

Extracción de rentas en la banca estatal costarricense: el caso del Banco Anglo Costarricense

Msc. Alexander Castro Reyes
Politólogo y Master en Administración Pública
Universidad de Costa Rica

- I. Introducción**
- II. Organización**
- III. Sistemas Financieros y Desarrollo Económico**
- IV. Extracción de Rentas en el Sistema Bancario Costarricense**
- V. Competencia por Rentas en el Banco Anglo Costarricense**
- VI. Competencia por Rentas**
- VII. Efectos sobre la Concentración de la Cartera**
- VIII. Re-regulación política y Distribución de Rentas en el BAC**
- IX. Efectos del Subsidio sobre la Distribución de Rentas**
- X. La Regulación como Estrategia Política**
- Conclusiones**
- Notas**
- Referencias**

I. Introducción

Desde la nacionalización bancaria de 1949, el sistema financiero costarricense se ha caracterizado por un marcado intervencionismo estatal en la fijación de las tasas de interés y en la distribución del crédito.

Tradicionalmente, el gobierno ha establecido toques máximos al crédito que los bancos estatales pueden otorgar, así como controles sobre las tasas de interés activas con la intención de beneficiar a grupos de interés considerados políticamente prioritarios. Pese a que las razones expuestas por el gobierno a la hora de implementar estas políticas han sido la búsqueda de la igualdad y la equidad social, en la realidad estas políticas responden a la presión de los grupos de interés por capturar y extraer rentas, en un sistema financiero ampliamente regulado y dominado por la banca estatal.

En Costa Rica, el impacto de la injerencia de estos grupos en las decisiones del gobierno ha sido notable, si se considera que este es uno de los principales condicionantes al desarrollo económico del país, pues los recursos del sistema financiero y especialmente de la banca estatal, han sido canalizados de acuerdo a intereses creados y no de acuerdo a las fuerzas del mercado, sin importar el impacto negativo que estas políticas tienen sobre las instituciones de crédito patrocinadoras y sobre el sistema financiero.

El presente trabajo es un estudio de economía política, dirigido a analizar las actividades buscadoras de rentas de los grupos de interés sobre el sistema financiero costarricense, específicamente sobre la banca estatal, en un contexto de liberalización financiera el cual comprende los años que van desde 1990 a 1999.

Partimos de tres premisas: la primera señala que el control político ejercido por las Juntas Directivas y agentes de gobierno en los bancos estatales, imposibilitan la eficiente asignación de los recursos hacia usos de mayor rentabilidad al imperar criterios políticos en la asignación del crédito, con lo cual se promueve la distribución y extracción de rentas.

La segunda premisa parte de que las políticas gubernamentales de crédito subsidiado y otras regulaciones que ofrecen ventajas económicas a grupos de interés a través del crédito bancario estatal, son el resultado de la actividad política de estos grupos cuyo fin es promover la extracción de rentas.

II. Organización

El estudio está organizada de la siguiente manera: en la primera parte se exponen los enunciados teóricos utilizados para analizar la extracción de rentas en el sistema bancario costarricense, combinando el modelo de desarrollo

financiero de Shaw y McKinnon (1973) con la Nueva Economía-Política, propuesta teórica que analiza los cambios que se suceden en la economía a partir de motivaciones políticas, desarrollada por Kane (1990) y otros profesores de Ohio State University.¹

Luego se exponen brevemente los antecedentes del Sistema Bancario Costarricense, haciendo un breve repaso sobre la evolución de los bancos estatales y la injerencia política de los grupos en el control del crédito. Comprende desde la nacionalización de los bancos de 1949 hasta mediados de la década de los ochenta, cuando se inician los esfuerzos de desregulación y liberalización del sistema financiero.

Posteriormente se procede a comprobar la primer hipótesis, abordando el caso de la quiebra y desaparición del estatal Banco Anglo Costarricense BAC ocurrida en 1994, en un contexto de liberalización financiera.

Luego se analiza la regulación política como mecanismo de asignación de rentas. En este se aborda nuestra segunda hipótesis y se estudia el otro componente que explica la debacle financiera del Banco Anglo Costarricense: las políticas de crédito subsidiado. Luego se resumen nuestras principales conclusiones.

III. Sistemas Financieros y Desarrollo Económico

La contribución del sistema financiero al desarrollo económico consiste en que gracias a la intermediación financiera, es posible trasladar recursos desde unidades económicas superavitarias (depositantes) hacia unidades económicas deficitarias (inversionistas), permitiéndole que se puedan emprender una serie de oportunidades de inversión que de lo contrario se perderían o no serían emprendidas, si no se contara con el financiamiento bancario.

No obstante, los sistemas financieros de países en desarrollo se enfrentan a menudo a una serie de distorsiones inducidas por el gobierno, que impide a los intermediarios financieros operar eficientemente. El control gubernamental sobre las tasas de interés, y sobre la dirección del crédito mediante topes máximos de cartera, cuadros de avíos así como programas de crédito dirigido hacia sectores seleccionados políticamente, han producido **represión financiera**; en tanto que el financiamiento bancario del déficit fiscal mediante líneas de préstamo a tasas de interés bajas o nulas, impuestos a las transacciones bancarias, competencia financiera y tenencia obligatoria de bonos del gobierno en los bancos estatales han desembocado en **restricción financiera**.²

Tradicionalmente, el argumento de los oficiales del gobierno para justificar dichas políticas han sido la búsqueda de la igualdad y la equidad social, cuando en realidad estas políticas tienen su origen en la lucha que dentro del Estado libran los *grupos de interés*, por convencer a los oficiales del gobierno de establecer esquemas de regulación que les permitan capturar rentas y satisfacer así intereses egoístas.³

Por ello no es de extrañar que en un sistema financiero reprimido, las políticas de crédito bancario estén dirigidas a otorgar financiamiento en condiciones ventajosas a grupos y sectores meta seleccionados políticamente.

A. Un Nuevo Paradigma⁴

La lucha política que libran los grupos de interés sobre los oficiales del gobierno para extraer rentas, puede ser explicado a través de un nuevo paradigma llamado Nueva Economía Política.

La Nueva Economía Política es un conjunto de enunciados teóricos que intenta explicar como se producen las restricciones que pesan sobre los sistemas financieros, a partir de la actividad que desarrollan los grupos de interés.

Esta nos dice que la principal motivación de los grupos de interés es la extracción de rentas mediante la creación de marcos regulatorios restrictivos en el sistema financiero, en donde el concepto de rentas se concibe como la transferencia gratuita de recursos del Estado hacia grupos seleccionados políticamente, mediante la oferta de crédito a tasas de interés concesionarias y otras ventajas contempladas en la regulación, como periodos largos de pago, condonaciones y descuentos de deuda.

Bhagwati (1982) ha denominado la acción de estos grupos como actividades improductivas de rentas **DUP** (directly unproductive profit-seeking), pues el objetivo que se persigue es crear y capturar rentas ejerciendo presión sobre agentes gubernamentales.⁵

Por ello, las decisiones de los oficiales de gobierno no pueden ser en ningún caso asumidas *a priori*, ya que también ellos mismos se convierten en juez y parte de la lucha que libran los grupos por hacer valer sus intereses. De ahí que el apoyo expreso de los oficiales del gobierno y políticos a las regulaciones que crean represión y restricción financiera, se deban en parte, a los beneficios potenciales que estos pueden obtener a través del control del crédito y

las tasas de interés.

B. Motivación de los Grupos de Interés

Pese a que la principal motivación de los grupos de interés es la apropiación de rentas, en un sistema financiero reprimido la confrontación política está dominada básicamente por cuatro grupos, a saber:

- a) Los bancos de desarrollo. Como grupo de interés, estas instituciones poseen incentivos para presionar al gobierno por regulaciones que restrinjan la entrada de nuevos intermediarios financieros, adquiriendo así algún grado de poder monopolístico en la actividad de prestamista y monopsonista en la captación de depósitos, lo cual les permite mantener un mercado cautivo.
- b) Los depositantes. Estos poseen incentivos para luchar por mayores rendimientos de sus depósitos, mediante la entrada de nuevos intermediarios financieros, desregulación de las tasas de interés pasivas, eliminación de políticas de créditos subsidiados y regulaciones que restrinjan el financiamiento del déficit fiscal, pues al final equivalen a un impuesto sobre sus depósitos.⁶
- c) Los prestatarios. Estos presionan a las autoridades de gobierno por políticas que restrinjan el nivel de las tasas de interés, por mecanismos de asignación selectiva de créditos y por mejores condiciones de pago.
- d) El gobierno. Posee incentivos por regulaciones que le permitan financiar el déficit fiscal, mediante préstamos con los bancos públicos a tasas de interés favorables o nulas, tenencia obligatoria de bonos fiscales en bancos estatales, e impuestos a las transacciones bancarias.

C. Instrumentos de Presión y Arena Política

El éxito de los grupos a la hora de convencer a los oficiales del gobierno de implementar marcos regulatorios restrictivos, dependerá básicamente de la aplicación de un conjunto de instrumentos de actividad política que Meynaud (1962) ha clasificado en cinco categorías: la persuasión, la riqueza económica, las amenazas, el sabotaje y la acción directa.

La persuasión es el medio por el cual se busca disuadir a los oficiales de gobierno, mediante el cabildeo. En los bancos de desarrollo, la persuasión se realiza convenciendo a los oficiales de crédito de conceder el máximo de recursos prestantes, o bien omitiendo la inegibilidad del deudor.

La riqueza económica permite a los grupos disuadir a políticos, tecnócratas y oficiales de crédito mediante compromisos de dinero y reconocimientos de diversa índole, generando con esto prácticas de corrupción. Así mismo, el dinero permite establecer alianzas con otros grupos mediante la compra de voluntades por aquellos grupos que dominan el juego político.

Las amenazas constituyen el potencial uso de la fuerza mediante demostraciones de poder. Esta es la antesala al sabotaje y la acción directa. El sabotaje se refiere a la renuencia de los grupos a cooperar con las autoridades del gobierno, mediante la oposición de acuerdos políticos, especialmente cuando se intenta reestructurar o eliminar beneficios ya establecidos. En las instituciones públicas el sabotaje se lleva a cabo mediante omisiones en la ejecución de las políticas del gobierno o bien impidiendo de plano su ejecución.

Finalmente la acción directa es el medio por el cual los grupos toman la vía de la confrontación, realizando demostraciones de fuerza para sabotear la acción del gobierno mediante huelgas, paros, bloqueos y acciones legales cuando sus necesidades no son atendidas o bien sus intereses ignorados.

El lugar donde se lleva a cabo la confrontación de los grupos está dirigida hacia aquellas instancias en donde recae la decisión gubernamental. Básicamente son tres los escenarios donde se tiende a concentrar la presión de los grupos:

- a) El Poder Ejecutivo representado por la figura del Presidente, puede crear políticas de rentas presionando a los bancos estatales para que adopten políticas expansivas de crédito a tasas de interés concesionarias.
- b) Por sus características el Congreso es el escenario común donde tradicionalmente se concentran la presión política y el cabildeo de los grupos de interés, sean estos agentes públicos o privados.
- c) Por su limitada autonomía política, los bancos de desarrollo se constituyen en simples ejecutores de la política del gobierno. No obstante, gozan de discrecionalidad a la hora de decidir a quién prestar, cuanto y en qué condiciones,

dentro del esquema general de la política gubernamental, lo que puede alentar un nuevo proceso de generación de rentas.

D. Regulación - Evasión y Re-regulación

Cuando el gobierno decide establecer tope máximos al crédito y a las tasas de interés, se crea artificialmente una demanda de fondos por fuera del mercado que tiende a crecer a medida en que se incrementan los subsidios a las tasas de interés. Por ende cuanto mayor sea el monto del préstamo, así será la transferencia de riqueza gratuita (rentas) y con el los incentivos de los grupos por capturar dichos subsidios.

Como resultado, deudores no elegibles tratarán de capturar dichas rentas, simulando o transformando el carácter de su solicitud de préstamo, por lo que estarán dispuestos a persuadir a los oficiales de crédito de su elegibilidad mediante prebendas y reconocimientos de dinero. Por ende aquellos funcionarios que puedan enriquecerse individualmente y en forma segura mediante la administración de los préstamos muy probablemente lo harán, incurriendo así en prácticas de corrupción.

Para evitar la corrupción y el desvío de fondos, los bancos patrocinadores establecen mayores requerimientos y restricciones a los demandantes de crédito, proceso que se conoce como *re-regulación*. Este implica un nuevo proceso de regulación política, el cual busca evitar la evasión en los controles de crédito tanto por deudores como oficiales bancarios, mediante una mayor rigidez en los requerimientos de información en todas las etapas del proceso de análisis de crédito, logrando que sea más difícil para los deudores acceder al préstamo.⁷

Por lo anterior, los recursos y los subsidios serán concentrados en aquellos deudores que estén dispuestos a incurrir en los altos costos que impone la nueva regulación (costos por transacciones), con lo cual se desvirtúan los objetivos del programa. Así, lo que inicialmente era un sistema de regulación sencillo y de metas bien definidas se convierte en una amplia y compleja red de interferencia gubernamental que beneficia a aquellos que puedan enfrentar y evadir los esquemas de regulación.

De esta manera, los esfuerzos políticos no solo fracasan al tratar de beneficiar a grupos específicos, sino que también introducen distorsiones sobre la intermediación financiera de las entidades patrocinadoras, con la consecuente pérdida de parte de los recursos al encarecerse la administración del programa y ante futuros problemas de pago y morosidad. Al final no importa cuantos controles sean establecidos, pues el sistema de incentivos dentro de los bancos y las oportunidades de enriquecimiento fácil, predisponen invariablemente a los oficiales de crédito a actuar por fuera de la ley, permitiendo que los fondos vayan hacia deudores y usos no contemplados en las metas del programa.

Lejos de promover el desarrollo financiero, los esquemas políticos que deprimen la tasa de interés explícita, inhiben simultáneamente el desarrollo de técnicas eficientes para la diversificación del riesgo e impiden el desarrollo de instituciones financieras autosuficientes. Por sus efectos, la regulación política tiende a deprimir la producción, al desviar recursos hacia actividades de alto riesgo que no necesariamente prometen el oportuno retorno de los recursos y cuya administración es altamente costosa.

IV. Extracción de Rentas en el Sistema Bancario Costarricense

La forma en que los grupos han logrado capturar y extraer rentas del Sistema Financiero Costarricense en los últimos cincuenta años, ha estado supeditado en buena parte a los cambios que se han suscitado en la arquitectura del sistema financiero y específicamente en la banca estatal, el cual puede dividirse en dos periodos :

- a) el primero caracterizado por una excesiva regulación e intervención del Estado en el sistema financiero, que desembocó en una fuerte represión y restricción financiera. Este periodo inicia en 1949 con la nacionalización bancaria y se extiende hasta mediados de la década de los ochenta;
- b) el segundo, caracterizado por los esfuerzos de desregulación y liberalización del sistema financiero. Este inicia a mediados de la década de los ochenta y se extiende hasta hoy día.⁸

A. Represión Financiera en Costa Rica

En la segunda mitad del siglo XX, la búsqueda y extracción de rentas en el sistema financiero costarricense se caracterizó por una fuerte represión financiera, producto del exceso de regulaciones sobre la distribución del crédito y las tasas de interés, así como por el fuerte control político que ejerció el gobierno sobre los bancos estatales.

Con el decreto de nacionalización bancaria de 1949, se transformó tres bancos privados en bancos públicos, y

adicionalmente se estableció el monopolio en la captación de las cuentas corrientes en favor de la banca estatal, dando paso a un sistema de banca pública cuyas funciones serían propiciar el desarrollo económico y social del país, mediante la oferta expédita de recursos y en condiciones ventajosas para sectores seleccionados políticamente.

La regulación política, surgió como una forma de estimular a estos grupos quienes a su vez ejercían presión sobre los centros de decisión gubernamental a saber, el Banco Central de Costa Rica, el Poder Ejecutivo y el Congreso. Así, políticas gubernamentales de control del crédito y tasas de interés, surgieron deliberadamente como una forma de estimular a estos grupos, siendo así el reflejo de intereses creados en la sociedad.

Por otra parte, la filtración de interés privados en las decisiones de crédito de los bancos estatales, fue posible gracias a la pérdida de autonomía política que experimentaron los bancos estatales en los años siguientes a la nacionalización bancaria, frente a un mayor control del gobierno y a la injerencia de los partidos políticos en la conformación de las juntas directivas de estos bancos.

Muy pronto, el exceso de regulaciones que pesaban sobre el crédito, tasas de interés y el recurrente financiamiento bancario del déficit fiscal, redundaron en una creciente incapacidad del sistema financiero para satisfacer la demanda de crédito de sectores no contemplados en la regulación, desembocando en una fuerte represión y restricción del sistema financiero.

Debido a esto, a mediados de la década de los ochenta se inició desde el Banco Central, un proceso gradual de reforma y liberalización del sistema financiero que buscaba la eliminación de aquellas políticas que creaban rentas y que habían controlado el sistema financiero en las últimas cuatro décadas. Para lograrlo, se eliminaron los controles al crédito y a las tasas de interés, se dotó de mayor autonomía política a los bancos estatales y se restringió el financiamiento bancario del déficit fiscal.

Esto tuvo dos consecuencias: primero, otorgó gradualmente mayor libertad a los bancos estatales para decidir donde colocar sus recursos según la demanda del mercado; segundo, trasladó la presión de los grupos de interés desde los tradicionales centros de decisión gubernamental - el Gobierno y Banco Central - hacia los bancos estatales. En adelante, la extracción de rentas ya no dependería de nuevas regulaciones al crédito o del control político de las tasas de interés, sino de cuan vulnerables fueran los oficiales de crédito y ejecutivos bancarios a la presión política de los grupos de interés.

V. Competencia por Rentas en el Banco Anglo Costarricense

En 1994 se suscitó en Costa Rica un hecho que conmocionó las bases del Sistema Bancario Nacional, la quiebra y desaparición de uno de los bancos más antiguos y el segundo en importancia del país, el estatal Banco Anglo Costarricense BAC.

La quiebra del BAC ha sido atribuida a dos factores: el primero, a una deficiente administración de la cartera de crédito; segundo, a la supuesta incursión en inversiones especulativas en títulos de deuda externa.⁹

Con respecto a la administración de la cartera de crédito, desde un enfoque de economía política, la quiebra del BAC tiene sus raíces en el establecimiento de políticas discrecionales de crédito que creaban y otorgaban rentas en favor de deudores específicos, y que por ende repercutieron significativamente en la solvencia y estabilidad de la institución, empujándolo a la quiebra.

La creación y extracción de rentas en el BAC se caracterizó por la presencia de importantes grupos de interés externos a la institución, integrado por empresarios, políticos, y otros demandantes de crédito (grupos de interés exógenos) así como por la aparición de grupos buscadores de rentas dentro del banco, conformado por oficiales de crédito, mandos medios y altos ejecutivos (grupos de interés endógenos).¹⁰

Con los cambios suscitados en el entorno a partir de las reformas financieras, los grupos de interés exógenos ejercieron presión sobre los oficiales de crédito y autoridades de los bancos estatales convenciéndolos de mantener los antiguos esquemas de regulación a la hora de otorgar los créditos obviando los mecanismos de racionamiento bancario que exigía la nueva regulación.

En el caso del BAC, la presión de los grupos por mantener y capturar rentas se llevó a cabo a través de los esfuerzos de persuasión o *lobby*, y el poder económico, los cuales fueron utilizados por los grupos para convencer tanto a los oficiales de crédito como altos mandos del BAC, de obviar los criterios de selección bancaria permitiéndoles no solo tener acceso a los recursos del banco sino también de mantener las antiguas políticas de rentas: créditos a tasas de interés concesionarias, condonaciones y readecuaciones de deuda, topes máximos de crédito para mencionar algunos.

Esto permitió que poco a poco, diversos funcionarios del BAC actuaran en favor de deudores bien relacionados, otorgando préstamos en condiciones ventajosas. A este grupo se le ha llamado la Estructura Paralela.

El mismo surge a finales de 1991 e integrado por altos funcionarios y oficiales de crédito, quienes centralizaron un conjunto de decisiones relacionadas con la administración y control de los créditos, permitiéndoles obviar y evadir tanto los controles internos como las políticas de racionamiento bancario, logrando con ello crear, capturar y distribuir rentas tanto en beneficio propio como en favor de grupos de interés seleccionados previamente.¹¹

De esta manera, grupos de interés exógenos en concurso con los grupos de interés endógenos (Estructura Paralela), lograron obviar las políticas institucionales de racionamiento bancario, las cuales fueron sustituidas por otros criterios de selección basados en la discrecionalidad de los oficiales bancarios, como el conocimiento previo del deudor, las relaciones comerciales, de amistad y de parentesco con altos funcionarios del banco, y el padrinazgo político con altos funcionarios del gobierno de turno y agrupaciones políticas.

Como resultado, estos grupos fueron eximidos del racionamiento bancario, obteniendo préstamos millonarios en forma recurrente mediante sobregiros, evadiendo así los controles de documentación del deudor e información sobre el destino final de los fondos.¹²

A. Los Sobregiros Bancarios

Los sobregiros se caracterizaron por ser instrumentos de crédito ágiles, a través de los cuales se podían otorgar altos montos de préstamos en forma rápida, a clientes cuya capacidad de pago se suponía conocida por el Banco, por lo que no contemplaba la realización previa de estudios de crédito, de ahí que fueran llamados también préstamos informales sin documentar. Este suponía la cancelación de dichos préstamos a muy corto plazo en un período no mayor a ocho días.

Pese a las aparentes ventajas que este instrumento de crédito ofrecía, el BAC no disponía a inicios de la década de los noventa de reglamento alguno que regulara o autorizara el uso de sobregiros, razón por la cual este adoptó el sistema utilizado entonces por el Banco Nacional de Costa Rica.

De esta manera, los sobregiros fueron implementados para satisfacer la demanda de crédito de aquellos grupos o deudores catalogados por la estructura paralela del BAC como “deudores calificados”. Debido a la extralimitación de funciones en que incurrieron las autoridades del BAC, los sobregiros fueron otorgados rápidamente sin mediar control alguno por parte de los departamentos de control interno ni garantía real en favor del Banco, tanto sobre el destino de los fondos como los topes máximos de préstamo que se podrían autorizar.¹³

A ello se suma la ausencia de efectivos controles internos en la concesión de los préstamos y en los estudios de crédito, que se caracterizaron por ser superficiales e insuficientes, razón por la cual muchos de estos préstamos debieron ser reclasificados por la entonces Auditoría General de Entidades Financieras AGEF.¹⁴ La red de relaciones existentes entre un reducido círculo de empresarios, directivos de otros bancos estatales, partidos políticos, familiares, funcionarios y grupos ligados con los directores del BAC y la estructura paralela, sirvieron para que estos deudores lograran obtener una serie de facilidades de crédito para uso personal y para sus empresas, algunas de las cuales eran también socios altos personeros del BAC.¹⁵

En consecuencia, al menos 20 grupos empresariales compuestos por empresarios, políticos y personalidades del Gobierno que tenían algún tipo de relaciones entre sí y con los jerarcas del Anglo, obtuvieron créditos cercanos a los US \$15 millones de dólares, siendo una parte importante de estas operaciones, sobregiros aprobados por las autoridades del BAC, lo cual dejó entrever la excesiva concentración de la cartera en un número muy reducido de deudores privilegiados.¹⁶

A partir de la Tabla 5.1, se observa por ejemplo que entre 1987 y 1990 la cartera de crédito del Banco no presentó mayores cambios, pues su crecimiento porcentual fue del orden del 2 por ciento anual. No así entre 1991 y 1993 en que la cartera se disparó aceleradamente. Mientras en 1991 el total de préstamos colocados fue de 7.006 millones de colones, en 1992 este creció a más del doble, alcanzando los 15.604 millones de colones, situación que también se repite al año siguiente. Por otra parte si se comparan los montos totales colocados por el BAC entre 1987-1990 con los créditos otorgados entre 1991-1993, se observa que en el primer período el total colocado fue de 25.299 millones de colones, mientras que en el segundo alcanzó los 51.323 millones de colones, es decir poco más del doble lo cual indica que efectivamente, durante 1991-1993 el BAC adoptó una política expansiva de crédito.

Tabla 5.1: Banco Anglo Costarricense: Balance de la Cartera de Crédito y Pasivos Totales en Términos Reales

(Millones de Colones Corrientes). 1987-1993.

Año	Créditos Totales	Cambio Porcentual	Pasivos Totales*	Cambio Porcentual
1987	6,644	11.3	21,620	33
1988	6,167	-7.2	23,261	7.6
1989	6,313	2.4	27,720	19.2
1990	6,175	-2.1	34,095	23.1
1991	7,006	13.5	51,492	51.0
1992	15,604	122.7	58,655	14.1
1993	28,713	84.0	77,869	33.5

*Incluye el pasivo con costo más otros pasivos de operación

Fuente: Estados Financieros del Banco Anglo Costarricense.

Paralelamente, los pasivos con costo, estos es la obligaciones que el banco adquiría con el público por sus depósitos crecieron aceleradamente en esos años, lo que indica que el banco estaba dando sustento a la demanda de crédito – en las que se cuentan también las inversiones con títulos de deuda externa – mediante mayores obligaciones con el público, actuando como un banco de oferta.

Esta expansión irregular en la oferta de préstamos se debió a la aprobación de sobregiros bancarios, el refinanciamiento de créditos atrasados mediante sobregiros, así como el financiamiento del programa bananero iniciado a principios de los noventa, mediante líneas de crédito a tasas de interés concesionarias y en menor grado del financiamiento de la deuda política de los principales partidos políticos del país en 1990 y 1994, ambos años electorales.¹⁷

B. Políticas de Crédito Subsidiado en el Banco Anglo Costarricense

En la administración del presidente Rafael A. Calderón Fournier (1990-1994), se inició el desarrollo del programa bananero del Pacífico Sur en 1991 el cual consistió en la oferta de préstamos a tasas de interés concesionarias, a los productores de banano del Caribe y Pacífico Sur. Este programa fue financiado con recursos provenientes del Banco Anglo Costarricense BAC y el Banco Nacional de Costa Rica BNCR.

El BAC financió un total de 14 proyectos bananeros ubicados en el Pacífico Sur y el Caribe en su mayoría compañías privadas cuyas deudas a 1996 superaban los US\$ 21 millones de dólares, muchas de las cuales no fueron honradas oportunamente debido a la sobreoferta del fruto y a la caída del precio en los mercados internacionales, el cual afectó sensiblemente los ingresos de estas fincas, impidiéndoles cancelar oportunamente sus deudas incluyendo intereses.

Según un dictamen de la AGEF realizada al momento de la intervención del BAC, el total de los préstamos otorgados a estos proyectos representaron el 26,3% de la cartera total del banco; con un nivel de apalancamiento superior al 100% convirtiendo al BAC prácticamente en socio mayoritario de todas las fincas, ya que este asumió en muchos casos todo el financiamiento del proyecto y con el los riesgos.¹⁸

Problemas en la evaluación y asunción de los riesgos son evidentes, si se toma en cuenta que las mismas transnacionales bananeras estiman que una finca con un apalancamiento superior al 50% difícilmente podría seguir adelante, debido a la carga financiera que representarían los pasivos.

Luego de la quiebra y cierre del BAC, las fincas financiadas por esta entidad pasaron a ser administradas por el fideicomiso Banco Central-Bancoop que actualmente busca recuperar parte de estos créditos.

Según un dictamen de la Auditoria General de Entidades Financieras AGEF realizada al momento de la intervención del BAC, el total de los préstamos otorgados a estos proyectos representaron el 26,3% de la cartera total del banco; con un nivel de apalancamiento superior al 100% convirtiendo al BAC prácticamente en socio mayoritario de todas las fincas, ya que este asumió en muchos casos todo el financiamiento del proyecto y con el los riesgos.¹⁹

VI. Competencia por Rentas

El porqué el BAC decidió colocar parte importante de su cartera en inversiones de alto riesgo y porqué continuó dando financiamiento a estos proyectos a pesar de los riesgos y las pérdidas en que estaban incurriendo; y dada la notable concentración de los recursos, porque no se puso coto oportunamente?

Las razones que podrían darnos alguna explicación a estas preguntas podrían encontrarse en el control político de los bancos estatales de desarrollo y sus objetivos institucionales como bancos de oferta; en las rentas ofrecidas en el

programa bananero; a las debilidades encontradas en la evaluación de los créditos y finalmente a la presencia de deudores influyentes relacionados políticamente.

En primer lugar, el financiamiento desmedido de la cartera bananera respondió a dos factores implícitos en el BAC:

- a) por su condición de banco de desarrollo;
- b) por una directriz presidencial.

Con respecto al primer punto, existe la idea generalizada de que empresas de alto riesgo y autogestión, altamente protegidas y subsidiadas son el negocio natural de los bancos de desarrollo lo cual es un error, ya que se desvían recursos para atender necesidades creadas previamente por la oferta y no por la demanda como suele suceder. Por otro lado no existe claridad en cuanto al nivel de riesgos que estos bancos deben asumir en tales programas, pues se asume que su función es crear mediante el uso del crédito, oportunidades de desarrollo para los más pobres sin importar los costos ni los riesgos; en este sentido el éxito o fracaso de los programas de crédito dirigido han sido fácilmente atribuidos a la insuficiencia de recursos más que a la no viabilidad financiera de los proyectos.

Al final, el fracaso del programa es atribuido a la falta de apoyo financiero o a las condiciones del mercado más que a la naturaleza misma de las inversiones.

Además de las funciones de banca de desarrollo ya señaladas, la concentración del crédito bananero fue posible gracias a que el banco asumió todo el riesgo de estas inversiones convirtiéndose en socio mayoritario de las fincas.

Con las inversiones bananeras, el banco se constituyó en el principal socio al ofrecer un apalancamiento del 100 % por ciento de las inversiones, por consiguiente los riesgos de pérdidas de los créditos eran asumidos en su totalidad por la institución y no por los empresarios bananeros. Por consiguiente, el mayor subsidio ofrecido en estos créditos estuvo dado por la distribución del riesgo, pues si las fincas ganaban las ganancias eran asumidas por los empresarios bananeros, mientras que en caso de pérdidas, el costo del mismo sería asumido por el banco, a pesar de que se suponía que el banco debía utilizar según su propio criterio, mecanismos de racionamiento que le permitieran seleccionar adecuadamente a la población meta y establecer límites en los montos dados en préstamo según las garantías expuestas, minimizando así los riesgos inherentes en la concentración de la cartera y futuros problemas de pago.²⁰

No obstante, como puede inferirse, el BAC fracasó en mantener un adecuado control sobre su cartera al ofrecer sus créditos en forma casi irrestricta; por ende la competencia entre grandes deudores por acaparar el mayor monto de crédito posible y los subsidios adyacentes se intensificó, pues estos sabían que cuanto más grande fuera el préstamo así sería también el subsidio y la transferencia de riqueza ante una eventual pérdida dada la distribución del riesgo.

Por supuesto, a la hora de buscar estas rentas la riqueza previa del deudor y el poder político inherente jugaron un papel determinante, a juzgar por el tamaño de los préstamos. Normalmente, grandes prestatarios tienen acceso a grandes préstamos debido a que estos poseen una mayor cantidad de activos (fincas, maquinaria, plantaciones, negocios privados y actividades relacionadas), lo cual los hace elegibles (deudores no racionados), obteniendo el crédito demandado, concentrando los subsidios y los beneficios del programa. En consecuencia, aquellas compañías que lograron obtener créditos superiores a los US \$3 millones de dólares lograron capturar proporcionalmente una cantidad de ingresos (subsidios) mayor que aquellas compañías con préstamos proporcionalmente menores.

Adicionalmente, la actividad de los grupos por capturar estas rentas pudo ser más intensa debido a otros factores como el racionamiento del crédito bancario en otro banco estatal, el Banco Nacional de Costa Rica, y la centralización de las decisiones de crédito del BAC en la Estructura Paralela. Sobre el primero, la política tomada por el Banco Nacional de establecer un tope de préstamos al sector bananero entre 1991 y 1992, trasladó la demanda de los grupos de interés hacia el BAC por lo que las presiones por obtener crédito posiblemente se incrementaron, en especial de aquellas fincas con montos inferiores a los 2.5 millones de dólares.

Considerando el tamaño de los préstamos, es poco probable que estos hayan sido ventilados debidamente por los oficiales de crédito, por el contrario posiblemente fueron aprobados por quienes dominaban la toma de decisiones en el banco en la llamada estructura paralela, estableciendo mecanismos de racionamiento basados en el conocimiento previo del deudor, su riqueza y el poder político adyacente más que en la elegibilidad y los futuros riesgos. El espectro de relaciones políticas encontradas en el BAC, sugiere que este factor pudo tener considerable importancia a la hora de autorizar los desembolsos.²¹

Dicho conjunto de relaciones políticas entre las autoridades bancarias y empresarios están de alguna manera garantizadas por las relaciones formalmente constituidas entre los órganos directivos de los bancos y otras instituciones autónomas del estado. La coordinación de las políticas del sector bananero recaen en la Corporación Bananera Nacional CORBANA, institución pública creada para tal efecto, cuyo órgano directivo esta compuesto por

un presidente designado por el Ejecutivo; y dos representantes de los bancos estatales quienes le dan contenido a las políticas del sector mediante el financiamiento bancario.

Esta red implícita de relaciones permitió que entre 1990 y 1994 altos directivos del BAC ocuparan a su vez puestos directivos en CORBANA, lo cual denota el marcado apoyo del banco a las inversiones bananeras. Empresarios y políticos influyentes del sector, pudieron canalizar directamente sus demandas de crédito en las autoridades políticas del BAC, obteniendo la aprobación y el desembolso de manera expedita.

Una indicación de quienes fueron los principales beneficiarios puede obtenerse a partir de la distribución de los créditos del programa. Los principales deudores del BAC lo constituyen compañías privadas algunas de las cuales pertenecen a un mismo dueño o socios, en tanto que únicamente fueron financiadas tres cooperativas.

El mayor subsidio recibido por las fincas beneficiarias, viene dado por el hecho de que el BAC asumió todo el riesgo de esas inversiones y no los bananeros. En estas condiciones, la oferta de crédito en cualquier otro banco hubiese sido nula.

VII. Efectos sobre la Concentración de la Cartera

Las irregularidades cometidas en la administración de los créditos y la renuencia a ejecutar políticas serias de cobro incluyendo los proyectos bananeros, provocó que se concentraran parte importante de los recursos del BAC en un reducido número de deudores.

Según la Auditoría General de Entidades Financieras AGEF, en 1994 el total de la cartera del Banco Anglo era de 36.015 millones de colones. De esta suma, 25.842 millones de colones correspondían a préstamos por montos superiores a los 5 millones de colones, los cuales representaban un 72 % por ciento de la cartera del Banco, mientras que el restante 28 % por ciento correspondían a préstamos por montos inferiores.

De las operaciones superiores a los 5 millones de colones, la AGEF revisó una muestra de doscientos deudores, de los cuales se pudo determinar que adeudaban en total 17.650 millones de colones. Esto representaba el 49 % por ciento del total de la cartera del Banco y un 68 % por ciento de las operaciones con montos mayores a los 5 millones de colones.²²

En contraste, deudores racionados obtuvieron créditos por un total de 10.173 millones de colones, con préstamos que en promedio se encontraban por debajo de los 5 millones de colones, lo cual representaba el 28 % por ciento de la cartera del Banco, porcentaje bastante inferior en comparación al 72 % acaparado por aquellos deudores no racionados.

En la Tabla 7.1 se presenta un cuadro comparativo por categoría de riesgo para aquellos préstamos mayores e inferiores a los 5 millones de colones, así como las pérdidas estimadas a 1994.

Tabla 7.1: Banco Anglo Costarricense: Cálculo de Estimación de Incobrables y Pérdidas Estimadas en Cartera al 30 de Junio de 1994. (Millones de Colones Corrientes).

Categoría	Criterio A (Menores de 5 Millones)	Criterio B (Mayores a 5 Millones)	A+B	Estimación de Incobrables	Pérdidas
A	6,298	3,461	9,760,723	48,804	0
B	1,414	7,093	8,508,325	85,083	85,083
C	2,030	7,850	9,880,913	1,482,137	1,976,183
D*	233,794	4,648	4,882,475	2,441,238	2,929,485
E	196,063	2,787	2,983,345	2,237,509	2,685,010
Total	10,173,574	25,842,207	36,015,781	6,294,771	7,675,761

*En las categorías D, E se incluyen operaciones con una morosidad mayor a 5 meses, las cuales fueron contabilizadas como pérdidas, entre estas el financiamiento de las fincas bananeras.

Fuente: Interventoría Banco Anglo Costarricense, Banco Central de Costa Rica.

La columna Criterio A corresponde a aquellos créditos otorgados por montos inferiores a los 5 millones de colones, mientras que la columna Criterio B corresponde a créditos superiores a los 5 millones de colones.

Como puede observarse en la columna A, hubo una mejor distribución de los créditos inferiores a los 5 millones de colones, concentrándolos principalmente en las categorías de bajo riesgo A,B,C y muy poco en las de alto riesgo -

categorías *D* y *E* - donde el total de préstamos no supera los 500.000 colones. Lo cual significa que posiblemente, estos deudores fueron fuertemente evaluados por los oficiales de crédito, mediante una mayor exigibilidad en los requerimientos de crédito.

Por otra parte, en la columna “Criterio *B*” correspondiente a préstamos superiores a los 5 millones de colones, los préstamos fueron concentrados principalmente en las categorías de bajo riesgo A,B,C. No obstante se registran pérdidas impulsadas principalmente por la morosidad en los créditos superiores a los 5 millones colocados en las categorías *D* y *E*.

Como ya hemos señalado, estas pérdidas se debieron en parte a las debilidades de cobro y por consiguiente a una morosidad superior a los 180 días así como en la clasificación de los créditos.

Según la AGEF, algunos de los problemas que venía arrastrando la institución desde 1992 y podrían explicar dichas pérdidas se encuentran : inexistente información financiera en el expediente de crédito que permitiera establecer la capacidad real de pago de los deudores, aprobación recurrente de sobregiros para cancelar créditos e intereses atrasados, a las constantes prórrogas, arreglos de pago, y a debilidades internas en la evaluación y aprobación de las solicitudes de préstamo principalmente en el Departamento Legal, la Gerencia de Crédito y la Gerencia de Operaciones, los cuales dieron paso al refinanciamiento de operaciones de crédito ya vencidas.²³

Como resultado, grupos poderosos tradicionalmente subsidiados por el gobierno y relacionados con las autoridades del BAC y los principales partidos políticos, no solo lograron evadir las políticas institucionales de racionamiento bancario sino que tambien obtuvieron cuantiosos préstamos en condiciones ventajosas, concentrando parte importante de la cartera total del banco, estimada entonces en aproximadamente US\$ 100 millones de dólares.

Resumiendo, el éxito de los grupos a la hora de buscar y capturar rentas en el BAC, evidencian la notable vulnerabilidad de las autoridades del Banco a la presión de los grupos de interés, la cual se explica básicamente por tres factores: por la presencia de intereses económicos comunes entre la estructura paralela y algunos de estos grupos, por el compromiso político imperante entre los directivos del BAC y altos funcionarios del gobierno de turno y grupos políticos, y finalmente como una forma de evitar el choque político con importantes sectores y grupos de interés tradicionalmente subsidiados, lo cual denota relaciones de poder. Este último es el caso del financiamiento de las fincas bananeras situadas en el Pacífico Sur del país.

A. Efectos sobre la Morosidad de la Cartera

La concentración de la cartera vino a su vez aparejada de una fuerte morosidad por parte de los deudores del Anglo especialmente en 1993. En la tabla 7.2 se presenta un desglose sobre el índice de morosidad del BAC entre 1990 y 1993. Pese a que el porcentaje de morosidad de la cartera de préstamos no parece ser preocupante, en realidad este mostraba un marcado deterioro, principalmente después de 1993, siendo en parte el resultado de la morosidad de los créditos otorgados mediante sobregiros y el financiamiento de las fincas bananeras financiadas en el Caribe y Pacifico Sur.

Tabla 7.2: Banco Anglo Costarricense. Morosidad de la cartera al 31 de Diciembre de cada Año (Millones de Colones Corrientes) 1990-1993

	Cartera Total	Cartera a más de 90 Días	Porentaje
1990	6.631	990	15
1991	7.587	861	11.3
1992	16.522	564	3.4
1993	29.554	4.927	17

Fuente: Estados Financieros del Banco Anglo Costarricense.

B. Efectos sobre la Suficiencia Patrimonial

Los problemas en la recuperación de los préstamos no solo se reflejó en el alto índice de morosidad del banco, sino también en su capacidad de generar recursos con los cuales hacerle frente a las pérdidas en que estaba incurriendo. La suficiencia patrimonial se define como el nivel de capital que le permite a la entidad financiera hacer frente a los riesgos de pérdidas por sus operaciones.²⁴ Según lo dispuesto por la Superintendencia General de Entidades Financieras, instituciones financieras con rangos de suficiencia patrimonial inferior al 10.0 % son calificadas como inestables, lo que implican que estas podrían enfrentar serios problemas para poder cubrir con sus propios recursos, eventuales pérdidas del capital.

Según la SUGEF, los niveles de suficiencia patrimonial se mantuvieron por debajo del mínimo establecido en el

trienio 1990 y 1993 (Tabla 7.3) . En este período, el nivel más alto de apalancamiento con respecto al resto de los bancos estatales, con un endeudamiento de 14.04 veces su patrimonio.²⁵ Al respecto, la entonces Auditoría General de Entidades Financieras señaló que al 31 de diciembre de 1993, las provisiones registradas por el BAC solo cubrían el 29% de los activos, en tanto que el restante 71% de las pérdidas estimadas se encontraba al descubierto, por lo que su patrimonio esta comprometido en un 77.3%.²⁶

Tabla 7.3: Banco Anglo Costarricense: Suficiencia Patrimonial a Diciembre de cada Año. (Millones de Colones Corrientes). 1990-1993.

	1990	1991	1992	1993
Patrimonio Económico	1,399	2,123	2,747	3,620
Activos Riesgosos	15,770	25,737	33,630	49,342
Suficiencia Patrimonial	8.87	8.25	8.17	7.34

Fuente: Estados Financieros del Banco Anglo Costarricense.

VIII. Re-regulación política y Distribución de Rentas en el BAC

Debido a la imposibilidad de los deudores bananeros de cancelar sus deudas con el BAC y otros bancos estatales, la administración Figueres Olsen decidió enviar a la Asamblea Legislativa en 1997, el proyecto de ley denominado Venta de Cartera con Descuento de los Créditos Bananeros del Pacífico Sur²⁷ , el cual contempla beneficios adicionales para aquellos proyectos que hubiesen enfrentado problemas por comercialización o desastres naturales ubicados en la zona sur a partir de 1993. El proyecto comprendía una serie de facilidades para los deudores bananeros entre estas:

- a) el descuento de hasta un 50% de las deudas que los bananeros tengan con los bancos estatales, incluyendo el principal e intereses acumulados,
- b) financiamiento a través de la creación de un fideicomiso el cual comprará el porcentaje restante de la cartera utilizando como medio de pago la emisión de bonos bananeros estatales denominados Bonos FIREBAN que contarán con la garantía del estado a través del Ministerio de Hacienda
- c) se amplía el plazo para los pagos.

Inicialmente, el proyecto beneficiaba aquellas fincas de autogestión y empresas privadas ubicadas en la zona sur, tanto del BNCR, como del extinto BAC actualmente administrados por el fideicomiso Banco Central-Bancoop.

Las ventajas ofrecidas por el proyecto a partir del descuento del 50% de la deuda significaba la condonación de aproximadamente 17 millones de dólares del total de la deuda, incluyendo las fincas financiadas por el BNCR. Debido a ello, grupos originalmente excluidos del programa, incluyendo, las fincas financiadas por el Anglo en el Caribe, abogaron por su inclusión en el proyecto así como otras organizaciones del sector; entre estas Fiduciaria Bananera del Sur FIBASUR, la Cámara Nacional de Bananeros y la Cámara Nacional de Productores Independientes de Banano.

Como parte de la iniciativa del gobierno, los diputados aprobaron un plan de rescate a la actividad bananera del Sur por un total de 7.900 millones de colones que serían destinados para aliviar la situación de la zona. Sin embargo, debido a la alta concentración de los créditos, casi la mitad de estos recursos serían capturados por 5 compañías, pertenecientes a cuatro empresarios quienes obtendrían el 43% de los recursos del plan. Estas fincas son Línea Verde, Serbasur, Chánguina, Térraba y Banasur las cuales adeudaban 2,761.561.138 millones de colones, por lo que eventualmente se les regalarían 3.500 millones de colones.²⁸

A pesar de las ventajas contenidas en el proyecto, la situación financiera de estas compañías sigue siendo precaria según se desprende de un estudio realizado por el fideicomiso Banco Central-Bancoop en 1998.²⁹ El mismo señala que las fincas del Pacífico Sur necesitan cada una en promedio, una inversión inicial de 500 millones de colones para su rehabilitación y recuperación, no obstante, resulta poco probable que estas puedan convertirse en alternativas viables de inversión siendo prácticamente insalvables. Solamente tres de ellas son parcialmente viables, pudiendo cubrir únicamente parte de los intereses, en tanto que cuatro fincas más de un total de siete son financieramente inviables y las pérdidas esperadas son totales.

Por otro parte, algunas de las fincas ya han sido abandonadas por sus propietarios, perdiéndose el valor de las plantaciones y los terrenos, siendo difícil que los bancos puedan recuperar al menos parte de sus préstamos.

La discusión del proyecto generó una intensa lucha política entre los grupos beneficiarios y los que se oponían a este, por lo que no logró su aprobación en el plenario legislativo, quedando sin resolver como los bancos podrían recuperar estos préstamos. Como una vía alternativa, el comité que integra el fideicomiso Banco Central-Bancoop logró establecer en 1998, un acuerdo con el ente emisor autorizándolo a negociar arreglos de pago caso por caso con cada una de las fincas, abriendo nuevamente la posibilidad de recuperar parte de los créditos.³⁰

Con el mismo se lograron readecuar deudas por un total de 25 millones de dólares, otorgándoles a las fincas un plazo de 20 años para el pago de sus deudas con un período de gracia de 5 años. El fideicomiso Banco Central-Bancoop espera que a través de este mecanismo, se puedan recuperar una buena proporción de los préstamos otorgados por el BAC, en lugar de hacerlo por la vía administrativa y judicial. La posibilidad de recuperar parte de las deudas a través de esta modalidad es más realista si se consideran las pérdidas adicionales en que podrían incurrir los bancos si se decide embargar las fincas.

IX. Efectos del Subsidio sobre la Distribución de Rentas

Las condonaciones de deuda y la falta de pago por estos proyectos han creado cuantiosas rentas para estos deudores si se considera que existen tres formas en que los préstamos afectan la distribución del ingreso: a través de los rendimientos que se obtienen por el uso de los recursos dados en préstamo; a través de la transferencia de ingresos a tasas de interés subsidiadas y a través del no pago del préstamo.

Gonzáles-Vega (1990) señala que el préstamo como tal tiene un impacto directo sobre la riqueza del deudor, esto es sobre sus ingresos. La función de ingreso para cada deudor esta dada por la siguiente ecuación:³¹

$$Y = a (N + L) - iL \qquad (9.1)$$

Donde

- a: es la tasa promedio de rendimiento de los insumos empleados.
- N: disponibilidad inicial del productor (su riqueza)
- L: tamaño del préstamo recibido
- i: tasa de interés pagada por el préstamo.

A través del crédito este puede incrementar su riqueza mediante el control sobre otros activos productivos. Cuanto más grande sea el préstamo mayor será la disponibilidad sobre otros recursos con los cuales producir nueva riqueza. De igual manera, en la medida en que la tasa de rendimiento por el uso de sus activos o insumos productivos sea mayor a la tasa de interés cobrada por los préstamos, el deudor estará obteniendo un ingreso adicional que ira incrementando su riqueza a través del tiempo. Dicho de otra forma, el deudor podrá destinar los recursos del préstamo en actividades diferentes a las inicialmente pretendidas que le proporcionan a su vez un rendimiento mayor que si se usaran para el fin con que fue solicitado.

Por otro lado, si consideramos que el tamaño del préstamo incide directamente en el ingreso, el monto de transferencia gratuita será directamente proporcional al tamaño del préstamo. En este sentido tasas de interés concesionarias, condonaciones y readecuaciones de pago vienen a incrementar la función de ingreso de los deudores. De acuerdo a la siguiente función :

$$G = (r^* - r) L (W) \qquad (9.2)$$

Donde

- G: monto de la transferencia gratuita;
- L: tamaño del préstamo ;
- W: riqueza del prestatario;
- r*: costo de oportunidad social cobrada por el uso de los recursos dados en préstamo;
- r : tasa de interés cobrada sobre el préstamo.

Cuanto más negativa sea la tasa de interés cobrada, mayor será la transferencia de riqueza y la competencia por los fondos del programa. Tal como se muestra en la tabla 6.1, paradójicamente son los productores grandes (deudores no racionados) los que obtienen los créditos más grandes y, por consiguiente los que reciben los montos más grandes del subsidio. Estos incentivos junto a las readecuaciones y arreglos de pago han logrado transferir cuantiosas rentas a estos grupos, lo cual se constituye en un importante incentivo para aquellos grupos excluidos, que desean beneficiarse de tales arreglos.

Finalmente, una forma adicional de obtener riqueza es a través de la morosidad y la cultura del no pago, que parecen cobrar importancia cuando las autoridades bancarias no son serias ni consistentes en los cobros, así como cuando se

privilegian políticas recurrentes de subsidios hacia clientes preferentes.

En condiciones de excesivo endeudamiento y considerables subsidios, hasta las fincas más pequeñas empezaran a pensar en términos estratégicos, ya que si una sola se declarara insolvente muy posiblemente sería sancionada, en tanto que si lo hacen todas y al mismo tiempo, los costos probablemente serán menores por cada una de ellas.

Lo racional será entonces endeudarse y esperar, confiando en que las deudas acumuladas forzarán a un gran número de fincas al incumplimiento, en espera de políticas reguladoras que les sean favorables, así logran obtener un volumen nada despreciable de ingresos adicionales, socializando las pérdidas. El incumplimiento de pago prevalece ante marcos jurídicos deficientes que adolecen de severidad en el rendimiento de cuentas de los deudores, permitiendo que sea el acreedor quien mayoritariamente asuma las pérdidas.

Si partimos del supuesto de que los créditos bananeros contemplan una tasa de interés mensual fija del 3%, y que los cobros se hubieran iniciado a partir de 1993, el total de interés anual percibido por el BAC sería de 636.524 dólares, por lo tanto a diciembre de 1998 los intereses devengados cubrirían un total de \$ 3,182.623 dólares. Esta suma es muy superior considerando que en muchos casos los intereses y el principal no han sido a la fecha cancelados.³²

X. La Regulación como Estrategia Política

A menudo, los bancos de desarrollo pertenecientes al gobierno se han convertido en centros de asignación de favores políticos para el partido en el poder. El crédito barato ha sido utilizado para pagar o comprar el apoyo de importantes grupos de votantes y de otros grupos de interés *coyunturalmente importantes* en términos políticos.

Tanto la regulación política como la re-regulación responden a la necesidad de los grupos gobernantes de mantenerse en el poder lo cual tiene especial significancia en tiempos de campaña electoral, cuando el número de votos para el partido oficialista es determinante en términos de conservar el poder. Los esfuerzos políticos para obtener el apoyo de los grupos serán canalizados a través de concesiones y regalías. Es una transacción política entre oferentes y demandantes de votos, donde el punto de equilibrio significa la ganancia en ambos lados: permanencia en el poder para unos, mayor financiamiento y arreglos de pago para otros.

La iniciativa del Ejecutivo a menos de un año de los comicios presidenciales, y posteriormente los arreglos de pago ejemplifican como la naturaleza del ciclo político encaja perfectamente con los intereses de los grupos de interés. Las fincas beneficiarias no solo se remiten a su condición de deudores y empleadores, sino también al apoyo de organizaciones gremiales que a su vez no solo defenderán los intereses de sus asociados sino que buscaran la forma de obtener ventaja de la situación.

Es fácil determinar la fuerza del sector bananero, si se observa que el número de organizaciones involucradas en las negociaciones con el gobierno y los bancos, asciende a más de dieciocho grupos entre las que se encuentran las fincas afectadas, representantes del sector bananero y varias comunidades.³³

Muy posiblemente, los grupos en el poder pudieron estar dispuestos a ofrecer políticas de subsidios a cambio del apoyo político antes y después de las elecciones, lo que evidencia que también estos grupos han sido capaces de identificar y sacar provecho a esta coyuntura política, obteniendo la mayor cantidad de rentas y regulaciones posibles que si lo hicieran en otro momento. Las presiones sobre los oficiales de gobierno pudieron ser mayores considerando que los mismos políticos y legisladores han sido juez y parte del problema, entonces la situación se torna radicalmente distinta, donde el límite de la representatividad es difusa. No es de extrañar que entonces problemas de gremios o sectores específicos alcancen el status de problema de interés nacional. En todo caso, se estaría legislando por intereses de grupos e individuos muy bien definidos.

Conclusiones

En Costa Rica, las decisiones de crédito en la banca estatal han sido dominados por los grupos de interés buscadores de rentas: políticos, burócratas, instituciones públicas y agentes económicos, quienes han podido en un marco de paternalismo e intervencionismo estatal, apropiarse de cuantiosas rentas mediante el establecimiento de subsidios al crédito, mediante la institucionalidad de la morosidad y el no pago, restricción en la oferta de crédito para otros sectores de la producción y financiamiento del déficit del gobierno.

Con el tiempo, estos grupos han ganado espacios que les ha permitido influir en las decisiones de crédito de los bancos y en las políticas del gobierno dirigidos a otorgar subsidios y un mayor financiamiento bancario.

En este sentido, la inclinación de los políticos por comprar votos y saldar compromisos con sus clientelas mediante

subsidios y facilidades de acceso al crédito de los bancos estatales, ha fomentado la especialización de los grupos buscadores de rentas en un sistema financiero que de por sí se presta para ello. Los resultados obtenidos son contundentes en señalar la injerencia de las autoridades políticas gubernamentales como uno de los principales causantes de la ineficiencia del sistema financiero nacional y especialmente de la banca estatal.

Ante la ausencia de dueños claramente definidos, el control de los bancos estatales ha sido asumido por los políticos, empleados bancarios y grupos de interés, convirtiendo a los bancos públicos en una fuente de distribución de riqueza, canalizando préstamos en condiciones favorables a sus respectivas clientelas así como aquellos grupos que han sido capaces de condicionar a las autoridades de gobierno y oficiales de crédito en los bancos estatales.

En el Banco Anglo Costarricense, las decisiones de crédito sobre a quién prestar, cuánto y en que condiciones, estuvo fuertemente condicionada por la presencia de autoridades de gobierno, oficiales bancarios y grupos de interés buscadores de rentas, los cuales lograron sustraer una gran cantidad de préstamos en condiciones irregulares a través de la evasión del control institucional, de los requerimientos de crédito, y de las relaciones de poder y padrinazgo político existente entre estos grupos y los jerarcas del BAC. Esto hizo posible que deudores “bien relacionados” tuvieran acceso en forma recurrente a los créditos del BAC, concentrando así parte importante de la cartera del banco.

La extracción de rentas fue posible gracias a que en primer lugar, dentro del BAC se conformó una estructura de poder político denominada Estructura Paralela la cual concentró en los altos jerarcas del banco y oficiales de crédito, decisiones relacionadas con la administración y control de los préstamos; de esta manera la aprobación y recuperación de los préstamos estuvo sujeta a sus intereses de grupo.

En consecuencia, la extracción de rentas en el BAC fue posible por un lado, a la informalidad en que fueron otorgados dichos préstamos, pues las garantías ofrecidas fueron en la mayoría de los casos inferiores al valor del crédito y en otros no la hubo del todo, lo que causó que el banco no pudiera recuperar oportunamente sus créditos.

Como resultado de la injerencia de intereses políticos y de la poca seriedad y rigurosidad con que se encaró la demanda de crédito de estos grupos, sobrevino la quiebra del Banco Anglo Costarricense, el cual es hasta ahora el mejor ejemplo de cuan funestos pueden llegar a ser los grupos de interés a la hora de buscar, capturar y extraer rentas en un sistema bancario ampliamente dominado por la banca estatal y limitado por el control político que ejercen estos grupos.

Otro factor que incidió en la quiebra del BAC, fue el financiamiento de las fincas bananeras situadas en el Caribe y Pacífico Sur del país.

Debido a la ya mencionada injerencia de grupos de interés en las decisiones de crédito del BAC, aquellos grupos de deudores que estaban relacionados políticamente con las autoridades de gobierno o los jerarcas del BAC, lograron acaparar una parte importante de los créditos ofrecidos a diferencia de los pretendidos beneficiarios, los pequeños y medianos productores.

En este sentido, la regulación política del crédito bancario visto como un instrumento de desarrollo, más bien ha servido para que grupos buscadores de rentas, ya sea dentro o fuera del gobierno, puedan apropiarse de cuantiosas sumas de dinero a través de la banca estatal. La implementación de nuevos esquemas de regulación (re-regulación) dirigidos a resolver los problemas producidos en la regulación inicial mediante arreglos de pago, condonaciones y nuevos subsidios, refuerzan la tesis de que la regulación política al crédito bancario es más bien un instrumento eficaz de creación y distribución de rentas que de búsqueda de equidad social.

Por otra parte, también pone en tela de duda la idea de que el control político sobre los bancos de desarrollo y la existencia misma de estos intermediarios, son necesarios para el desarrollo del país, cuando en realidad estos bancos han sido capturados para servir predominantemente a los intereses de diversos grupos buscadores de rentas, que son los que logran dominar el juego político. Al final, los bancos de desarrollo han terminado asumiendo los costos que implican el establecimiento de dichas políticas tales como una elevada morosidad, incumplimientos de pago y desviación de los fondos del programa. La quiebra del BAC nos muestra lo nocivo que resultan ser este tipo de regulaciones políticas: primero por las rentas que ofrecen y segundo por sus costos, en este caso la quiebra de un banco estatal.

Notas

¹Véanse McKinnon (1973) y Shaw (1973). [Return](#)

² Fry (1988) pág. 15 [Return](#)

- ³ Sobre el mismo, véanse los trabajos realizados por Bhagwati (1982), Kane (1977, 1984), Gónzáles Vega (1976), Von Pischke, Adams y Donald (1983). En el caso del sistema financiero costarricense véase Gonzáles Vega (1990), Gonzáles Vega y Mesalles (1993), Castro (2000). [Return](#)
- ⁴ Kane (1990), pág. 209-228. [Return](#)
- ⁵ Bhagwati (1982), pág. 989. [Return](#)
- ⁶ Véase Mesalles (1990). [Return](#)
- ⁷ (Kane, 1990). [Return](#)
- ⁸ Véanse los trabajos realizados por Mesalles (1991) y Castro (2000). [Return](#)
- ⁹ Debido a que el propósito de nuestro estudio se concentra en la búsqueda de rentas a través de la administración de la cartera de crédito, el tema sobre las supuestas inversiones en títulos de deuda externa no es abordado en el mismo. Para referencias sobre este tema véase Asamblea Legislativa (1996) Comisión Investigadora del BAC: Informe de Mayoría y Minoría, expediente 12.033. [Return](#)
- ¹⁰ Las juntas directivas de los bancos estatales son considerados como grupos de interés debido a que estos son designados por el Poder Ejecutivo. La misma está conformada por siete miembros, cuatro de ellos designados por el partido ganador en las últimas elecciones presidenciales y tres miembros designados por la que fuese la segunda fuerza política resultante. [Return](#)
- ¹¹ Véase Asamblea Legislativa (1996a) Informe del Presidente de la Comisión Especial Investigadora del Banco Anglo Costarricense, págs. 110-111. [Return](#)
- ¹² Los sobregiros se caracterizaron por ser instrumentos de crédito ágiles, a través de los cuales se podían otorgar altos montos de préstamos en forma rápida, a clientes frecuentes cuya capacidad de pago se suponía conocida por el Banco, por lo que no contemplaba necesariamente la realización de los estudios de crédito razón por lo que eran llamados préstamos informales sin documentar. [Return](#)
- ¹³ Véase Asamblea Legislativa (1996) acta No. 32 pág. 20. [Return](#)
- ¹⁴ La entonces Auditoría General de Entidades Financieras AGEF pudo determinar que los créditos otorgados por el BAC fueron mal calificados, pues en muchos casos las garantías ofrecidas no eran suficientes para cubrir el riesgo de pérdida de los préstamos. Préstamos sin garantías fueron calificados por los funcionarios del banco como de bajo riesgo, cuando en realidad no existía garantía alguna que respaldara la operación ni los riesgos de pérdida, lo que demuestra la mala atención que el BAC daba a la concesión de créditos.. Asamblea Legislativa, (1996a), pág 60-61. [Return](#)
- ¹⁵ El BAC había otorgado créditos y sobregiros a personalidades políticas, algunas de las cuales eran a su vez socios comerciales o representantes de las fincas financiadas por el BAC en el Caribe y el Pacífico Sur. [Return](#)
- ¹⁶ La Nación, 6 enero 1995 y Archivo Periódico AL Día, 1994-1995. [Return](#)
- ¹⁷ Esto es lo que caracteriza a los bancos de desarrollo, denominados por Patrick (1966) como bancos de oferta, ya que las autoridades de gobierno pueden establecer políticamente, líneas especiales de crédito para deudores meta, generalmente a tasas de interés subsidiadas. Inicialmente, esto provoca que los bancos deban ofrecer una mayor cantidad de préstamos, hacia deudores que quizás en otras circunstancias no serían sujetos de crédito, estimulando una demanda creciente de fondos, que se traduce en mayores presiones sobre las entidades bancarias para otorgar los créditos solicitados. Ello crea un círculo vicioso que compromete la estabilidad de la institución, máxime que no es posible restringir el crédito mediante mecanismos habituales de racionamiento bancario. Parte importante de la expansión del crédito en el Banco Anglo se debe precisamente al financiamiento del programa bananero iniciado en 1990 el cual es analizado en el capítulo V. [Return](#)
- ¹⁸ Asamblea Legislativa (1996), pág.59. [Return](#)
- ¹⁹

Asamblea Legislativa (1996), pág.59. [Return](#)

20 Por ejemplo, ante el exceso de demanda por los créditos bananeros, entre 1991 y 1992 el Banco Nacional de Costa Rica decidió financiar únicamente 4.000 millones de colones de una demanda total de 12.000 millones de colones para evitar así la concentración de la cartera. Carta dirigida al Ministro de Agricultura por la Junta Directiva del BNCR, 18 febrero, 1997. [Return](#)

21 Castro (2000) pág. 83-88. [Return](#)

22 Entre las operaciones de alto riesgo se encontraban aquellas correspondientes a la cartera bananera. AGEF (1997), pág. 2. [Return](#)

23 AGEF (1994a), pág 9-11. [Return](#)

24 (Wild, 1988) pág. 222 [Return](#)

25 Oficio AGEF 285-94, Resumen Informe Económico Financiero BAC, Diciembre 31, 1993. [Return](#)

26 Resumen Informe Económico Financiero del BAC, Diciembre 31, 1993; remitido al Presidente del Banco Central mediante oficio AGEF-285-94 del 1 marzo de 1994. [Return](#)

27 Proyecto de ley 12.845, enviado a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa el 1 de abril de 1997. [Return](#)

28 La República, 22 octubre 1997. [Return](#)

29 La Gaceta No.171, 2 setiembre,1998. [Return](#)

30 La Nación, 30 noviembre 1998. [Return](#)

31 González Vega (1990 b). [Return](#)

32 Expediente de Ley 12.845, 1 abril 1997. [Return](#)

33 Asamblea Legislativa, Expediente 12.845. [Return](#)

Referencias

Asamblea Legislativa (1996) *Comisión Investigadora del BAC: Informe de Mayoría y Minoría*, expediente 12.033, pag 72. Asamblea Legislativa

Bhagwati, J.N. (1982) "Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, v.90, No.5

Castro, Alexánder (2000) *Injerencia Política, Grupos de Interés y Extracción de Rentas en el Sistema Bancario Nacional. Costa Rica*. Tesis, Maestría en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

Fry, Maxwell (1988) *Money, Interest and Banking in Economic Development*, The John Hopkins University Press.

González-Vega, Claudio (1976) *On the Iron Law of Interest rate Restrictions: Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in other Less Developed Countries*, Ph.D. Dissertation, Stanford University.

González-Vega y Luis Mesalles (1993) La Economía Política de la Nacionalización Bancaria en Costa Rica: 1948-1990.en *Reforma Financiera en Costa Rica, Perspectivas y Propuestas*, Claudio González-Vega, Thelmo Vargas, eds., Academia de Centroamérica, Ohio State University, Programa de Servicios Financieros.

González-Vega, Claudio (1990) Comportamiento de los Acreedores Agropecuarios al Racionar el Crédito: La Ley de Hierro de las Restricciones a las Tasas de Interés, en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke,

eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural : La Nueva Visión*. Ohio State University.

González-Vega, Claudio (1990b) Crédito Agropecuario Artificialmente Barato: Redistribución al Revés, en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke, eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural : La Nueva Visión*. Ohio State University.

Kane, Edward J. (1977) Good Intentions and Unintended Evil: The Case Against Selective Credit Controls, *Journal of Money, Credit and Banking*, 9 : 55-69

Kane, Edward J. (1990) Economía Política del Crédito Agropecuario Subsidiado en Países de Bajos Ingresos, en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke, eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural : La Nueva Visión*. Ohio State University.

McKinnon, Ronald I. (1973) *Money and Capital in Economic Development*, Washington D.C.: Brookings Institution.

Mesalles, Luis (1991) *Pressure Group Influence on Policymaking: The Case of the Costa Rican Nationalized Banking System*. Thesis, Ohio State University.

Meynaud, Jean (1962) *Los Grupos de Presión*, Editorial Universitaria, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-34.

Shaw, Edward S. (1973) *Financial Dependence in Economic Development*. New York: Oxford University Press.

Von Pischke, John D., Dale W Adams and Gordon Donald, eds. (1983) *Rural Financial Markets in Developing Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Last updated: February 18, 2002