



EXPERIMENTACION

LOS 27 AÑOS DE LA REVISTA

El contenido de esta revista garantiza trabajos de investigación en los campos de Derecho Administrativo, Constitucional, Económico, Penal y Laboral. En esta edición de 1988, la revista cumple su centésimo aniversario. Desde su fundación en 1961, la revista ha sido una de las publicaciones más importantes de la Universidad de Costa Rica y del Colegio de Abogados, que siempre le han dado su carácter de revista de alto nivel académico. Esta edición especial es un homenaje a los investigadores que han colaborado con sus investigaciones durante los 27 años de existencia de esta revista.

- El Director y Editor: Dr. Eduardo Lizano Fait
- El Secretario: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez
- El Asesor: Dr. Roberto Viquez

FORTALECIMIENTO DE LA BANCA PRIVADA: ¿AVANCE FINANCIERO PARA EL RETROCESO POLITICO?

Dr. Walter Coto Molina
Profesor de Derecho Administrativo
Universidad de Costa Rica

PRESENTACION

Dr. Eduardo Lizano Fait

El contenido de esta revista garantiza trabajos de investigación en los campos de Derecho Administrativo, Constitucional, Económico, Penal y Laboral. En esta edición de 1988, la revista cumple su centésimo aniversario. Desde su fundación en 1961, la revista ha sido una de las publicaciones más importantes de la Universidad de Costa Rica y del Colegio de Abogados, que siempre le han dado su carácter de revista de alto nivel académico. Esta edición especial es un homenaje a los investigadores que han colaborado con sus investigaciones durante los 27 años de existencia de esta revista.

SUMARIO

PRESENTACION

Presentación

La proliferación de los bancos privados

Hipótesis sobre el renacimiento de la Banca Privada

¿Es la Banca Privada un servicio público?

¿Qué significa para los bancos privados el ser concesionarios de un servicio público

Banca Privada y Banca Mixta

Banca Privada ¿Para qué?

Banca Privada ¿Para quién?

Banca Privada: Algunas ideas para mejorar su régimen jurídico

Bancos Privados y coeficientes de rentabilidad

Banca Privada y Dogmatismo

¿Retocesó Político?

A partir del 13 de setiembre de 1972 fecha en que se promulgó la ley N° 5044 "Ley de Regulación de Sociedades Financieras de Inversión y de Crédito Especial de Carácter no Bancario", arranca un periodo de gran importancia para el sector financiero costarricense. En efecto, a partir de este momento comienza el periodo de mayor expansión del sector financiero privado, tanto los bancos como las llamadas "financieras" privadas. Gracias a esta legislación la banca privada ha florecido. Hoy funcionan 20 bancos privados en el país cuyas operaciones crediticias representan ya el 20% del crédito bancario total al sector privado, sin tomar en cuenta las transacciones a través de entidades financieras en el exterior. La importancia relativa de la banca privada es aún mayor en cuanto al suministro de ciertos servicios al público como por ejemplo las de comercio internacional. Esta metamorfosis del Sistema Bancario Nacional se lleva a cabo en forma relativamente acelerada en una época turbulenta sumamente difícil para la economía del país.

En los últimos cinco años del periodo referido el Dr. Walter Coto ha pertenecido a la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica. El ha sido testigo y observador desde un puesto de primera fila. El ha sido también, participante activo en el seno de la Junta Directiva. Don Walter ha tenido así la rara oportunidad de ver bajo sus propias narices y de modelar sus propias manos la evolución anteriormente señalada. Por ello mismo se encuentra en una excelente posición para ofrecernos sus observaciones y reflexiones producto de su experiencia acumulada en esos años en el octavo piso del Banco Central.

Las características más sobresalientes del trabajo que hoy nos ofrece don Walter son las siguientes:

Primera, no hay pretensiones académicas, aunque don Walter gracias a su bagaje cultural, bien lo habría podido hacer. Es un trabajo más bien de divulgador, el autor trata de enviar un mensaje claro al público lector.

Segunda, está escrito en lenguaje claro, sin complicaciones retóricas, don Walter va directamente al grano.

Tercera, destila franqueza. El autor no se escabulle de los puntos difíciles o de los temas contravertibles. Aborda sistemáticamente los diversos aspectos —riesgos y peligros, ventajas y oportunidades— sin parar

mientes en que pueden "levantar roncha". Algunos temas evocan añejos puntos de discrepancia en la sociedad costarricense y más específicamente en la agrupación política en la cual don Walter y quien escribe estas líneas pertenecen.

Cuarta, está llena de sinceridad. El autor busca transmitir sus ideas e inquietudes, sin buscar ulteriores propósitos, sobre un tema de gran importancia nacional, como lo indica don Walter, no sólo desde el punto de vista financiero y económico, sino también social y político.

Quinta, el autor no propone soluciones, ni ofrece sugerencias, ni hace recomendaciones, más bien, plantea dudas y suscita interrogantes; no trata de convencer al lector, sino lo invita a reflexionar y meditar sobre un tema de trascendencia nacional.

El estudio de este trabajo de don Walter será de gran provecho para todos los lectores. Ayudará a cada quien, desde su propia perspectiva, a proseguir sin desmayo la construcción de nuevos caminos y avenidos para crear un país que en paz, hace nuevas metas de progreso y de justicia.

Eduardo Lizano Fait

San José, 23 de agosto de 1987.

LA PROLIFERACION DE LOS BANCOS PRIVADOS

El renacimiento y florecimiento masivos de bancos privados en Costa Rica, después de que la banca privada fue nacionalizada en 1949, es un fenómeno relativamente muy reciente. Antes de 1981 solamente existían cinco. Las implicaciones de diversa naturaleza que la banca privada tiene y tendrá en el futuro de Costa Rica, no han sido aún estudiadas seriamente. Persuadido de que conviene al país abrir reflexión en torno a esta realidad, me he permitido escribir algunos artículos, que se publican en esta "serie de comentarios sobre Asuntos Económicos".

Mi única pretensión es alimentar la discusión, formulando, ante todo, interrogantes y aportando algunas respuestas. Por los bancos privados no tengo ningún fanatismo. Tampoco prejuicios. Me parece que constituyen un fenómeno que debe y merece analizarse desapasionadamente.

La banca privada, hoy en día, no es en Costa Rica ni una idea ni una broma ni un sueño. Es un hecho. Un dato de nuestra realidad financiera. Los bancos privados existen y conviven con nosotros. Por ello, la discusión bizantina de si debe existir o no, ya carece de interés actual. Lo cierto es que la banca privada constituye una realidad, que tendrán que tomar en cuenta las distintas fuerzas sociales que componen la nación, al igual que el poder público y los gobernantes del presente y del futuro.

Consciente de que, en el orden cuantitativo, la cantidad de bancos no es tan relevante como otros aspectos, tales como cifras acerca del patrimonio, del activo o del pasivo, sí me interesa en este primer artículo resaltar su número.

Para ello, observemos las siguientes listas:

BANCOS PRIVADOS EXISTENTES HASTA 1979

Nombre	Fecha de inicio de operaciones
1. Banco Lyon, S. A.	14-02-1947
2. Bank of America, S. A.	19-09-1968 1/
3. Banco de la Construcción, S. A.	08-09-1974
4. Banco de Santander, S. A.	06-12-1977 2/
5. Banco del Comercio, S. A.	05-02-1979

1/ Actualmente Banco de San José, S. A.

2/ Las acciones de esta sociedad las adquirió recientemente el Banco Metropolitano, S. A. y está pendiente de resolución una solicitud de este último para traspasarlas y que se constituya el Banco FINCOMER, S. A.

BANCOS PRIVADOS CREADOS DESPUES DE 1980

Nombre	Fecha de inicio de operaciones
1. Banco Agro Industrial y de Exportaciones, S. A.	01-07-1981 1/
2. Banco Internacional de Exportación, S. A.	01-12-1981
3. Banco Weeden Internacional, S. A.	11-06-1982
4. Banco Cooperativo Costarricense, S. A.	15-07-1982
5. Banco Interfín, S. A.	15-10-1982
6. Banco BCT, S. A.	02-01-1984
7. Banco de Fomento Agrícola, S. A.	01-08-1984
8. Banco de la Industria, S. A.	02-01-1985
9. Banco Cooperativo de Alajuela, R. L.	02-06-1985
10. Banco Metropolitano, S. A.	05-12-1985
11. Banco Continental, S. A.	01-01-1968
12. Banco de Cofisa, S. A.	03-11-1986
13. Banco Mercantil, S. A.	01-04-1987
14. Banco Internacional de Costa Rica, S. A.	27-07-1987
15. Banco Germano Centroamericano, S. A.	Pendiente

1/ Actualmente Banco BANEX, S. A.

Lo anterior revela, al menos, lo siguiente: a) Que durante un período de 33 años se crearon en Costa Rica cinco bancos privados, mientras que en el lapso de los seis años que van de 1981 a 1987 han surgido quince nuevos bancos. b) En los años 1981, 1984 y 1986 iniciaron operaciones seis bancos, dos por cada año; mientras que en 1982 y 1985 empezaron a funcionar seis, tres por cada uno de esos años. El Banco Mercantil, S. A. fue autorizado a funcionar en diciembre de 1986 e inició sus operaciones en 1987. c) Las listas muestran que la mayoría de los bancos, exactamente dieciocho, son "privados-privados". Es decir, pertenecen a un grupo de personas físicas o jurídicas privadas en el sentido estricto de la terminología jurídica tradicional. Solamente hay dos que son bancos cooperativos, los cuales, al menos en teoría y por definición jurídica, son organismos sin fines de lucro, lo que los colocaría dentro de una categoría ligeramente diferente, que podría denominarse "bancos privados de interés social", terminología no muy exacta, que agruparía también a eventuales bancos privados solidaristas, sindicalistas, comunales, o propiedad de federaciones de cámaras, etc.

De las observaciones extraídas de las listas, surgen al menos dos reflexiones. Primera: No cabe duda de que ha habido una aceleración en el crecimiento de la banca privada en los últimos años. La pregunta es: ¿Cabe imponer ya un límite cuantitativo a la banca privada en Costa Rica? o ¿dejamos a las fuerzas del mercado financiero que "invisiblemente" encuentran ese límite?

Segunda: Existe de hecho, y también escuálidamente de derecho, una diferenciación de los bancos privados cooperativos "vis-a-vis" con los "privados-privados". La pregunta es esta: ¿Deberá acentuarse en el futuro un tratamiento diferente para los bancos "privados de interés social" frente a los "privados-privados"? Y, si eso fuese así, ¿qué implicaría, cómo se expresaría y cuál sería el contenido de esa diferenciación?

Por ahora, espero que el lector dé su propia respuesta a estas reflexiones.

HIPOTESIS SOBRE EL RENACIMIENTO DE LA BANCA PRIVADA

En el artículo anterior, señalé el acelerado crecimiento que ha tenido la banca privada en la década de los ochenta. Hoy no sólo tenemos funcionando un apreciable número de bancos privados, sino además nos enfrentamos a problemas de nomenclatura para designar características específicas que tienen algunos de ellos. Existen bancos que son el producto de un reparto equilibrado y relativamente proporcional del aporte de capital de diversas personas físicas y jurídicas. Otros, literalmente, son propiedad de una sola familia, dado el porcentaje altamente mayoritario del capital accionario en poder del grupo familiar.

Existen bancos cuya propiedad está diseminada en numerosas personas, en virtud de la naturaleza jurídica y social de las organizaciones que los conforman. Y hay otros que mayoritariamente pertenecen a una sola organización, pero que representa a un sector específico de la producción nacional. Como puede verse, hay donde escoger.

Hay para todos los gustos. Hay bancos que representan el interés de una sola familia. Hay otros que expresan el afán empresarial de un conjunto de personas. Uno de ellos pertenece a la Cámara de Azucareros y a la Federación de Cámaras de Productores de Caña.

Hay otros dos que son de naturaleza cooperativa. Recientemente la Junta Directiva del Banco Central resolvió favorablemente la solicitud del Banco Internacional de Costa Rica, S. A. para crear un banco privado en territorio nacional.

Pero ¿cuáles son las posibles causas reales, subyacentes u ocultas de ese renacimiento variado y significativo de bancos privados en nuestro país? Al respecto, pueden formularse al menos las siguientes hipótesis: La primera es que la banca privada renació porque los bancos estatales no pudieron responder con la eficiencia requerida a los retos y exigencias formuladas por los sectores productivos importantes de la Nación, quienes en la crisis, especialmente la de los primeros años de esta década, encontraron el sistema financiero nacionalizado deteriorado en su oferta de recursos y en los procedimientos, lentos e innecesariamente complicados, para la obtención de crédito.

La segunda hipótesis tiene que ver con la necesidad y la aspiración del comercio exterior de tener instrumentos más ágiles y expeditos para realizar las transacciones internacionales. En este aspecto, es preciso notar que la mayoría de los bancos existentes, lo que están haciendo es simplemente prestar servicios de comercio internacional.

Una tercera hipótesis puede tener como fundamento el éxito que algunas empresas y personas tuvieron en el aprovechamiento de la coyuntura especulativa financiera de la crisis, lo cual los hizo descubrir en toda su dimensión las posibilidades de participar más organizada y técnicamente en el mercado financiero. Se estimaría, entonces, que algunas casas de cambio se convirtieron luego en bancos privados.

Una cuarta hipótesis está ligada a la creación y al desarrollo paulatino que ha venido alcanzando la Bolsa Nacional de Valores, S. A. que indudablemente ha abierto un horizonte y una fuente muy significativa para las transacciones financieras en el país.

Una quinta hipótesis puede ser la siguiente: La banca privada constituye un elemento marcadamente estratégico de la imposición pau-

sada de un nuevo modelo económico y particularmente financiero, que, obviamente, tendría consecuencias políticas, diseñado en Costa Rica, desde el exterior, con la colaboración consciente o inconsciente de diversas fuerzas, sectores e instituciones del país.

En este contexto, ¿cómo debería explicarse la ayuda persistente y cuantiosa que la AID ha dado para fortalecer el desarrollo de la banca privada?

Esa ayuda financiera se ha expresado resumidamente así: En términos de valor absoluto, el saldo de financiación al 31 de diciembre de 1986 sobrepasó los dos mil millones de colones, cuando en diciembre de 1984 no alcanzó los doscientos millones. En valores relativos, el saldo de financiamiento de diciembre de 1986 era 12 veces el que existía a fines de 1984. Con respecto al capital y reservas de los bancos privados favorecidos en diciembre de 1986, el financiamiento era de 1.61; es decir, por cada colón de recursos propios de los bancos, la AID les adelantaba un colón y sesenta y un céntimos.

¿Cuál de todas esas hipótesis explica más consistentemente el fenómeno que hemos venido examinando? Esa es la interrogante que quiero dejar a la reflexión del lector.

¿ES LA BANCA PRIVADA UN SERVICIO PÚBLICO?

Por más privados que sean los bancos privados, es obvio que su actividad tiene marcadas implicaciones públicas. En consecuencia, los accionistas privados deben comprender que no existe soberanía completa en la conducción de su negocio, especialmente en lo que respecta al control y a la vigilancia de su actividad. A su vez, el poder público debe ser consciente de que hay esferas en el ámbito de la banca privada que son de su competencia, sobre las cuales puede y debe intervenir, a riesgo de que su omisión infrinja el derecho y genera responsabilidades.

En Costa Rica, no existe una legislación que regule apropiadamente los alcances de la intervención pública en la banca privada, por lo que el común denominador que rige actualmente las relaciones entre Estado y entes bancarios privados, es nebuloso y ayuno de certidumbre. No obstante, es justo reconocer que existen algunos esfuerzos importantes, a nivel de proyectos legislativos, tendientes a mejorar la legislación vigente. Creo, sin embargo, que, para definir bien el conjunto normativo aplicable a la banca privada, es importante examinar la naturaleza jurídica de la actividad bancaria privada. Esto es, formular si es simplemente un actividad privada de interés público o si puede considerarse un servicio público.

Sin ánimo de agotar en este espacio la profundidad de análisis que requiere una respuesta a tales cuestiones, deseo hacer algunas consideraciones.

Es conocido que la noción de servicio público es huidiza. En nuestro país, no existe verdaderamente una definición legal. Doctrinariamente, los autores han propuesto diversas definiciones. Sin embargo, la mayoría de ellos lo que han hecho es atribuir significados diferentes a las mismas palabras. Los intentos de definición han caído así en un "diálogo entre sordos".

Para nuestros propósitos, conceptualizamos por servicio la realización de una prestación. Y por servicio público, aquella prestación o actividad dirigida al interés colectivo, general o público. Hay servicio público donde existe una actividad o prestación a la que el ordenamiento, o el poder público, ha asignado un interés general, al punto que, para efectuarlo, se requiere como fundamento un acto legislativo o concesionario. La naturaleza jurídica del ente que presta el servicio no necesariamente determina su calificación. No todo servicio público es efectuado por un ente público, ni todo organismo público presta servicios públicos. Pueden existir servicios públicos sin entes públicos y, recíprocamente, entes públicos sin servicio público. Igualmente hay entes privados que prestan servicios públicos, y otros que no realizan en modo alguno servicios públicos. Lo sustancial es que el ente de que se trate desarrolle una actividad de interés general en condiciones exorbitantes del derecho común, lo que se manifiesta especialmente en el régimen de control y fiscalización de naturaleza pública que recae sobre dicha actividad. ¿Puede la actividad bancaria privada costarricense encuadrarse dentro de ese concepto?

Para responder a ello, es preciso, al menos, considerar una cuestión adicional muy relacionada con esa interrogante. Y ella es la siguiente: ¿Se necesita en Costa Rica concesión para el ejercicio de la actividad bancaria privada?

Veamos. El artículo 5 de la Ley Orgánica del Banco Central, en su inciso 10, establece lo siguiente: "Para el debido cumplimiento de sus fines, le competarán al banco, de acuerdo con la ley, las siguientes funciones esenciales: 10) la concesión de autorizaciones para el funcionamiento de bancos privados".

Por otra parte, el artículo 142 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional prescribe: "Ningún banco privado podrá operar sin la autorización expresa del Banco Central, la cual no podrá ser otorgada sin el dictamen favorable de la Auditoría General de Bancos, que demuestre que su funcionamiento se ajusta a las prescripciones legales". Finalmente, el artículo 143 del mismo cuerpo legal prescribe que "la duración de los bancos privados será de treinta años...".

Del examen de esas normas se desprende lo siguiente :a) El Banco Central tiene dentro de sus atribuciones esenciales el dar en concesión, por vía de actos autorizatorios, el ejercicio de la actividad bancaria en territorio nacional. b) Dicha concesión, a tenor de lo que la doctrina enseña en la materia, no es por tiempo indefinido, sino que tiene plazo, aunque este pueda ser renovado. c) La actividad bancaria tiene tal importancia en la vida nacional, que solo puede ser desempeñada por particulares cuando el Estado concede su ejercicio.

Pareciera entonces que, si bien es cierto que el legislador no otorgó en favor de los entes públicos el ejercicio monopolístico de la actividad bancaria, si se la reservó para sí, al punto que condicionó su ejercicio por parte de los entes privados al otorgamiento de una concesión, que en nuestro medio se expresa mediante un acto de autorización. Hoy en día resultan técnicamente aceptables los actos autorizatorios como fundamento de regímenes de servicio público. Ello es así porque dichos actos son generalmente acompañados de derechos y obligaciones similares a los que existen para regímenes de explotación de servicios públicos, que exceden las reglas comunes de la gestión privada.

Concluyo, entonces, afirmando que la actividad bancaria es en Costa Rica un servicio público. Dicha actividad es altamente sensible y vital para el desarrollo de un país. Es una actividad técnica, cuyo régimen aplicable preponderantemente es exorbitante del derecho común, aunque en su organización se pueda expresar con figuras del derecho privado. Pero ¿qué importancia tiene el que los bancos privados sean concesionarios de un servicio público? En realidad, la importancia es muy grande y muy significativa.

¿QUE SIGNIFICA PARA LOS BANCOS PRIVADOS EL SER CONCESIONARIOS DE UN SERVICIO PUBLICO?

Dije que la actividad bancaria es un servicio público que, en el caso de los bancos privados, se efectúa por medio de concesión. Del espíritu de nuestra legislación bancaria se desprende que no se trata de que toda la población tenga derecho a dedicarse a la banca y al crédito, en la forma en que es actividad se define, sino exclusivamente aquellos a quienes el Estado, en un momento dado, otorgue la concesión.

Ahora quiero reflexionar brevemente sobre los alcances de esas afirmaciones.

En efecto, si dicha actividad es un servicio público, entonces a los bancos privados se les debe aplicar los principios que la doctrina ha elaborado para los servicios públicos, los cuales están además consagrados en nuestro derecho positivo y particularmente en el artículo 4

de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, está prohibido a la banca privada la interrupción de su actividad o la prestación irregular del servicio, ya que el principio de continuidad exige que aquél se realice cotidianamente, en forma regular, permanente y sin desórdenes o trastornos. Un banco privado no es una zapatería que puede estar abierta hoy sí, mañana no. La banca, como servicio público que es, tiene la obligación legal de cumplir regularmente sus funciones.

Tampoco está autorizada la banca privada para hacer discriminaciones cuando los usuarios solicitan sus servicios. Todas las personas tienen derecho a beneficiarse con la prestación de los servicios bancarios, los cuales pueden, en su caso, hasta exigirse.

Por otra parte, la banca privada está obligada a realizar un servicio eficiente y a que las condiciones de su prestación se adapten a las necesidades del público. La eficiencia en los servicios públicos no es sólo un "debe ser", sino una obligación legal.

La continuidad, la igualdad, la eficiencia y la mutabilidad son principios que deben caracterizar la actividad bancaria no solamente privada, sino también estatal.

Es preciso señalar, igualmente, que, si la banca privada es concesionaria, actúa entonces por su propia cuenta y riesgo, percibiendo, desde luego, las retribuciones que genere su actividad.

Resulta además claro que el interés público económico prevaleciente en la concesión, incide en el régimen jurídico que le es aplicable. Así, por ejemplo, un banco privado no puede unilateralmente renunciar a su gestión de servicio público. Tampoco puede transferir o ceder la prestación del servicio a terceros, sin que medie autorización del concedente. La condición de "intuitu personae" que tiene la concesión, impide a dichos entes dejar de efectuar por ellos mismos el servicio público. En realidad, aun cuando se considerase que la concesión es un contrato administrativo "stricto sensu" —posición doctrinal que no comparto, pues poco a poco ese instituto se ha ido transformando en acto administrativo— lo sustancial es que esa figura expresa formalmente intereses de tal magnitud social, que indudablemente exigen una supervisión y control permanente de la autoridad estatal. Por ello es legítimo necesario y legal un amplio e intensivo control de la Auditoría General de Bancos y del Banco Central sobre el sistema financiero formal de banca privada. Por supuesto que esta supervisión no debe ser discriminatoria respecto a algunos agentes del sistema financiero. Vale para todo el sistema, sea este formal o informal.

Es mi criterio que, al otorgarse la concesión, los concesionarios, es decir, los bancos privados, quedan vinculados al Estado, posibilitando

así a los órganos respectivos el ejercer una función fiscalizadora amplia, para la cual no se necesitan leyes especiales, aunque estas, desde luego, no saldrían sobrando. Hallándose en juego el interés público económico y la protección de los ahorrantes, no cabe secreto en los negocios, salvo que se demuestre que el secreto es para proteger el interés general.

La característica de servicio público que tiene la actividad bancaria, expresada en el caso de los bancos privados por medio de la figura administrativa de la concesión, constituye una veta jurídica no suficientemente explotada, para ejercer de manera más eficiente la supervisión que tales entidades demandan, mientras se da a la luz una legislación apropiada a las necesidades del desarrollo financiero nacional.

BANCA PRIVADA Y BANCA MIXTA

En Costa Rica no hay prácticamente banca mixta. Lo que realmente tenemos es un sistema financiero mixto. Es decir, un sistema en el cual hay entes financieros que son públicos estatales, como los bancos del Estado; otros que son públicos no estatales, como el Banco Popular y el Banco Hipotecario de la Vivienda; un ente que es privado, pero que pertenece al Estado: me refiero al Banco Internacional de Costa Rica, S. A., con domicilio en Panamá; algunos bancos que son "privados de interés social", como los cooperativos; y, finalmente, otros que son "privados-privados", como el Banco Interfin, el Mercantil, el Weeden, el Metropolitano, etc.

El sistema es mixto, porque conviven en él entidades financieras públicas, estatales y no estatales, con otras que son privadas y que no son necesariamente bancos.

Sin embargo, hasta hoy, puede afirmarse válidamente que casi no existe banca mixta. De todos modos, las disposiciones legales bancarias costarricenses no hablan expresamente de este tipo de instituciones. Se limitan, por un lado, a consignar fundamentalmente la figura de banca estatal, por medio de los bancos comerciales del Estado, y, por otro lado, la de banca privada. Incluso la banca pública no estatal y la banca estatal privada no están contempladas en las leyes orgánicas del Sistema Bancario Nacional y del Banco Nacional y del Banco Central. En la creación de algunos de esos casos, se ha recurrido a legislación especial.

En otros países, como por ejemplo México, la banca mixta nació como una manifestación de la realidad, antes que como producto de una legislación apropiada sobre la materia. Y no es ilusorio pensar que en Costa Rica habrá de ocurrir lo mismo. En efecto, ya está pasando.

Tenemos, aunque sea tímidamente, una primera "criatura" que es expresión de la banca mixta. Me refiero a la fundación en nuestro país del Banco Internacional de Costa Rica, S. A., en el cual hay participación del Estado, por medio del derecho privado, en asociación con nueve personas particulares, que jurídicamente aparecen como accionistas minoritarios del mencionado banco.

En el supuesto de que dichos accionistas están aportando capital propio, junto al del Banco Internacional de Costa Rica, S. A., que es capital público, por la naturaleza de su composición estaríamos entonces en presencia de un banco mixto, en el cual el Estado y los particulares se asocian para gestionar conjuntamente un servicio público bancario.

Estado y personas privadas se unen para gestar y poner a funcionar una entidad bancaria. En este caso, desde su misma creación, se mancomuna la acción estatal con la de los entes privados. En otros casos, la participación accionaria estatal puede ser a posteriori. Por ejemplo, cuando el Estado decide unirse a una entidad privada que está en funcionamiento.

En los países donde hay banca mixta, la regulación legal y administrativa es básicamente la misma que se aplica a la banca privada, existiendo siempre de manera latente la eterna controversia sobre la naturaleza jurídica de tales personas. Formal y materialmente, los bancos mixtos persiguen los mismos objetivos que los privados, razón por la cual, en principio, el Estado no tiene en ellos las facultades derivadas del derecho público para nombrar, por ejemplo, a la mayoría de los administradores o aprobar o vetar resoluciones de las Juntas Directivas o de las Asambleas. Como accionista que es, el Estado ejerce nada más que los derechos que le otorga dicha condición. Obviamente su poder de control dependerá, entre otras cosas, de si es básicamente accionista mayoritario o minoritario.

La evolución que la actividad bancaria está mostrando en nuestro país, de cuya verdadera dimensión no todo costarricense tiene percepción, nos está proyectando en el entendimiento que, a corto y mediano plazo, no sólo vamos a tener bancos de naturaleza pública o privada, sino también bancos mixtos.

Independientemente de los problemas de legalidad que actualmente puedan plantearse en torno a la banca mixta, las exigencias propias de la competencia bancaria podrán eventualmente ensancharla en el horizonte de nuestro sistema financiero, frente a lo cual habría que ver la reacción que tendría la banca privada costarricense.

A la fecha, no sé si la banca comercial del Estado habrá masticado y digerido suficientemente la figura de banca mixta como una

entre varias posibilidades de competir con la banca privada, dentro de un régimen jurídico no necesariamente público. Desconozco si el futuro nos deparará más bancos privados de origen estatal.

Ignoro si la banca comercial del Estado se orientará solamente por la conquista de un marco administrativo y jurídico más flexible y si tal flexibilización llegará al grado de permitir claramente a la banca pública su asociación con otras fuentes de financiamiento no necesariamente estatales o públicas. En todo caso, es posible que, en la agenda de los próximos años, el tema de la banca mixta tenga presencia. Por ahora vale la pena preguntarse lo siguiente: ¿Será conveniente para el país propiciar y estimular el nacimiento y el desarrollo de la banca mixta, como otro modo posible de participación estatal en el sistema financiero?

La respuesta a esta interrogante la dejo, como en otras oportunidades, al lector.

BANCA PRIVADA ¿PARA QUE?

La banca privada costarricense existe. No sólo está aquí y ahora. Es también un fenómeno financiero que se siente. Pero ¿para qué?, ¿qué ha querido el país con esos bancos?

En un artículo anterior, ensayé algunas hipótesis sobre por qué renació la banca privada. En esta ocasión intentaré algunas reflexiones sobre para qué existe en nuestro medio.

Previamente debo hacer tres consideraciones. En primer lugar, responder a dicha cuestión implica preguntarse sobre cuál es la finalidad, cuál es el papel de la banca privada en nuestra sociedad. Porque es evidente que con la banca privada debe perseguirse algo. Al menos ella debe servir para algo. Pero ¿para qué?

En segundo lugar, la respuesta debe ir más allá del horizonte de los dueños de los bancos. Decir que los bancos privados existen para hacer negocio es muy simplista, aunque eso sea también cierto. Pero es obvio que la respuesta no termina ahí.

En tercer lugar, implica tener un concepto claro de lo que es la banca. En realidad, los bancos privados son, ante todo, o al menos deberían serlo, bancos. En efecto, preguntarse sobre para qué bancos privados, conlleva la formulación de para qué sirve la banca y para qué son los bancos en general.

Aunque no es mi deseo entrar a esa elaboración conceptual, me parece prudente tener presente ese aspecto.

A) La primera respuesta que se me ha ocurrido a la cuestión de para qué banca privada, es la siguiente. La banca privada existe para darle mayor dinamismo al sistema financiero del país. El fundamento de esta afirmación es el que sigue: Hasta la década de los ochenta, con pocas excepciones, los bancos del Estado tuvieron en sus manos toda la actividad financiera. Después de su nacionalización, el sistema bancario nacional, marcadamente estatal, tuvo un crecimiento continuo de movilización de recursos. El crédito, por ejemplo, tuvo tasas de crecimiento acumuladas anuales del 8,5%. En los treinta y dos años que van de 1948 a 1980, Costa Rica tuvo un sistema financiero relativamente bien consolidado, que permitió en ese período que el PIB creciera a una tasa acumulada anual del 5,5%.

A partir de 1980, por múltiples causas, el tren de progreso y de profundización financiera se frenó. Y no sólo se frenó, sino que, como estaba en una gran cuesta, al detenerse se empezó a venir para atrás. Este retroceso se refleja en las siguientes cifras:

Mientras en 1980 el crédito total en términos reales representó un 124,7 del PIB, para el año de 1982 esa misma relación fue sólo de un 60,5%. El crédito al sector productivo fue, en 1982, un 28,9 en términos reales, cuando en 1980 había significado un 67,7 del PIB.

Por otra parte, la crisis mostró también el fenómeno de la "dolarización" de nuestra economía, que motivó una gran fuga de ahorro financiero hacia el exterior. En ese contexto, los bancos privados renacen y sirven para ayudar a satisfacer las necesidades de lo que mis amigos economistas del Banco Central llaman unidades superavitarias y deficitarias.

¿Qué grado de eficiencia han tenido los bancos privados en la captación de ahorro financiero? ¿Habrán sustraído ahorro de ese tipo a los bancos estatales? ¿Se habrá repatriado ahorro mediante los bancos privados? A esas preguntas me referiré posteriormente.

B) Una segunda hipótesis es la siguiente: La banca privada existe para mejorar la banca estatal. El fundamento de esta hipótesis es: la banca estatal, por razones muy conocidas, entre ellas el "padrinazgo político", se burocratizó y anquilosó, al punto que más que un instrumento de vanguardia financiera se convirtió en retaguardia. Hablo del ámbito financiero y no del social.

Era necesario agregar al sistema financiero la banca privada para "despertar" a los bancos del Estado y provocar una reacción positiva de cambio, de modernización, de agilidad, de eficiencia, de competición, tal y como se percibe que está ocurriendo con algunos bancos estatales,

los cuales han mejorado sus tecnologías y han empezado a preocuparse por problemas agudos de la banca, como la morosidad de su cartera, efectuando incluso seminarios sobre su administración, etc.

¿Qué grado de racionalidad y qué dosis de autenticidad y de sinceridad están presentes en quienes abanderados de esta tesis que propugna que el precio del mejoramiento de la banca estatal pasa por la proliferación y fortalecimiento de la banca privada?

C) Una tercera reflexión, base de formulación de una posible hipótesis es esta: Para que haya desarrollo económico es necesario un sector financiero eficiente. Los bancos privados existen para contribuir a hacer eficiente ese sector. Esa es su razón de ser. La fundamentación es la siguiente: En el pasado, como bien lo ha dicho el Dr. Eduardo Lizano, cuando se hablaba de desarrollo en Costa Rica, se pensaba esencialmente en producción y productividad. La referencia era básicamente agricultura e industria.

Después el país ha descubierto que es sumamente difícil que haya desarrollo económico sin que exista un sector financiero dinámico. La eficiencia que requiere el sector pasa por la necesidad de que haya un alto grado de competencia entre los diversos entes, incluyendo, desde luego, la banca privada. La competencia hace dinámico al sector financiero, creando nuevos recursos y nuevos productos financieros, que tiendan a satisfacer de manera más oportuna y diversa las necesidades de los usuarios. Adicionalmente, es de esperar, al menos sería deseable, que incida también en la reducción del costo de la intermediación financiera.

CH) Una cuarta hipótesis, que no dudo es sugestiva y rica en posibilidades de polémica, es la siguiente: Los bancos privados existen para democratizar nuestra economía y, en especial, el sector financiero. La explicación es esta: Un sector financiero sólo en manos del Estado significa concentración de poder. En menos solamente del sector privado, implica también concentración financiera haya, más democratización de ese sector habrá, más diseminado estará el poder financiero. ¿Es falaz esta argumentación? La respuesta se la dejó al lector.

Para terminar, conviene resumir: ¿Para qué banca privada? A eso he contestado con varias reflexiones. Ellas han sido las siguientes: La banca privada existe para mejorar la captación del ahorro financiero. También para provocar la modernización y mejoramiento de la banca estatal y pública. Además, para contribuir a hacer eficiente el sector financiero. Y quizás para democratizar dicho sistema. Pero... ¿no creen Uds. que la banca privada sirve también para facilitar el acceso político del sector financiero y tecnocrático que tiene "ganas" de poder político y que ya lo viene acariciando?

BANCA PRIVADA ¿PARA QUIEN?

Recientemente desayuné con un amigo. Y hablamos de la banca costarricense. Le pregunté: Banca privada, ¿para quién? Y me contestó: ¿Para quién va a ser?, para los dueños de los bancos. Esa actividad es simplemente un negocio. Y como negocio, el producto que genere es para los propietarios. De inmediato me pareció que esa respuesta era muy fácil, aunque no por ello falsa. Sin embargo, me resistí a aceptar que la interrogante quedara resuelta en esa sencilla contestación. Y por ello decidí escribir estas líneas. Antes de proseguir, me parece justo hacer una distinción: Las utilidades de dinero, aun cuando son provecho personal, no agotan el beneficio que producen en lo económico y financiero, visto en la perspectiva de un sistema. El producto de las acciones y negociaciones privadas, especialmente en las que hay interés público, no se gastan en la satisfacción individual de los propietarios. Dirigidas o no por la acción estatal, la interdependencia es tal, que sus resultados afectan positiva o negativamente otras unidades económicas. De ahí que una contestación completa o total en favor de uno o varios agentes, es siempre insatisfactoria. Quizás lo correcto esa más bien la introducción de criterios cualitativos o cuantitativos en la formulación metodológica de la cuestión. Por eso, al reflexionar sobre la pregunta inicial, me cuestiono básicamente lo siguiente: ¿A quiénes beneficia la banca privada? ¿A los dueños? ¿A los clientes de la banca? ¿A los costarricenses en general?

Conforme con ese esquema, procedo a hacer algunas consideraciones. Es innegable que la banca privada es, en primer lugar, un negocio para quienes lo hacen. Sabemos, efectivamente, que la actividad bancaria conducida con rigor empresarial genera buenas utilidades. Así lo revelan los estados de ganancias y pérdidas de los bancos privados. Por el carácter lucrativo de tales empresas, no es de extrañar que la respuesta lógica y natural a la pregunta de banca privada para qué, sea la de que es un negocio para producir utilidades en favor de los accionistas de los bancos.

¿Pero será, en verdad, la banca privada sólo para beneficio de los accionistas?

Si partimos de que es un servicio público, o al menos una actividad privada de interés público, es obvio que la banca privada es también para beneficio de otros. Pero ¿de cuáles otros?

Lo primero que se me ocurre es que también va en provecho de los clientes. ¿Pero de cuáles clientes? ¿De los pobres? ¿De los que tienen niveles de ingreso relativamente aceptables? ¿O solamente de los clientes que tienen realmente capacidad de pago?

Me temo que la banca privada es esencialmente para satisfacer la demanda de los que pueden pagar sus servicios o de aquellos que

tienen capacidad para pagar los créditos que reciban. Los bancos privados no son asociaciones de "damas vicentinas". No van a prestar a alguien que no exhiba "buenas" garantías. Su negocio no es hacer "malos" negocios. No nacieron para eso. No son para eso. Mal harían si ejercieran actividad bancaria para perder. Pero... ¿y los pobres? ¿De qué manera les va a servir la banca privada? ¿Qué va a pasar con los hombres de "clase media baja para abajo", que no tiene ingresos suficientes para pagar los créditos que necesitan, pero que sí tienen deseos de mejorar sus niveles de vida? ¿Van a seguir dependiendo sólo de los bancos estatales y de los propios recursos de estos últimos?

Quizá pueda responderse que los bancos privados ayudarán a los pobres, liberando demanda crediticia en los bancos estatales. Sin embargo, no parece que eso habrá de suceder mientras haya empresarios interesados en que siga existiendo una banca estatal ineficiente para tener fácil acceso al crédito, sin que luego tengan que pagar los préstamos.

A manera de paréntesis, quisiera señalar dos cosas. No me parece bien que la banca estatal siga, ella misma, subsidiando con sus propios recursos a los demandantes de crédito, que no siempre son los que no tienen capacidad de pago. En términos financieros es un mal negocio, aunque socialmente los beneficios, a la larga, han sido muchos. Estoy convencido, como el que más, de que es una obligación, y no sólo un deber, el que el Estado auxilie, subsidie y ayude a quienes desean trabajar y carecen de medios apropiados para ello. Ese sentimiento cristiano, profundamente humano, está además presente en el ser costarricense. Ese auxilio debe efectuarse con justicia, pero sin demérito de la marcha eficiente de las instituciones financieras, cuya esencia no es resolver problemas sociales, sino captar, movilizar y asignar recursos financieros. Lo correcto es que todos los costarricenses paguemos por medio del presupuesto los subsidios que el Gobierno quiera otorgar en favor de los más necesitados. En el presupuesto deben contemplarse las partidas necesarias para pagar las diferencias de créditos entre las tasas de mercado y las subsidiadas. Los bancos del Estado pueden seguir prestando a los sectores de ingresos bajos, combinando la rentabilidad que genere una gestión bancaria eficiente, con los recursos que suministre el Estado.

En todo caso, y volviendo a nuestro tema, que nadie peque de ingenuo queriendo que la banca privada preste a los pobres, salvo en casos de programas muy especiales. La banca privada es para los buenos clientes. Pero buenos clientes entendidos como los que tienen capacidad de pago y pagan. En efecto, en nuestro medio hay gente con altos niveles de ingreso y gran capacidad de pago, que se han especializado en no pagar. Ejemplos hay muchos, pero mejor... ni hablemos. Los bancos estatales han sido las principales víctimas, en unos casos por complacencia, en otros por ingenuidad.

Ahora bien, hemos dicho que la banca privada es para los dueños. También hemos afirmado que adicionalmente es para los buenos clientes que tienen capacidad de pago y pagan. ¿Querremos decir, entonces, que no hay banca privada para los costarricenses, nada más que para aquellos que señalé anteriormente?

La respuesta depende de la calidad de banca privada que tengamos. Si es eficiente, solvente y confiable, la banca privada fortalece nuestro sistema financiero, y, bien administrada y orientada, es indudable que produce beneficio para los costarricenses; si, por el contrario, sirve solo para acrecentar el poder económico de unos cuantos, si existe para facilitar conductas ilícitas, si no se desarrolla de manera vigorosa y confiable, si no coadyuva al desarrollo financiero ágil y dinámico que requiere el país, entonces la banca privada no es para beneficio de los costarricenses, sino para su perjuicio. Y habrá que preguntarse entonces: ¿Para qué tanto estímulo, tantos recursos y tanto aliento a la banca privada?

BANCA PRIVADA: ALGUNAS IDEAS PARA MEJORAR SU REGIMEN JURIDICO

En otros comentarios anteriores insertos en este documento he hablado de la importancia pública que tienen los bancos privados. Por tanto, la intervención de los órganos del Estado, por medio del Banco Central y de la Auditoría General de Bancos, no necesita justificación.

La misma banca privada, al igual que el Banco Central, y la opinión pública interesada, han venido reclamando una intervención eficaz sobre el sector financiero tanto formal como informal.

La función contralora y fiscalizadora del Estado es altamente importante para la banca privada, porque constituye, por una parte, un respaldo a su legitimación y, por otra, una garantía de confiabilidad, ambos aspectos esenciales en el ejercicio de la actividad bancaria. De todos modos, no existe en alguna parte del mundo un idílico y pastoril sistema de organización bancaria, en el cual la libre y espontánea competencia sea la pauta que exclusivamente determine la organización y operación de dicha actividad. El problema no está en si debe haber o no intervención de la administración pública en la banca privada. El asunto está en determinar cómo debe ser y hasta dónde debe llegar la intervención.

Nadie duda de que en esta materia debe haber una disciplina jurídico-pública. Sin embargo, ella tiene que contemplar la necesaria fluidez que requiere el ejercicio de la actividad financiera. No se trata

de formular una legislación pesada, pero tampoco una desreglamentación caótica. El ordenamiento crediticio privado no puede ser un reducto exento de la acción pública. Pero tampoco un recinto de reglamentos, disposiciones y directrices que resten flexibilidad y oportunidad a la toma de decisiones.

Intervención pública, sí; pero con diseño normativo antiburocrático que estimule la agilidad que el sector requiere.

Precisar el punto exacto, para combinar los conceptos de consistencia, de eficacia y de operatividad, no es muy fácil. Pero no me cabe duda de que por ese camino debe surcar la prudencia legislativa que requieren los regímenes de control y de fiscalización, no solamente para la banca privada, sino también para la pública. En términos de principio, me parece que la intervención pública nunca debe ir más allá de lo que estrictamente sea necesario para garantizar la confianza y seguridad de los ahorrantes. Este enunciado conlleva una cuestión adicional: ¿Sobre qué debe recaer la fiscalización? Convencionalmente me parece que la intervención puede sistematizarse en cuatro puntos medulares. El primero, referido a la constitución y organización de las entidades por medio de los requisitos y procedimientos establecidos para su creación. El segundo, relativo al funcionamiento y ejercicio de la actividad bancaria. El tercero tiene que ver con las diferentes relaciones de crédito y de servicio que estas entidades prestan. Y el último abarca el régimen de sanciones.

Brevemente cito algunos contenidos mínimos que debe contemplar cada uno de esos puntos.

En cuanto al primero, conviene evitar la automotividad en el otorgamiento. Es preciso conservar claramente para la administración la discrecionalidad referente a la conveniencia y oportunidad de nuevas solicitudes de apertura de bancos. Debe igualmente contemplarse, de manera más precisa, la forma organizativa de las entidades, los límites de proporcionalidad accionaria, con el fin de evitar las concentraciones de capital y de poder, el régimen de apertura de oficinas y sucursales, la incompatibilidad de administradores y gestores, el capital mínimo de iniciación, evitando inflexibilidad de sumas fijas sin discrecionalidad en su movimiento, la responsabilidad de los directores y administradores, la obligatoriedad de poseer un seguro que garantice a los ahorrantes, la condición e integración de directivas, etc.

En cuanto al segundo aspecto, debe quedar claro el sometimiento de las entidades bancarias a las políticas del Banco Central, especialmente en lo monetario, cambiario y crediticio, al igual que a un amplio control y fiscalización por otra parte de la Auditoría General de Bancos. Debe haber normas más precisas en torno a las reservas obligato-

rias, a la fijación de determinados coeficientes, tales como el de inversión, a la distribución de beneficios y plusvalía, a la integración de las carteras, a la emisión de títulos, a modelos obligatorios de balances, al régimen de encaje, a los procesos de saneamiento y liquidación, al otorgamiento de garantías y avales, a la contratación de créditos externos, etc.

En cuanto al tercer punto, conviene una regulación apropiada sobre el tipo de operaciones, el régimen de cobro de tarifas y comisiones, los intereses, la duración de los créditos, los procesos de tutela de los derechos de los clientes, etc.

Finalmente, debe haber un régimen sancionador, no draconiano, pero lo suficientemente riguroso para que se respete la majestad de la ley y de los reglamentos, así como la autoridad del Banco Central y de la Auditoría General de Bancos.

Como es lógico, todo ello requiere una instrumentación orgánica para que la normativa sea efectiva. Es de esperar que una legislación moderna, a la par de una auditoría fuerte, con amplias facultades de control y fiscalización, habrá de ayudar para que los bancos privados costarricenses tengan un proceso de consolidación sano.

Actualmente hay en la Asamblea Legislativa importantes proyectos provenientes de diferentes iniciativas, los cuales procuran mejorar la legislación. Mucho de lo descrito antes está de alguna manera contemplado en ellos. Otros puntos no. Ojalá los diputados, sin dogmatismos, produzcan algo fructífero para el futuro desarrollo del sector financiero. En este país, no sólo los bancos públicos requieren modernización legislativa la banca privada también. Hay que hacerlo ya, antes de que la A.I.D. o el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial prosigan con el listado de lo que hay que hacer en ese campo.

BANCOS PRIVADOS Y COEFICIENTES DE RENTABILIDAD

En documento fechado el 19 de junio de 1987, la Auditoría General de Bancos revela los índices y coeficientes financieros del Sistema Bancario Nacional, calculados por esa dependencia con base en los datos disponibles al 31 de marzo de 1987.

El estudio se inscribe en el contexto de análisis de la posición financiera de los bancos, tarea que le corresponde efectuar a la Auditoría.

Los índices y coeficientes corresponden a razones financieras tales como la capacidad de pago, la calidad de activo, la eficiencia, el endeudamiento, los resultados y la rentabilidad.

Adrede hago caso omiso de todos los datos que arrojan las distintas razones financieras y centro la atención exclusivamente en la razón de rentabilidad. Ello porque me llamó poderosamente la atención el contraste que, a mi juicio, existe entre los datos que revela el estudio, en cuanto a la rentabilidad de los bancos privados y la percepción que de ella se tiene en el medio financiero y en la opinión pública costarricense. Veamos el siguiente cuadro:

COEFICIENTE DE RENTABILIDAD
(SISTEMA BANCARIO NACIONAL)

Bancos	Coficiente
Banco Nacional de Costa Rica	-0.10
Banco de Costa Rica	0.46
Banco Anglo Costarricense	3.47
Banco Crédito Agrícola de Cartago	4.44
Banco Interfín, S. A.	9.81
Banco Cooperativo Costarricense, R. L.	4.14
Banco Banex, S. A.	4.77
Banco de San José, S. A.	2.79
Banco BCT, S. A.	3.31
Banco del Comercio, S. A.	3.75
Banco de Fomento Agrícola, S. A.	1.17
Banco Santander de C. R., S. A.	6.02
Banco Metropolitano, S. A.	1.03
BIESA	1.10
Banco Weeden Internacional, S. A.	0.33
Banco de la Industria, S. A.	-0.80
Banco de la Construcción, S. A.	-10.25
Banco Continental, S. A.	0.19
Banco Cooperativo de Alajuela, R. L.	-15.67
Banco Lyon, S. A.	12.53

FUENTE Auditoría General de Bancos.

El coeficiente de rentabilidad contiene la utilidad del período/activo total promedio. Utilidad de operación/activo promedio. Utilidad de operación/patrimonio total promedio. No se presentan datos de Bancos de Cofisa, S. A., Mercantil, S. A., y Banco Internacional de Costa Rica, S. A., por su reciente creación.

En el cuadro anterior se revela claramente: a) Que el coeficiente de rentabilidad, que a su vez es uno de los más comprensivos de la posición financiera de una entidad, es un promedio bajo en todo el Sistema Bancario. b) Que hay doce bancos privados, de los dieciséis contemplados en el estudio, que tienen un coeficiente de rentabilidad inferior al mayor que exhibe uno de los Bancos del Estado. c) Que los coeficientes de rentabilidad menores que tiene el Sistema Bancario Nacional, se localizan no en los bancos del Estado, sino en los privados, llegando algunos casos a niveles de -10.25, y -15.67. ch) Que, en promedio, el coeficiente de rentabilidad de los bancos del Estado es superior al de los bancos privados reseñados en el cuadro, en una relación porcentual de más de un tercio.

La "pobrísim" rentabilidad de los bancos privados, que se muestra en el cuadro anterior, contrasta con lo siguiente: a) La proliferación de esos bancos. b) Los continuos aumentos de capital que se están llevando a cabo en ellos. c) Las corrientes de opinión que señalan el negocio bancario privado como altamente rentable. ch) Las aseveraciones de algunos economistas que afirman que los bancos del Estado son siempre menos rentables que los privados.

Ante esos contrastes, uno se pregunta: ¿Qué hay de ficción y qué de realidad? ¿Será realmente cierto lo que indican los coeficientes, de que los bancos privados son menos rentables que los públicos? ¿O serán esos coeficientes más bien expresión de algún juego de naturaleza tributaria. Es evidente que habrá que investigar más sobre la materia para llegar a conclusiones más definitivas.

BANCA PRIVADA Y DOGMATISMOS

La banca privada ha renacido después de más de treinta y dos años de predominio de la banca estatal. De ahí se deduce que haya sectores que la miren con desconfianza y la combatan, y otros que la apoyen. No ha habido, hasta la fecha, —ni siquiera por parte de los grupos de orientación marxista—, un ataque frontal sistematizado al desarrollo que ha tenido la banca privada en los últimos años.

En las filas de la Unidad Social Cristiana, el auge de dicha banca ha sido visto, en términos generales, con buenos ojos. Así se aprecia de

las diversas opiniones vertidas por los más fieles exponentes del contradictorio proyecto económico "neodiberal del socialcristianismo costarricense".

En las tiendas social-demócratas, hay también enfoques matizados, algunos confusos y hasta contradictorios. Hay corrientes que ven con sumo recelo la banca privada. La miran como un instrumento debilitador de la banca estatal. Temen que se avance cada vez más en lo que llaman la destrucción de la nacionalización bancaria. Se sospecha que un fortalecimiento acelerado y sin instrumentos adecuados de control, socave las bases democráticas de la sociedad costarricense. Se recela que haya, por parte de ciertos grupos, una reconquista de los privilegios que tuvieron en el campo económico y financiero antes de 1948.

Otras fuerzas son complacientes con el fenómeno emergente de la banca privada y lo apoyan ampliamente, insistiendo en que el sistema financiero demanda también espacio para el desarrollo de intermediarios financieros distintos de los estatales. Creen que la banca privada no conlleva la destrucción de la estatal, sino, por el contrario, su mejoramiento. Otros estiman que, como la ideología social-demócrata admite la amplia convivencia entre formas financieras públicas y privadas, debe aceptarse la banca privada, siempre y cuando esté regulada, fiscalizada y orientada por el Estado. Mientras no haya herramientas jurídicas apropiadas que posibiliten su efectivo control y fiscalización, no debe favorecerse su desarrollo. Se comprende que el sector financiero costarricense requiere cambios importantes, pero se afirma que la velocidad de los mismos tiene que estar "timoneada" y dosificada.

En medio de ese abanico de puntos de vista, no es extraño oír frases estereotipadas, que califican a los que favorecen el desarrollo de la banca privada como "neoliberales entregados al capital y a los organismos internacionales", y a los que la combaten, como "abanderados de la justicia social y firmes defensores de la nacionalización bancaria".

Particularmente rechazo esas formas "trilladas" de estigmatizar a la gente. Y no me caso con ningún dogmatismo. Estoy convencido de que los múltiples problemas que tiene el país no se resuelven con la aplicación metódica de teorías ni estereotipos. Lo que se requiere son decisiones pragmáticas de alta calidad, que sean expresión de un profundo asocio de realismo e imaginación.

Es conocido que en nuestro medio existen grupos o personas que piensan que la banca estatal es extremadamente incompetente e ineficiente y, por ello, proponen su reemplazo por formas financieras privadas. Presuponen que todo lo estatal es deficiente y que el poder público debe retirarse de su participación en el mundo financiero, regresando el Estado al papel de policía, vigilante de las fuerzas del libre mercado. Estiman, quienes así piensan, que la perfección económica

se encuentra condensada en leyes cuasifísicas. Como la oferta y la demanda. Se insiste en que la actividad financiera debe ser patrimonio de los sectores privados, y en que el Estado sólo debe limitarse a vigilancia.

Conceptúan al Estado como el culpable de todos los males de la nación, y a la actividad económica privada como fuente de la felicidad y de las bendiciones humanas. Se concluye, sin ningún fundamento científico, que el Estado es malo y lo privado es bueno. Y se propone, con fervor ideológico y, a veces, con un fanatismo cuasireligioso, la demolición de todas aquellas realidades económicas de participación estatal, tales como empresas industriales, modos de exportación agropecuaria, bancos públicos, etc., que se opongan al modelo teórico.

Frente a ese simplismo, existe otro que predica también, sin base científica, la bondad de toda gestión estatal y el egoísmo y la mezquindad en la gestión privada. Se culpa a la empresa privada de todos los males nacionales y se proclama que el único instrumento de mejoramiento social y económico lo constituye el Estado. Se ve con malos ojos la participación privada en ámbitos de la economía reservados al Estado, y con gran rigidez ideológica se propone mantener y ampliar el ámbito de acción pública en múltiples actividades, aunque no generen el beneficio social y económico esperado.

Bajo tales esquemas, sus defensores terminan sirviendo a intereses muy concretos. En el primer caso, se es víctima de grupos monopolísticos u oligopolísticos. En el segundo, se sirve a centros reducidos de poder burocrático y político.

Yo no creo en ninguno de esos simplismos. En mi opinión, dismantelar la banca nacionalizada para abrir paso a la banca privada es tan erróneo como hacer de la actividad bancaria un monopolio estatal para aniquilar la banca privada. Caracterizar el fenómeno que exmino, a partir de la estrechez mental que brindan esquemas ideológicos rígidos, no solamente es engañoso, sino pernicioso. Como señalé antes, los problemas de Costa Rica no se resuelven partiendo de conceptos gaseosos, ajenos a la realidad. A mi juicio, se requiere más bien de un pragmatismo franco y antielectoral, que esté alimentado por una visión clara y precisa de cuáles son nuestras necesidades, de qué queremos y hacia dónde vamos. Los problemas que surgen del mundo financiero no se resuelven con dogmatismos. Estos nos han enseñado que son espejismos, muy a menudo verdaderas trampas para el desarrollo de la inteligencia.

He visto muchas veces agencias internacionales, supuestamente ubicadas en la vanguardia del libre cambio, introduciendo con sus condicionamientos grandes distorsiones en el mercado. En mi concepto, la alternativa del neoliberalismo es tan amenazante como la compulsión es-

tatal del colectivismo. Por ello, me resisto a enfocar el fenómeno de banca privada con criterios rígidos y estrechos. Conviene, entonces, una línea económica y financiera que sea pragmática, cambiante, adaptable a las circunstancias, que permita ensanchar la libertad de los particulares bajo bandos de intervención estatal, conforme lo demande el interés nacional.

No creo que este país se reconstruya por medio de planos ideológicos diseñados por los geómetras del Estado. La libertad, la justicia social y el bien común son principios que nutren la sociedad costarricense más allá de las ideologías. Lo que falta es decisión para enfrentar los problemas que nos agobian, con programas pragmáticos, profundos y valientes, capaces de colocar a la patria en el horizonte del progreso material, cultural y espiritual que soñamos los costarricenses.

¿RETROCESO POLITICO?

En varios de los artículos precedentes he formulado algunas interrogantes sobre la banca privada. Lo he hecho adrede. Reitero que este tema merece reflexión nacional. Está y estará, en la agenda financiera del país.

Quisiera entonces, concluir con las siguientes consideraciones.

La primera, es que el "fenómeno bancos privados" no debe verse, si queremos construir el sistema financiero que se necesita para el desarrollo nacional, con la óptica simple de lo que fue la banca costarricense.

La "numismática bancaria" que pregonan algunos, no sirve exclusivamente para imaginar el sistema financiero del futuro. No es que sea despreciable. ¡Válgame Dios, de ser tan imprudente con la historia! Simplemente, que las añoranzas de la banca nacionalizada no pueden ser el único elemento a tomar en cuenta para construir el nuevo sistema financiero. Arremeter contra la banca privada, porque resulta diferente de la banca nacionalizada, es un pésimo enfoque y un error de razonamiento. Pero tampoco podemos ser tan generosos con un enfoque "presentista". Lo que es hoy el sistema financiero nacional no puede ser tampoco criterio para construir el sistema de mañana. En los retos que demandan imaginación, nunca habrá que dejarse aprisionar por el presente. Obviamente, el hoy y el aquí habrán de tomarse en cuenta. Pero a condición de que no alienen el horizonte financiero. Menos en una actividad tan necesitada de adaptabilidad.

Así entonces, lo que conviene es examinar críticamente nuestra realidad a la luz de los "vientos financieros que soplan en el mundo", para diseñar inteligentemente los rumbos que en esa materia requerirá el país. La actividad financiera está alcanzando hoy tal grado de sofisticación, que sin un sistema actualizado de información, no es posible entender, como dice nuestro pueblo, "por donde va la procesión".

En algunos países se observa incluso una paulatina decadencia de la banca. Las empresas prefieren, de más en más, ir directamente al mercado a financiar sus proyectos en vez de recurrir a los bancos. La razón es muy simple. El costo de los recursos es más barato. ¿Qué estamos haciendo entonces los costarricenses para que nuestras empresas que viven reclamando recursos, exploren la posibilidad, en un adecuado marco jurídico, de recorrer esos caminos u otros más audaces e imaginativos? ¿Y todo ello con una absoluta protección de los ahorrantes? ¿Qué empresas pueden ir al mercado? ¿Qué títulos pueden ellos emitir? ¿Qué solvencia patrimonial deben tener? He aquí unas cuantas preguntas a las cuales habrá que dar respuesta.

Una segunda consideración importante es que lo financiero no constituye tierra aparte.

En efecto, el sistema financiero del futuro tendrá necesariamente que estar integrado a la idea de la patria que queremos construir los costarricenses. Si por ejemplo, pretendemos caminar por los campos del desarrollo tecnológico, el sistema financiero tendrá que aprovecharse altamente no sólo de la técnica y recursos de apoyo, sino de las más diversas formas de intermediación que nacen día a día, especialmente en los grandes centros financieros del mundo. Recuerdo cuando hace unos seis años se presentó a consideración de la Junta Directiva del Banco Central, la posibilidad de autorizar las aceptaciones bancarias. Nadie sabía que era eso. Menos cómo operaban. Aún creo que hay cierta confusión en los bancos.

Otra reflexión es la siguiente: Si deseamos mantener nuestra democracia y profundizar el nivel de vida de los costarricenses, la preocupación de cuánto gana la banca privada resulta ser visión de pulpería. En la Costa Rica del futuro habremos de estimular que hayan personas y empresas que produzcan, o que ayuden a producir, y que obtengan la mayor rentabilidad posible. De esta manera se distribuirá riqueza y no pobreza. Pero para ello serán necesarios mecanismos justos de naturaleza tributaria que reviertan recursos de los que más ganan, en obras de beneficio social, especialmente para los más necesitados, que representan ya un contingente muy significativo. Así entonces, si la banca privada genera una élite capaz de apropiarse del poder político, y lo consigue, será por algún defecto de la institucionalidad democrática que tenemos o por consentimiento o falta de imaginación de los diversos proyectos políticos que actualmente existen.

El avance, el empuje y la incitación a la modernización que representa la banca privada, debe ser una fuente de desarrollo político y no de retroceso.

El desarrollo político, tal y como lo concibo, se da cuando paralelamente a la profundización de las instituciones democráticas, se eleva el nivel de las condiciones materiales de los habitantes. El pan sin democracia es una pena. Pero la democracia sin pan es doble pena. De modo que si la banca privada, especialmente la "privada-privada", contribuye de verdad a mejorar la intermediación financiera y a trasladar recursos de las unidades superavitarias a las deficitarias y, con ello, ayuda a financiar la producción nacional, es evidente que el fortalecimiento es manifiestamente positivo para el desarrollo político, a condición eso sí, de que el Estado con su autoridad sepa captar y distribuir con eficiencia y justicia los recursos que ingresan al fisco. Pero si la banca privada va a servir solamente para hacer más ricos a los ricos, sin contrapartida de beneficio económico y social para el país, y para otros sectores, es evidente también que habrá peligro de que estemos frente a un retroceso político.

No hay nada más peligroso para una democracia, que la formación de cúpulas de poder económico sin contrapeso las cuales, por la naturaleza de las cosas, buscarán la captura del poder político directa o indirectamente. Por ello, en política cuando no hay contrapesos, la regla es crearlos.

No es que esté diciendo que actualmente no hay contrapesos. Existen, y sabemos cuáles son. Pero cuando hay ausencia se requiere su presencia.

Actualmente, me parece extremadamente saludable que el Estado participe en la banca privada al estilo del Banco Internacional de Costa Rica, S. A. o incluso bajo figuras asociativas mixtas. En ese sentido, me atrevo a decir algo, que como Cartago que soy, me podrá generar críticas. Pero no importa. El oficio mío es decir lo que pienso. Yo convertiría al Banco Crédito Agrícola de Cartago, al cual no le veo futuro como banco público, en un banco privado del Estado.

Una penúltima reflexión. En estos momentos se analizan en la Asamblea Legislativa al menos cinco proyectos que tienen que ver con legislación para el sistema financiero. Uno de ellos es como un tratado. Otros menos voluminosos. Todos fruto de un gran esfuerzo. Pero últimamente han querido juntarlos para que los estudie una comisión legislativa. La conclusión realista es que difícilmente habrá legislación. Por ello, en el futuro lo prudente será llevar a la Asamblea "píldoras legislativas", para ir formando poco a poco el marco legislativo comprensivo y visionario que necesita el país. Esas "píldoras" deberán ser leyes lo

más pequeñas posibles, entre otras, como las que se requieren sobre publicidad financiera, sobre solvencia patrimonial, sobre coeficientes de liquidez, sobre regímenes de control, etc.

Finalmente termino con esta reflexión: No habrá nunca un sistema financiero como el que requiere Costa Rica, mientras exista ese enorme desequilibrio financiero que tiene nuestro sector público. El déficit fiscal representa actualmente, para las tasas de interés, una especie de precio de sustentación, al estilo del Consejo Nacional de Producción. Nada haremos con seriedad en el medio financiero si persiste ese bache fiscal. Es indudable que los empresarios deberán entender que es mejor pagar impuestos que tasas altas de interés. Pero el Estado deberá igualmente comprender, de una vez por todas, que la deuda pública interna no puede crecer más, so pena de caer en el caos.

¿A cuántos años luz estaremos de esa decisión?

