

Reflexiones sobre el futuro de la banca estatal costarricense

Rodolfo Solano Orfila

Licenciado en Economía
Directivo, Banco Nacional de Costa Rica

Nos enfrentamos a un tema de extraordinaria importancia para la economía del país ya, que el crédito es, si no el más importante, un elemento esencial en el que se sustenta cualquier estructura económica.

Nuestro país escogió hace 48 años, con decisión y energía, el camino correcto para impulsar un *desarrollo equilibrado*. Concepto este diferente al concepto de crecimiento, pues incluye el efecto que una actividad económica dada, tiene sobre las condiciones sociales que caracterizan a una nación. Reiteradamente he mencionado que no podemos entender la economía sino como instrumento para resolver los problemas de naturaleza social, que es lo que a una sociedad interesa.

Esta premisa resulta evidente en la actualidad, cuando observamos que el asombroso adelanto tecnológico no se concilia con los severos desajustes sociales, ya que se utilizan esos avances, más para la especulación financiera que para el verdadero mejoramiento productivo, que aún no alcanza a cubrir los índices de crecimiento poblacional.

De tal manera que si nuestro país logró diferenciarse en su evolución durante las décadas de los años 50, 60 y parte de los 70, de aquella que experimentaron los países latinoamericanos - que mantuvieron la estructura "oligarca - agrícola - militar" heredada de la misma Colonia, con muy leves cambios - fue, precisamente por el aprovechamiento que dio nuestro país a los programas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, establecidos para rehabilitar como mercados a los países subdesarrollados; tales como los recursos del Banco Mundial y el respaldo del FMI para contingencias monetarias que se ofrecieron en condiciones concesionales. Dichos programas no siempre fueron aprovechados por los otros países para mejorar su estructura económica social, sino que dada la estructura estatal existente, más bien sirvieron para profundizar aún más las enormes diferencias que aún mantienen los diferentes estratos componentes de esas sociedades.

Por ello no se debe escatimar el reconocimiento que corresponde a la extraordinaria visión que tuvieron quienes

hicieron posible esa extraordinaria revolución económica que significó la nacionalización de los bancos comerciales de nuestro país, bajo el principio de que el ahorro de los costarricenses - entonces básicamente expresados en las cuentas corrientes - debería servir para su propio desarrollo y no para utilizarlo con criterio eminentemente mercantilista, en beneficio de los grupos *tradicionales de poder, en particular la clase agroexportadora*.

La forma en que el país reaccionó, frente a las crisis de alcance mundial surgidas, primero de la revolución petrolera (1973) y luego, de la crisis financiera (1978-83) que tanto afectó a los países del Tercer Mundo, demostró que las instituciones de compensación social que habíamos creado, evitaron los efectos traumáticos de otros países donde la reacción popular fue expresada con fatal violencia.

De igual manera nuestro país pudo aprovechar en los años 60 los recursos de los programas de asistencia financiera como el Punto IV y la Alianza para el Progreso de los Estados Unidos - en gran medida dispuestos por esa potencia para compensar la penetración comunista - ya que nos fue más fácil disponer de los recursos de contrapartida, que en otros países debieron negociarse con la banca privada.

De tal manera, el financiamiento de la infraestructura de caminos, electrificación, agua, educación y seguridad social fue facilitada en gran medida por la facultad y disponibilidad de recursos financieros que garantizaba la banca estatal.

Lamentablemente, esa enorme facilidad, no disponible en otros países, fue también utilizada en algunas ocasiones con irresponsabilidad, al otorgarse préstamos no justificables técnicamente y abusarse de la naturaleza política partidista del nombramiento de funcionarios en las juntas directivas y en la administración de los bancos, que con el tiempo permitió el desvío de recursos o bien concesiones especiales, que erosionó la credibilidad de nuestra banca estatal al extremo de desaprobarla.

En todo caso la banca estatal, desde que se constituyó, fue repudiada no solamente por los grupos de poder que anteriormente dominaban el sistema financiero en el país, sino también, y ello a pesar de no ostentar peso internacional alguno, en el concierto financiero internacional, y ha sido permanentemente hostilizada por el “mal ejemplo” que significaba.

Sin embargo, no fue sino hasta principios de los años 80 que la presión de los Organismos Financieros Internacionales, aprovechando la crisis que castigaba a nuestro país, de la misma manera que a los otros países del área, impuso condiciones para abrir las llaves del financiamiento internacional. Y para otorgar préstamos a nuestro país, indispensables para reactivar la economía, exigieron reformas legales a la legislación bancaria, de tal manera que se permitiera la apertura de bancos privados, con base en créditos externos avalados por el Banco Central.

El financiamiento otorgado por el BID y la AID a los grupos financieros interesados en crear bancos privados, se basaba principalmente en concederlos a tasas muy bajas de interés (5% y 6%) que les permitía un diferencial cuantioso al prestar los recursos a las tasas que el mercado, dominado por la banca estatal, las ubicaba por encima del 25%. Ese “spread” les permitió formar las reservas necesarias para constituir entidades financieras y bancos, que hoy en día suman 23, algunos sólidos, otros no tanto. Sin embargo ya manejan un 47% de la cartera total, por supuesto con mucho menos clientes que la banca estatal, ya que el crédito masivo lo sigue manejando esta última.

Pero ¿qué ha ocurrido mientras tanto, es decir desde el año 1982 hasta ahora en el campo financiero internacional? Sencillamente una evolución difícil de asimilar y originada en la tecnología informática, que ha generado una impensada movilidad del capital financiero y el surgimiento de nuevos productos, como ha sido la utilización de las tarjetas de crédito (dinero plástico) y el pago de intereses sobre las cuentas corrientes, que ha devaluado la importancia del

monopolio que los bancos del Estado han mantenido durante cuarenta y ocho años sobre estas cuentas.

Lo que es ahora más importante de entender, es que el capital financiero se ha internalizado y aquí mismo en Costa Rica una gran cantidad de operaciones bancarias son realizadas por bancos que tienen sede en otros países, en particular caribeños y que no son contabilizadas, ni supervisadas por las autoridades nacionales. Ahora mismo los bancos del Estado están mostrando una excesiva liquidez o sea que tienen recursos ociosos, por falta de demanda crediticia, sin embargo no pueden bajar sus tasas de interés por varias razones, en particular relacionadas con la política monetaria que vela permanentemente por evitar efectos inflacionarios, surgidos de excesos en la oferta monetaria. No podemos dejar por fuera la influencia en esa oferta del imponderable “dinero sucio”, que aunque no es cuantificable, se siente su presencia.

A todos estos hechos, que podemos denominarlos como originados en el entorno internacional o sea de origen externo, debemos agregar como una amenaza a la viabilidad futura de la banca estatal en esta inevitable globalización de la economía, los vicios de origen humano que genera toda condición monopolística. Para el caso, particularmente aquellos los de naturaleza burocrática, que la experiencia de estos años en la Junta Directiva del Banco Nacional, me permite afirmar, que estos bancos ya fueron privatizados ... por sus empleados.

Es decir, que con regímenes de inamovilidad, de ascensos por escalafón, de preferencias político partidistas, de abusos en el otorgamiento y cobro de créditos y de la misma inflexibilidad en la legislación que regula el funcionamiento de estos bancos, se ha encarecido tanto su operación, que si bien hasta ahora se han podido mantener compitiendo con una banca privada criolla, creada precisamente al amparo de la ineficiencia de la estatal, tengo enormes dudas de que pueda resistir la presencia de la banca internacional, que podría estar

ofreciendo a corto plazo financiamientos a mucho menor costo, haciéndose irresistible su oferta, inclusive para las autoridades del Banco Central.

De tal manera que el mantenimiento del monopolio de las cuentas corrientes o la no concesión del redescuento a la banca privada, de nada habrían servido frente a una tecnología que lleva a una extraordinaria movilidad del capital y a su universalización, con la posibilidad de obtener créditos más baratos y por lo tanto beneficiar así el desarrollo económico del país.

No debemos olvidar que los bancos son instrumentos de intermediación financiera, que deben procurar la mayor utilización posible de esos recursos al menor costo, para ponerlos al servicio del sector productivo y por lo tanto cualquier circunstancia o elemento que afecte esa condición, descalificaría su existencia.

Atendiendo entonces a esas consideraciones, nos preguntamos: ¿cuál será el futuro previsible para nuestra banca estatal, considerando que el no es tan fácil de descifrar, pues ya no depende solamente de decisiones nacionales, sino de la misma fuerza con que arremeta el capitalismo internacional ?

En días pasados, uno de los asesores internacionales contratados por el Banco Nacional de Costa Rica, para desarrollar su reestructuración, pertenecientes a uno de los más fuertes bancos de Europa (ABN, AMRO, BANK de Holanda), me preguntaba cuál será la posición del Gobierno en relación con el destino de estos bancos. Le respondí que precisamente las autoridades bancarias lo habían contratado (a ellos) en gran medida para que dieran su opinión acerca de la viabilidad de estos bancos, en el nuevo esquema financiero internacional. Es decir, si las condiciones legales, y formales surgidas de su condición monopolística, permitían no solamente su permanencia, sino su conveniencia como instrumentos claves en el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, que es lo que en última instancia interesa.

Mi opinión personal sobre semejante tema, que me atrevo a expresarla, como se dice, solamente a beneficio de inventario, es la siguiente:

a) Que la naturaleza de ente estatal de estos bancos, les resta de manera sustantiva, gran parte de la flexibilidad que hoy día requiere el manejo financiero como tal, ya que están regido por el principio de que no pueden hacer aquello que expresamente no les está permitido hacer por ley. Al contrario de los entes privados, que pueden hacer todo aquello que deseen, excepto lo que la ley les prohíbe. Definitivamente, y en términos de competencia, la relación se asemeja mucho a aquella de “tigre suelto contra burro amarrado”.

b) Que el desarrollo tecnológico permite hacer que los registros de las transacciones bancarias se lleven en centros informáticos que se alimentan por satélite, de tal manera que el concepto de la distancia o el espacio, prácticamente ha desaparecido, al extremo de que a un banco internacional le cuesta prácticamente lo mismo mantener una oficina cerca de su sede central o en el otro lado del mundo. Lo cual para efectos de costos competitivos deja a los bancos de los países periféricos en clara situación de desventaja.

c) Sin embargo, la función bancaria, que precisamente cubren los bancos internacionales de desarrollo, subsisten con una necesidad absoluta - que no la van a cumplir los bancos privados- y es aquella destinada al fomento de la producción como tal, o sea, como necesidad vital para mejorar y atender las necesidades básicas de una población creciente, sin consideraciones mercantiles de corto plazo, como las que caracteriza a la banca privada.

d) Dichas funciones de desarrollo, demandan recursos especiales provenientes de fuentes internacionales- aportados generalmente vía presupuesto nacional- de donaciones de países desarrollados interesados por razones no mercantiles en el mejoramiento de otras naciones y por fuentes internas de igual naturaleza, que deben ser canalizadas de manera

separada y especializada por bancos no mercantiles. Esa necesidad crediticia se mantiene y fue la que dio fundamento a la creación del Banco Nacional y posteriormente a la banca nacionalizada.

e) Por otra parte, hay que reconocer grandes fortalezas internas a la banca estatal, como es la cobertura nacional - unas 250 oficinas - y el respaldo del Estado a quienes mantengan sus ahorros, ventaja que se evidenció con la quiebra del Banco Anglo. De tal manera, que no resultan fáciles de desplazar, sobre si, en particular los Bancos Nacional y de Costa Rica, logran reducir sus costos, eliminar sus vicios burocráticos, descentralizar su operación, cambiar la legislación que les impide ser más flexibles y sobre todo sustituir la cultura de banco sin dueño, que ha gravitado sobre su actuación. Para ello, el camino más viable podría ser el que fusionen ambos bancos y reestructuren su capital accionario, para que se pueda incorporar hasta un 49% de capital externo. Aunque esto requiere de consultas y eventuales cambios en la Constitución, a fin de asegurar su garantía estatal.

f) Para que las autoridades tomen una decisión, considero que falta aún analizar a fondo varias situaciones. Una de estas es la del Banco Crédito Agrícola de Cartago, que si fuera por su reducida cartera (15000 millones) difícilmente podría justificar su existencia; y si su viabilidad se sustenta en haberse especializado en el cobro de rentas y servicios públicos, valorar qué significa para el Estado costarricense esas funciones en cuanto a costo-beneficio. Asimismo, una vez reestructurado el Banco de Costa Rica, se puede analizar la posibilidad de venderlo -pero bien vendido- y ver si con esa venta, junto con la de BICSA, podría constituirse un monto suficiente de recursos, que permitan reducir la Deuda Interna de una manera sustantiva y capitalizar el Banco Nacional que, debidamente redimensionado, se constituiría en banco de desarrollo. Esto significaría que este último sería el receptor de todos los recursos internos y externos obtenidos en término concesionales, estructurándose de tal manera que sería el financiador de aquellas políticas que

se generen en los ministerios y agencias de desarrollo.

Para finalizar, debo decir que aún no se ha dicho la última palabra en cuanto al destino de la banca estatal de Costa Rica, pero no se debe descuidar esa decisión, pues de manera alguna su estado actual existencia puede mantenerse, si no es a expensas de la mejor aplicación del crédito nacional y de su rol en

cuanto instrumento vital para nuestro desarrollo económico y social.

Pero el recurso financiero dejó de tener nacionalidad, para pasar a ser un recurso universal, y semejante realidad no debemos ignorarla.

INDICADORES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL
(Datos en miles de colones)

	Total Activos	Part. %	Total Cartera	Part. %
Banco Nacional de Costa Rica	306,816,053	37.6%	62,939,408	21.3%
Banco de Costa Rica	169,689,383	20.8%	43,609,796	14.8%
Banco Crédito Agrícola de Cartago	96,934,214	11.9%	15,436,313	5.2%
TOTAL BANCOS DEL ESTADO	573,439,650	70.2%	121,985,517	41.3%
TOTAL BANCOS PRIVADOS	154,261,568	18.9%	111,883,772	37.9%
Banco Popular	73,552,443	9.0%	50,524,132	17.1%
Caja de la ANDE	15,232,909	1.9%	11,056,949	3.7%
TOTAL BANCOS LEY ESPECIAL	88,785,352	10.9%	61,581,081	20.8%
TOTAL GENERAL	816,486,570	100.0%	295,450,370	100.0%

Fuente: Banco Nacional, Departamento de Estudios Económicos.