

COSTOS SOCIALES DERIVADOS DE LAS PERDIDAS DEL BANCO ANGLO COSTARRICENSE

Profs. Johnny Alvarado V.

Luis Carlos Peralta B.

Economistas

Universidad de Costa Rica

SUMARIO:

1. Presentación
2. Las pérdidas del Banco Anglo Costarricense
3. Problemas administrativos
4. Las responsabilidades
5. Costos sociales derivados del problema de las pérdidas
6. El bienestar social y la no socialización de las pérdidas

1. Presentación

El decreto de nacionalización bancaria, uno de los mayores logros del Partido Liberación Nacional, estableció la garantía estatal para los depósitos que se hicieran en los bancos que fueron nacionalizados.

En aquella época, dado el escaso desarrollo del mercado financiero costarricense, y el razonamiento de que los depósitos de los costarricenses debían de estar en manos de instituciones del Estado, no se consideró la posibilidad de quiebra de un ente financiero, ni las consecuencias sociales de mantener funcionando un banco nacionalizado, a pesar del impacto negativo sobre las finanzas públicas.

El respaldo del Estado a la banca nacionalizada no estableció el alcance del respaldo estatal, ni los fondos a partir de los cuales el gobierno haría frente a los problemas derivados de una eventual quiebra de un ente.

A lo largo de 35 años de la promulgación de dicho decreto, la banca nacionalizada ha estado sujeta a pérdidas de diversa índole, unas de carácter legal, otras de carácter administrativo y finalmente aquellas derivadas de intereses políticos de cada época.

Las primeras, las de orden legal, se han establecido en virtud de los diversos subsidios que ha otorgado el estado a actividades que se consideran de interés para el desarrollo nacional. A su vez, la ley ha socializado ciertas pérdidas de diversos sectores económicos.

Por otro lado, la mala administración, problemas en el proceso de toma de decisiones, así como mala ejecución de políticas de crédito han dado origen a pérdidas dentro del sistema nacionalizado.

Por último, cada partido político en el poder ha tratado de beneficiar a diversos sectores, de ahí que se han generado pérdidas producto de decisiones de carácter político y canalización de recursos que, en el análisis económico, no son rentables.

2. Las pérdidas del Banco Anglo Costarricense

En 1994 se pone de manifiesto uno de los mayores escándalos financieros dentro de la historia de la banca nacionalizada, como lo ha sido las pérdidas, por más de 30.000 millones de colones del Banco Anglo Costarricense, llámese en adelante el Banco.

Estas pérdidas tienen distintas explicaciones y orígenes que describiremos más adelante.

El Estado ha decretado la socialización de las pérdidas, pues parte del supuesto de que todos los costarricenses sean accionistas del Banco, lo cual no es cierto, puesto que los costarricenses no tienen en su poder acciones del Banco.

Por estas razones, la socialización de las pérdidas perjudica a la sociedad costarricense que ve disminuida su capacidad de compra, producción y crecimiento, lo cual reduce el bienestar social.

En este artículo estableceremos, a partir de premisas de carácter económico, diversos costos sociales que se derivan de las pérdidas del Banco, así como los costos privados que se derivan de proceder a la quiebra y remate de la institución.

El objetivo de este trabajo consiste fundamentalmente en brindar a los afectados directos de las pérdidas del Banco, de un enfoque alternativo que permita evaluar la conveniencia para el país de privatizar las pérdidas e iniciar un proceso de quiebra de conformidad con los procedimientos establecidos en los quiebras de instituciones privadas, puesto que, la socialización disminuye, como ya se dijo, el bienestar de los costarricenses.

3. Problemas administrativos

El primer rubro que ha dado origen a parte de las pérdidas, se refiere a los problemas administrativos y de procedimiento en el proceso de aprobación de créditos de altos montos, los cuales, al ser aprobados por la Junta Directiva, escapan del proceso de control y correcta fiscalización por parte de los órganos competentes dentro del Banco.

Esta situación siempre ha generado críticas de orden político, en el sentido de que muchos préstamos millonarios parece ser que se originan y aprueban como compensación a los aportes que diversos entes o individuos realizaron dentro de la campaña política del partido en el poder (esta hipótesis es independiente del partido que se encuentre en el poder). Ante esta situación, diversos préstamos se vuelven incobrables debido a que no poseen el respaldo o garantías correspondientes, de tal manera que el Banco, al tratar de hacerlas efectivas, no recuperan el valor del principal vencido.

Segundo, la falta de control y exceso de confianza en el otorgamiento de sobregiros bancarios han dado origen a diversas pérdidas ya que, al tener un origen extra legal, el Banco incurre en un alto riesgo al otorgar sobregiros sin la correcta formalización de los créditos, situación que permite que la deuda no se encuentre garantizada. Este rubro da origen a pérdidas cuando el deudor no paga los sobregiros, de tal manera que, al no encontrarse respaldados ni

formalizados, el Banco no tiene la posibilidad de recuperar dichas sumas, en virtud de que el contrato se establece por la confianza entre las partes.

Tercero, el pago excesivo o sobreprecios pagados por el Banco ante diversas operaciones con subsidiarios y operaciones que, dentro de la concepción original de la banca nacionalizada no se concebían, han dado origen a pérdidas y disminución efectiva de las utilidades del Banco.

Cuarto, gran parte de las pérdidas del Banco han tenido su origen en transacciones especulativas con títulos de deuda externa del gobierno de Venezuela.

Estas pérdidas, al contrario de las anteriores, son pérdidas en papel o en libros, ya que su origen es de orden contable, más que efectivo.

En otras palabras, el Banco tiene una pérdida en el valor de unos papeles, porque esa es la cotización que ha dado el mercado. Sin embargo, no ha sufrido una disminución en la liquidez.

Ante esta circunstancia, al tener las pérdidas un origen contable, es posible solucionar parte de las mismas, si los títulos valor se contabilizan como inversiones a largo plazo y de esta forma, al vencimiento es posible obtener el valor facial de los mismos, los cuales, según parece, tienen un respaldo en petróleo venezolano, razón por la cual, los títulos presentan una garantía en el futuro, aunque presente una baja cotización actualmente (esto, siempre y cuando se encuentren los títulos).

4. Las responsabilidades

De acuerdo a los principios básicos de la lógica, un ente financiero como un banco debe ser administrado por especialistas o profesionales en la rama financiera.

En Costa Rica, la administración pública no establece requisitos técnicos para formar parte de la dirección de un banco nacionalizado, de ahí que los integrantes de una junta directiva son nombrados por los altas jerarcas gubernamentales. Ante esta situación, en la mayor parte de los casos, se designa a militantes de los partidos políticos, independientemente de los conocimientos que posean en materia financiera.

Lo anterior permitiría concluir que el principal responsable de los problemas que se dan en la banca nacionalizada es el gobierno, independientemente del partido que ocupa el poder, ya que este designa una junta directiva que, al contrario de lo que sucede en la banca privada, normalmente carece de conocimiento y experiencia bancaria.

Por otro lado, los controles y procedimientos en el otorgamiento del crédito bancario de alto nivel son inadecuados, por lo que sería necesaria una revisión y control más estricto sobre los mismos.

En teoría, aquellos que se han visto afectados directamente por la situación del Banco, deberían estar en la posibilidad de demandar al gobierno por el mal manejo de una institución bancaria, acusándola incluso de impericia y desconocimiento en el manejo de una institución de tanta importancia para el desarrollo de una país.

De lo anterior, según este razonamiento, el gobierno debería responder por su accionar ante los sujetos activos, estableciendo un resarcimiento por las pérdidas, pero sin aumentar los impuestos ni costos sociales, razón por la cual, también en teoría, al igual que cualquier otro ente, se ve en la necesidad de poner a la venta sus instituciones o activos, con el objetivo de hacer frente a sus obligaciones.

En segundo término, los integrantes de la junta directiva son culpables en forma solidaria y subsidiaria, puesto que, en el caso de desconocimiento de la administración bancaria, debieron de haber renunciado en el mismo momento de su nombramiento, debido a su impericia o desconocimiento.

Uno de los elementos que causan mayor desconcierto en cuanto a la administración del Banco, ha sido, dentro de la concepción de servicios e innovaciones bancarias, y cambio de imagen del Banco, el hecho de que la Junta Directiva tomara decisiones dentro de un ambiente similar al que se desenvuelven los entes privados, pero dentro de la normativa pública.

Lo anterior es un claro error en el manejo de la banca, no sólo porque sea ilegal y se aparta de la concepción original de la banca nacionalizada, sino que va en contra de los intereses de los costarricenses que mantenían depósitos con el Banco, en vista de que, en forma irresponsable, la directiva comenzó a tomar decisiones como ente privado, pero amparado a que no tenían una responsabilidad privada, en el sentido de que no estaban manejando dinero de los accionistas, sino fondos públicos.

Por otro lado, en el caso de que las acusaciones que enfrentan los responsables de la situación del Banco se comprueban, debe recaer una responsabilidad penal por su accionar, lo cual, a pesar de que castiga a los infractores, presenta el costo privado de que esta acción no permite recuperar las pérdidas del Banco, por lo que los perjudicados directos por las pérdidas del Banco no mejoran su situación económica con dicha medida.

Tercero, un responsable de la situación del Banco sería la Auditoría General de Entidades Financieras, puesto que, a pesar de que se dice que la legislación actual no le permite hacer uso pleno de los instrumentos de control y prevención, consideramos que la auditoría que se realice en los intermediarios financieros debe ser preventiva, y no ex-post, cuando el agente ya presenta problemas financieros, presuntas estafas o fraudes que afectan a los clientes del intermediario.

5. Costos Sociales derivados del problema de las pérdidas del Banco

El Consejo de Gobierno decretó el cierre del Banco Anglo Costarricense de una manera inesperada y absoluta, dando vacaciones a sus empleados hasta que se decreta, por medio de la Asamblea Legislativa, la quiebra definitiva del Banco.

Esta situación, aunque esperada dentro de la concepción financiera y económica, genera diversos costos sociales, los cuales disminuyen aún más el bienestar de la sociedad costarricense.

En este apartado analizaremos los costos sociales que derivan de las soluciones de plazo inmediato y de largo plazo, además de los que se han generado en virtud del cierre del Banco.

a. Capitalización del Banco

La capitalización es un mecanismo de plazo instantáneo en la cual los otros bancos nacionalizados, o bien el Banco Central de Costa Rica, inyectan recursos financieros al Banco, de esta forma no se defrauda a aquellos que retiran dinero de cuentas corrientes, de ahorros y el pago de obligaciones a plazo ya vencidas.

Este mecanismo permite brindar liquidez, a la vez que mantiene las operaciones de pago al día, razón por la cual el Banco no ha defraudado a sus clientes, ni se encuentra moroso en sus obligaciones.

Sin embargo, a pesar de ser un mecanismo que garantiza la recuperación de los fondos a los interesados, genera diversos costos sociales ya que, aquellos recursos que provienen del resto de bancos nacionalizados presentan un costo de oportunidad, toda vez que al ser prestados al Banco, no pueden prestarse en otras actividades productivas necesarias para el desarrollo del país y el buen funcionamiento de los otros bancos.

Por otro lado, el financiamiento vía Banco Central, presenta eventualmente el costo de una mayor liquidez dentro del sistema financiero costarricense, razón por la cual se presenta una tendencia a un incremento en la inflación, lo cual, al aumentar el costo de la vida, castiga por igual a la sociedad costarricense, independientemente de si tenían o no recursos financieros en el Banco.

b. Desviar fondos externos hacia el Banco

Otra de las soluciones que se había propuesto, en el corto o largo plazo, era la de desviar empréstitos externos hacia el Banco, de tal manera que se compensen parte de las pérdidas y se logre liquidar a los afectados directos.

Este mecanismo presenta el costo social de que al desviarse recursos externos, que han sido contratados o formalizados para el uso social y productivo dentro del país, disminuiría el bienestar social y la producción costarricense que se hubiera realizado, si se le diera el uso correcto a los fondos contratados.

Por otro lado, desde el punto de vista legal, sería factible iniciar un proceso contra el uso de recursos para fines que inicialmente no se habían pactado, a la vez que podría poner en problemas la credibilidad del sistema financiero costarricense a nivel internacional, teniendo como consecuencias las dificultades en las negociaciones futuras.

c. Cubrir pérdidas vía presupuesto nacional

El gobierno, de hacerse cargo de las pérdidas del Banco, vería aumentado el problema del déficit fiscal, razón por la cual se ve en la obligación de aumentar los tributos que cobra a los costarricenses, o bien aumentar el endeudamiento público.

La primera medida aumenta el costo de la vida, lo que es lo mismo, disminuye el presupuesto familiar, de ahí que el costo social sería el de una disminución efectiva en la cantidad de bienes y servicios que podrían adquirir los costarricenses, razón por la cual disminuye el bienestar social.

Por otro lado, si se aumenta el financiamiento público, el gobierno debe aumentar la tasa de interés, lo cual presenta dos efectos, primero el efecto desplazamiento, es decir, que el gobierno, al competir en el sistema financiero por recursos, disminuye la cantidad de recursos financieros que se encuentra disponible para el sector privado y disminuye la inversión. Segundo, el incremento en la tasa de interés incide directamente sobre la rentabilidad relativa de los proyectos de inversión, por lo que disminuye la capacidad productiva del país, lo cual tiene efectos en el plazo inmediato al darse efectos inflacionarios.

d. Fusionar el Banco

La fusión de algunos de los bancos nacionalizados no es una idea nueva, ya que se ha dicho sería recomendable la existencia solamente de bancos nacionalizados en Costa Rica.

Ante esta situación, se ha establecido la posibilidad de que, al darse el cierre del Banco, el resto de los bancos estatales se verían en la obligación de hacerse cargo de los activos y empleados del Banco. Este mecanismo presenta un problema inmediato para los distintos bancos nacionalizados, ya que significa un incremento importante en los gastos de la institución, sin que exista garantía de un incremento en los ingresos.

Por otro lado, se presenta el problema de la regionalización, donde, como se sabe, en muchas localidades hay, simultáneamente, una agencia representante de cada banco nacionalizado. Ante esta circunstancia, algunos de las agencias del Banco duplicarían funciones en determinados territorios.

En este caso, los costos que se derivan no serían sólo privados, en el entendido de que los restantes bancos deban sufragar dicho costo, sino que se traduce en costos sociales, toda vez que aumenta la carga financiera de los bancos, y por ende disminuyen las utilidades y aumenta el riesgo o probabilidad de quiebra de los otros bancos nacionalizados. Paralelamente a esta situación, es posible se dé un incremento en las tasas de interés, con el objetivo de cumplir las metas de utilidades u obligaciones.

Además, como se sabe, los bancos nacionalizados no han generado un buen margen de utilidades en el período anterior, de tal manera que una mayor planilla daría origen a incrementos en los costos de administrativos, sin una garantía de que se dé un incremento en los beneficios.

e. Cierre del Banco

El cierre parcial del Banco, decretado por el poder ejecutivo, tiene carácter preventivo y eventualmente podría ser declarado como ilegal, dado que es la Asamblea Legislativa la que decreta, por ley, que el Banco se encuentra en quiebra, al haber perdido todo su patrimonio, e incluso tener un patrimonio negativo.

El poder ejecutivo, al decretar el cierre inesperado del Banco, incurre en una gran irresponsabilidad social debido a que, todos los afectados, al no poder variar sus planes de pagos y financiamiento, se enfrentan a nuevos tales como las empresas en el pago de obligaciones, los empleados que reciben pagos mediante cuentas corrientes del Banco Anglo, así como el resto de personas que, de una u otra forma, realizaban operaciones con el mismo.

De esto se tiene que el poder ejecutivo disminuye aún más el bienestar social al no permitir una correcta planeación de los agentes, generando costos extra derivados de la pérdida de tiempo, imposibilidad de cumplir obligaciones, así como el pago de planillas.

Otro de los aspectos que se generan en esta situación es el incremento en el riesgo financiero en el sector bancario nacionalizado, ya que al darse esta decisión, ahora los clientes de este sector disminuye las operaciones y tienden a retirar lo que puedan.

Por otro lado, el recargo de funciones, problemas de información y manejo de bases de datos, hacen que el proceso se vuelva aún más caro para los costarricenses.

f. Quiebra y Remate del Banco

De ser aprobada la quiebra del Banco por medio de la Asamblea Legislativa, se originan costos de orden social y privado.

Primero, se presenta un costo privado para los que ex-empleados del Banco, ahora desempleados, los cuales, a pesar de contar con la garantía de sus prestaciones de ley, deben buscar nuevos empleos, aparte de esperar durante algún tiempo a que se liquiden sus derechos.

Segundo, si se sigue el proceso de quiebra de un ente privado, los agentes superavitarios que mantenían recursos financieros en el Banco se ven en la obligación de soportar un proceso lento, en el cual puedan recuperar todo o parte de las inversiones que mantenían, ya que la garantía estatal a partir de la inyección de fondos por parte del Banco Central de Costa Rica da origen a incrementos en la tasa de inflación, y se generan, como se dijo anteriormente, un incremento en la tasa de inflación, por lo que finalmente todo el pueblo pagarla por el mal manejo administrativo del Banco.

Tercero, se presenta un costo de orden político, ya que elimina la confianza de la banca nacionalizada y rompe el mito de que la banca nacionalizada no puede quebrar.

Por último, se da un costo para el resto de bancos nacionalizados, los cuales deberán competir dentro de un ambiente de mayor riesgo.

Sin embargo, también existen beneficios sociales de esta medida:

Primero, de seguirse un proceso de quiebra privado, las pérdidas no serían sociales, de tal manera que solo aquellos que tenían inversiones de largo plazo con la institución se verían perjudicados en forma inmediata, aunque deben esperar al remate de los activos del Banco, para que finalmente fueran liquidadas sus operaciones.

Segundo, la banca nacionalizada se vería en la necesidad de retomar sus políticas, mejorar el proceso de toma de decisiones y establecer mejores controles internos, lo cual redundaría en beneficios para todos los costarricenses, al ver incrementada la eficiencia del sistema.

6. El bienestar social y la no socialización de las pérdidas

La solución al problema de las pérdidas del Banco Anglo Costarricense debe hacerse según lo que establece la norma constitucional N° 50, que dice:

“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

En sentido económico, un evento incrementa el bienestar social si cuando se elimina, los beneficios sociales superan los costos privados de tal decisión.

Esperamos que este artículo contribuya, de alguna manera, a determinar la mejor decisión sobre el futuro no sólo del Banco, sino del bienestar de la sociedad costarricense.

De tal manera que los costarricenses, a partir de sus representantes: los diputados, deben establecer si el costo privado de cerrar e iniciar un proceso de legal quiebra privado del Banco es inferior o no al costo social derivado de la socialización de las pérdidas e incremento en las tasas de inflación, disminución en el crecimiento e incremento en el riesgo financiero.