino hacia la reforma financiera había quedado abierto.

Las autoridades han buscado retomar parte del control perdido con la contracción del sistema financiero regulado y darle validez jurídica a situaciones de hecho que se habían vuelto irreversibles. Al observar los efectos beneficiosos de la desregulación, la convicción en la superioridad del nuevo sistema fue sustituyendo gradualmente las motivaciones iniciales. Con Eduardo Lizano en el Banco Central, el programa de reformas adquirió consistencia y claridad de objetivos.

Tras el proceso de reforma financiera, tanto los bancos estatales como los privados se han visto forzados a competir más asiduamente por los recursos que captan y a brindarle mejor servicio a los clientes. Los favorecidos han sido los depositantes y los deudores individuales, a la vez que la asignación de los recursos prestables se ha hecho más eficiente. El proceso de reforma financiera, al abandonar posiciones intervencionistas en el manejo del crédito, representa una conquista significativa de los ochentas.

Quedan en el sistema financiero dos distorsiones importantes. Ambas se originan en el decreto de nacionalización de 1948. Primero, el monopsonio de los bancos estatales en la captación de depósitos es una barrera formidable a la competencia. Los más perjudicados son los pequeños depositantes, sin acceso a los sustitutos que el mercado ha ido creando para que el gran inversionista pueda eludir la restricción. Los costos de transacciones que resultan del mal manejo del sistema de pagos representan una pérdida social elevada. En este campo, una ampliación de la competencia (acompañada de supervisión preventiva adecuada) sería muy beneficiosa y equitativa.

Segundo, la propiedad estatal de los bancos elimina tanto un control adecuado de su desempeño como la posibilidad de orientar el comportamiento de su personal con incentivos basados en resultados de mercado. Dado el vacío creado por la ausencia de un dueño definido y vigilante, los empleados y los deudores mayores han capturado la institución. Evidencia de esta deficiencia organizativa ha sido la resistencia de los sindicatos de empleados a innovaciones financieras que mejorarían la eficiencia y a sistemas de remuneración de empleados basados en resultados. Evidencia de la vulnerabilidad ante los caprichos políticos ha sido el apoyo unánime de medidas como FODEA. Evidencia de su

fragilidad ante el poder público ha sido la colocación de bonos de Estado en sus carteras. Todas estas circunstancias se reflejan en márgenes de intermediación excesivamente amplios, con lo que se reducen las contribuciones del sistema financiero al desarrollo económico y se pierde competitividad internacional.

Poder dar estos dos pasos importantes implica abandonar el mito de la nacionalización bancaria. Este ensayo ha presentado evidencia de que las deficiencias han superado las ventajas de la estatización y de que muchos de los objetivos de la medida no han sido alcanzados.

La nacionalización buscó mejorar la asignación de los recursos mediante el reparto del crédito administrativamente, con criterios políticos y no económicos (de mercado). Buena parte de la literatura sobre la intervención estatal en la banca se preocupó por los beneficios de la corrección de las fallas del mercado, que llevarían a los banqueros privados a comportarse de una manera incompatible con la maximización del bienestar social. El consenso apunta más bien, hoy día, a los costos que ocurren como resultado de las fallas de organización, tales como el fracaso de los bancos públicos, incapaces en todas partes del mundo de minimizar los costos de intermediación (Braverman y Guasch).

Este ensayo arguye que las decisiones que conforman el comportamiento de los bancos nacionalizados no son hechas por individuos neutrales, maximizadores del bienestar social, preocupados únicamente por el crecimiento económico, sino por individuos que representan grupos de interés particulares que tienen objetivos políticos más amplios. El resultado han sido asignaciones de recursos no socialmente óptimas, desperdicio de recursos y transferencias gratuitas de poder de compra con consecuencias regresivas en la distribución.

La nacionalización buscó democratizar el acceso a los servicios financieros. Aquí los resultados son más desalentadores. La proporción de la población con acceso al crédito no aumentó significativamente. El número de clientes de las Juntas Rurales se estancó primero y luego más bien disminuyó. Los montos reales de crédito otorgados por las Juntas se derrumbaron precipitosamente, con el primer amago de mayor represión financiera. Mientras que el tamaño real promedio de los préstamos de los departamentos comerciales continuó creciendo, a pesar de la inflación, el tamaño real promedio de las operaciones de las Juntas cayó rápidamente. Los clientes pequeños fueron penalizados con costos de transacciones especialmente altos, mayores que en otros países.

Las cifras sobre concentración de la cartera son las más contundentes. Aunque un número elevado de préstamos pequeños sirvió de cortina de nudo para ocultar la realidad, los flujos de crédito se concentraron cada vez más en unos pocos deudores. Estos (menos del 10 por ciento del total) se beneficiaron con la tajada del león (más de 85 por ciento de los montos otorgados) en la repartición de los fondos prestables. Ellos fueron también los beneficiarios principales de los cuantiosos subsidios implícitos en el crédito, especialmente elevados en épocas inflacionarias. Ellos fueron también los beneficiarios principales de condonaciones de deudas.

Llevarle servicios financieros a clientelas marginales (pequeños productores) no es nada fácil. Este es un reto que la sociedad costarricense tendrá que enfrentar, ya que la desregulación es una condición necesaria pero no suficiente. Lo que sí hemos aprendido es que el intervencionismo a través de la banca estatal fue una manera muy costosa, poco eficaz y nada equitativa de intentarlo.

Los bancos nacionalizados de Costa Rica han sido uno de los campos donde las fuerzas contendientes han luchado por el poder económico y político. Una de las razones más importantes para nacionalizar los bancos en 1948 fue el deseo de separar el poder económico de los bancos del poder político de los grupos exportadores tradicionales. En buena parte, esta meta se cumplió. El objetivo más general de separar las fuerzas económicas de las políticas dentro del campo bancario, sin embargo, no se ha cumplido. Este ensayo ha ilustrado como la intromisión política ha caracterizado cada vez más la evolución del SBN. El poder económico y el político se han unido de nuevo, pero esta vez en manos diferentes.