

MONOGRAFÍA 7

EL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS: SISTEMA BANCARIO

Félix Delgado



332.097286

D448s

Delgado Quesada, Félix

El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años :
sistema bancario / Félix Delgado Quesada. -- San José :
Academia de Centroamérica, 2016.
viii, 147 p. ; 28 cm. -- (Monografía; 7)

ISBN 978-9977-21-109-1

1. SISTEMA FINANCIERO - COSTA RICA. 2. DESARRO-
LLO ECONÓMICO. 3. SISTEMA BANCARIO. I. Academia
de Centroamérica. II. Título. III. Serie.

Asistente de edición: Braulio Villalobos

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Rosibel Escalante

Los trabajos firmados que se incluyen esta publicación
son de responsabilidad exclusiva de los autores
y no reflejan necesariamente el criterio
de la Academia de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 2016

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

Con el patrocinio de:



SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGEF:	Auditoría General de Entidades Financieras, ente supervisor de los intermediarios financieros hasta 1995, cuando se convirtió en SUGEF.
BCCR:	Banco Central de Costa Rica.
BICSA:	Banco Internacional de Costa Rica S. A.
BNCR:	Banco Nacional de Costa Rica.
CEFSA:	Consejeros Económicos y Financieros S. A.
CIC:	Centro de Información Crediticia.
CODESA:	Corporación Costarricense de Desarrollo.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
FODEA:	Fondo de Desarrollo Agrícola.
FUCE:	Fundación para la Cooperación Estatal, organización originalmente fundada con recursos provenientes de actividades en Costa Rica de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América.
HH:	Índice de Herfindhal-Hirschmann para medir concentración industrial.
LIBOR:	Tasa de oferta para transacciones interbancarias en el mercado de Londres (<i>London Interbank Offer Rate</i>).
OAN:	Otros activos netos.
OECD:	Siglas en inglés de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (<i>Organization for Economic Cooperation and Development</i>).
PIB:	Producto Interno Bruto.
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SBN:	Sistema bancario nacional propiamente dicho, también denominado como “reducido”.
SBNA:	Sistema bancario nacional ampliado.
SECMCA:	Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.
SFN:	Sistema financiero nacional
SINPE:	Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, herramienta para transferencias y otras transacciones bancarias en Costa Rica.
SUGEF:	Superintendencia General de Entidades Financieras.

GLOSARIO

Banco Central: se refiere al Banco Central de Costa Rica.

Intermediarios financieros no bancarios: conjunto de cooperativas de ahorro y crédito, mutuales de ahorro y crédito para la vivienda y sociedades financieras de carácter no bancario.

Sistema Bancario: conjunto de bancos comerciales públicos y privados. También se le mencionará como Sistema Bancario reducido. Incluye los bancos creados por ley especial (particularmente el Banco Popular y de Desarrollo Comunal).

Sistema Bancario amplio: sistema bancario más intermediarios financieros no bancarios.

CONTENIDO

SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	V
GLOSARIO.....	VI
PRESENTACIÓN.....	XI
RESUMEN EJECUTIVO.....	XIII
1. Introducción.....	1
2. El rol de la banca en el desarrollo económico.....	4
2.1 Las funciones de la banca.....	4
2.2 Influencia de la banca en la productividad y la eficiencia económica.....	7
2.3 Importancia de la calidad y precio de los servicios bancarios.....	9
2.4 El enfoque de fricciones en el desarrollo financiero.....	10
3. Ámbito del análisis y otras consideraciones.....	17
3.1 La banca y los “cuasibancos”.....	17
3.2 Breve reflexión sobre la medición del desarrollo financiero.....	18
3.3 El dilema del orden de causalidad.....	20
4. Evolución de la banca comercial de 1987 a 2014.....	22
4.1 De dónde venimos y en dónde estamos.....	22
4.2 Evolución de las principales cuentas del balance de situación.....	28
4.2.1 Profundización bancaria.....	28
4.2.2 Tendencias generales del sector bancario.....	31
4.2.3 Tendencias en la participación de mercado.....	34
4.2.4 Indicadores de balance por tipo de entidad.....	38
4.3 Comportamiento de los depósitos bancarios.....	40
4.3.1 Principales tendencias por tipos de depósitos.....	42
4.3.2 Evolución de los depósitos por moneda.....	45
4.4 Evolución de la cartera de crédito.....	49
4.4.1 Consideraciones generales.....	49
4.4.2 Evolución del crédito al sector privado por tipo de entidad.....	50
4.4.3 Crédito al sector privado por actividad económica.....	54
4.4.4 Implicaciones de los cambios en la composición del crédito.....	60
4.4.5 Evolución de crédito al sector privado por monedas.....	62
4.5 Servicios y productos brindados.....	64
4.5.1 Nuevos servicios y tecnologías.....	65

4.5.2 Cobertura del territorio nacional.....	67
4.6 Actores en el mercado bancario.....	71
4.7 Concentración y Competencia.....	81
4.7.1 Indicadores de concentración.....	81
4.7.2 Avances en la competencia del sector.....	84
4.8 Evolución de la rentabilidad y de la calidad de la cartera.....	85
4.8.1 Rentabilidad sobre el patrimonio.....	86
4.8.2 Calidad de la cartera de crédito.....	88
5. Rol de la banca estatal.....	90
5.1 Objetivos de la banca estatal desde su fundación.....	90
5.2 Cambio en el rol de la banca estatal desde los años 1980.....	92
5.3 La calidad de las carteras de crédito.....	98
5.4 Relación entre objetivos y resultados.....	100
5.5 El Banco Internacional de Costa Rica.....	101
6. Rol de la banca privada y su evolución en Costa Rica.....	103
7. Margen de intermediación y grado de competencia.....	106
7.1 Evolución de los márgenes de intermediación.....	108
7.2 Comparación internacional de márgenes de intermediación.....	110
7.3 Composición del margen de intermediación.....	112
7.4 Factores determinantes de los márgenes de intermediación.....	117
8. Dolarización financiera y sus efectos sobre el desarrollo financiero.....	121
8.1 Factores que explican el grado de dolarización en la banca.....	121
8.2 Desconfianza sobre el valor del colón.....	123
8.3 Premio por endeudarse en dólares.....	126
8.4 Efectos de la dolarización sobre la evolución de la banca.....	130
9. La agenda hacia delante.....	133
9.1 Rol de la banca estatal a futuro.....	134
9.2 Banca privada y participación de la banca extranjera.....	135
9.3 Cambios en la legislación y en la regulación.....	137
9.3.1 Acciones con prioridad 1.....	138
9.3.2 Acciones con prioridad 2.....	140
9.3.3 Acciones con prioridad 3.....	141
Referencias.....	144

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro 1	Profundización bancaria: Relación Liquidez Total/PIB, 1950-1987.....	29
Cuadro 2	Sistema bancario normal y amplio: variables seleccionadas, 1987-2014.....	33
Cuadro 3	Centroamérica: Cobertura de servicios bancarios, 2008 y 2014.....	68
Cuadro 4	Costa Rica: Oficinas bancarias y cajeros automáticos Años seleccionados del período 2004-2014.....	70
Cuadro 5	Costa Rica: Evolución de los intermediarios financieros no bancarios Cantidad de entidades en cada sector, años 1997, 2003 y 2014.....	80
Cuadro 6	Costa Rica: Índices de concentración en la banca comercial.....	83
Cuadro 7	Costa Rica: Índices de concentración en activos de la banca privada, 2005-2014.....	84
Cuadro 8	Costa Rica: Margen de intermediación en colones de los bancos públicos, 2005-2014.....	115
Cuadro 9	Costa Rica: Margen de intermediación en dólares de los bancos públicos, 2005-2014.....	115
Cuadro 10	Costa Rica: Margen de intermediación en colones de los bancos privados, 2005-2014.....	116
Cuadro 11	Costa Rica: Margen de intermediación en dólares de los bancos privados, 2005-2014.....	116
Cuadro 12	Costa Rica: Indicadores estadísticos de inflación y devaluación, enero 1986-junio 2015.....	125
Gráfico 1	Profundización financiera: Relación Liquidez Total/PIB, 1987-2014.....	30
Gráfico 2	Costa Rica: Relación Activos/PIB para el sistema bancario normal y ampliado, 1987-2014...	32
Gráfico 3	Sistema bancario nacional: activos, pasivos y patrimonio, 1987-2014.....	34
Gráfico 4	Sistema bancario amplio: Participación de mercado según activos, 1987, 1999 y 2014.....	35
Gráfico 5	Costa Rica: Depósitos totales, 1987 - 2014.....	37
Gráfico 6	Costa Rica: Participación en el crédito al sector privado, 1985-2014.....	38
Gráfico 7	Costa Rica: Activos totales/ PIB, 1987-2014.....	39
Gráfico 8	Costa Rica: Activos por entidad financiera, 1987-2014.....	40
Gráfico 9	Costa Rica: Relación depósitos bancarios totales/PIB, 1987-2014.....	41
Gráfico 10	Costa Rica: Relación depósito bancarios totales/PIB, 1987-2014.....	42
Gráfico 11	Costa Rica: Depósitos bancarios/PIB, 1987-2014.....	43
Gráfico 12	Costa Rica: Depósitos bancarios en cuenta corriente y de ahorro/PIB, 1987-2014.....	44
Gráfico 13	Costa Rica: Depósitos bancarios a plazo/PIB, por tipo de entidad.....	44
Gráfico 14	Costa Rica: Depósitos totales en moneda nacional y extranjera en el sistema bancario, 1987-2014.....	46
Gráfico 15	Costa Rica: Depósitos totales en moneda extranjera, SBN y SFN, 1987-2014.....	47
Gráfico 16	Costa Rica: Depósitos totales en moneda extranjera, SBN y SFN, 1987-2014.....	48
Gráfico 17	Costa Rica: Crédito total al sector privado, 1986-2014.....	51
Gráfico 18	Costa Rica: Crédito al sector privado total, 1985-2014.....	52
Gráfico 19	Costa Rica: Crédito al sector privado, 1985-2014.....	53
Gráfico 20	Costa Rica: Crédito al sector privado para actividades productivas y otros destinos, 1985-2014.....	55

Gráfico 21	Costa Rica: Crédito al sector privado para actividades productivas y otros destinos, 1985-2014.....	57
Gráfico 22	Costa Rica: Crédito al sector privado por sector de destino, 1985-2014.....	58
Gráfico 23	Costa Rica: Crédito al sector privado por sector de destino.....	59
Gráfico 24	Composición de los préstamos por regiones del mundo Grupos de países seleccionados y promedios por subperíodos 2000-2009.....	59
Gráfico 25	Costa Rica: Crédito al sector agropecuario y PIB agropecuario.....	61
Gráfico 26	Costa Rica: Crédito al sector industrial y PIB de industria manufacturera.....	61
Gráfico 27	Costa Rica: Crédito bancario en moneda extranjera, 1987-2014.....	63
Gráfico 28	Costa Rica: Crédito bancario en moneda extranjera, 1987-2014.....	63
Gráfico 29	Tendencias de dolarización de los préstamos por regiones del mundo Comparación de grupos seleccionados y promedios por subperíodos 2000-2009.....	64
Gráfico 30	Sistema bancario nacional. Genealogía bancaria.....	75
Gráfico 31	Costa Rica: Número de bancos del sistema bancario nacional.....	77
Gráfico 32	Sistema bancario reducido: Rentabilidad sobre patrimonio, 1996-2014.....	87
Gráfico 33	Sistema bancario reducido: Rentabilidad sobre patrimonio, 1987-2013.....	88
Gráfico 34	Sistema bancario nacional: Morosidad ampliada, 1994-2013.....	89
Gráfico 35	Costa Rica: Margen de intermediación total, diciembre de 1997-mayo 2015.....	108
Gráfico 36	Costa Rica: Margen de intermediación en colones, diciembre de 1997-mayo 2015.....	108
Gráfico 37	Costa Rica: Margen de intermediación en dólares, diciembre de 1997-mayo 2015.....	109
Gráfico 38	Centroamérica: Evolución del margen de intermediación financiera implícito.....	110
Gráfico 39	Centroamérica: Margen de intermediación financiera, 1990-1996.....	111
Gráfico 40	Margen de intermediación financiera en Centroamérica y países seleccionados de OECD, 1996.....	111
Gráfico 41	Costa Rica: Descomposición del margen de intermediación de los bancos públicos, 1997-2014.....	113
Gráfico 42	Costa Rica: Descomposición del margen de intermediación de los bancos privados, 1997-2014.....	113
Gráfico 43	Costa Rica: Descomposición del margen de intermediación de los bancos públicos y privados, 2005-2014.....	114
Gráfico 44	Centroamérica: Componentes del margen de intermediación, 1997.....	117
Gráfico 45	Costa Rica: Participación de los depósitos en moneda extranjera en el total de depósitos, 1987-2014.....	122
Gráfico 46	Costa Rica: Proporción depósitos de moneda extranjera en total y variación del tipo de cambio, Diciembre 1997-Junio 2015.....	126
Gráfico 47	Costa Rica: Premio por invertir en colones y proporción de depósitos a plazo en ME/Total, Junio 1997-Diciembre 2014.....	128
Gráfico 48	Bancos Públicos: Premio por endeudarse en dólares y proporción crédito ME/Total.....	129
Gráfico 49	Bancos Privados: Premio por endeudarse en dólares y proporción crédito ME/Total.....	129

PRESENTACIÓN

A partir de 1985, Costa Rica experimenta un cambio muy significativo en su estrategia de desarrollo, al cambiar el modelo de sustitución de importaciones e intervencionismo estatal, vigente desde mediados de los setentas, por el modelo de liberalización económica. Para ello fue necesario una modificación profunda de la política económica del país, tanto en el ámbito interno como en sus relaciones económicas externas, a fin de lograr una inserción más amplia y profunda en la economía internacional.

El cambio estructural fue notorio en cuatro ámbitos, a saber: primero, la política de comercio exterior (desmantelamiento del proteccionismo aduanero, el impulso de las exportaciones y la promoción de la inversión extranjera directa); segundo, la política laboral (simplificación de la política de salarios); tercero, la política de precios (la eliminación de la fijación de precios de bienes) y cuarto, la reforma del sector financiero.

La reforma del sector financiero ha tenido el objetivo de que el país cuente con un sector financiero moderno caracterizado, de manera permanente, por la innovación, la competencia y la eficiencia y además, estar sujeto a un sistema de regulación y supervisión adecuado, todo ello indispensable para lograr el desarrollo económico y social.

Esta reforma requirió de numerosos cambios. Entre ellos valga mencionar los siguientes:

- el rompimiento de los monopolios estatales: cuentas corrientes bancarias, pensiones y seguros;
- la creación de la banca comercial privada;
- la incorporación de bancos comerciales internacionales;
- la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos;
- la evolución del régimen cambiario (tipo de cambio fijo, “minidevaluaciones” (crawling peg), bandas cambiarias);
- la regulación y supervisión prudencial de entidades financieras (control contable, inspección auditora, administración de riesgos microprudenciales y macroprudenciales);
- la modernización del mercado de valores;
- el cambio de los objetivos e instrumentos del Banco Central (uso de instrumentos directos, agregados monetarios, metas de inflación);
- el fortalecimiento del sistema de pagos.

A pesar de los múltiples obstáculos que se han presentado a lo largo de los años, consecuencia de la resistencia persistente ante el cambio, el proceso de modernización del sector financiero ha alcanzado logros significativos. No obstante, queda aún una compleja e importante tarea por realizar.

Dentro de este marco general la referencia, la Academia de Centroamérica ha considerado oportuno llevar a cabo un análisis de la evolución del sistema financiero después de 25 años del proceso de reformas financieras. Se trata, en primer lugar, de analizar el pasado –los cambios ocurridos, los obstáculos encontrados y los resultados obtenidos–; en segundo lugar, examinar la situación actual (las características, los desafíos y las fortalezas) y, en tercer lugar, otear el futuro y pergeñar las tareas pendientes.

Con este propósito se ha elaborado una serie de monografías sobre diferentes temas del sistema financiero. Ellos son los siguientes:

- i. La estructura y el desempeño del sistema financiero.
- ii. Las políticas del Banco Central.
- iii. La banca comercial.
- iv. El mercado de seguros.
- v. El mercado de valores.
- vi. El sistema de pensiones.
- vii. El sistema de pagos.
- viii. La regulación y la supervisión del sistema financiero.
- ix. Las microfinanzas.

Estas monografías no están dirigidas al mundo académico, sino más bien a profesionales, empresarios y, en general, a personas interesadas en políticas públicas. El tratamiento (extensión, grado de detalle y estilo) de los temas corresponde a este propósito.

La Academia de Centroamérica desea agradecer a las entidades que patrocinaron este esfuerzo: Banco BCT, BAC San José, Banco Improsa y Banco de Costa Rica. Nuestro profundo agradecimiento también va dirigido a los autores de las monografías, quienes han puesto gran esfuerzo y dedicación a recopilar y analizar 25 años de historia y a reflexionar sobre los retos pendientes. Al Banco Mundial le agradecemos su apoyo técnico al asignar especialistas en cada área, quienes han contribuido con su revisión y comentarios a las monografías.

*Eduardo Lizano Fait
Edna Camacho Mejía*

RESUMEN EJECUTIVO

La Academia de Centroamérica emprendió la tarea de publicar una serie de monografías sobre las reformas financieras en Costa Rica en sus primeros veinticinco años. Este documento es parte de esa serie y se refiere a la reforma financiera en banca comercial.

El estudio aborda en forma breve la vasta literatura existente sobre el papel de la banca en el desarrollo económico. Hoy día se reconoce la relación de influencia recíproca entre desarrollo financiero y desarrollo económico. En países como Costa Rica, en donde la intermediación entre depositantes y tomadores de crédito por medio de la banca es la porción más grande de la actividad financiera, la reforma en este segmento jugó entonces y mantiene todavía un rol de primera línea. Además de la intermediación, la banca desarrolla otras funciones de gran relevancia, entre ellas la administración del sistema de pagos en las economías modernas y los servicios de apoyo a la liquidez de los agentes económicos para facilitar la realización de transacciones de bienes y servicios.

La reforma financiera busca la represión financiera, para eliminar los obstáculos a la competencia y a la eficiencia en esta importante industria. Los resultados positivos deben verse en términos de varios objetivos: a) la inclusión financiera porque en la medida en que más agentes económicos utilicen estos servicios, mayor será la especialización de los intermediarios y el aprovechamiento de las economías de escala; b) la variedad de los servicios bancarios y su dispersión geográfica, porque los beneficios de este sector económico son mayores cuanto mejor atienden las necesidades de los clientes a todo lo largo y ancho del país; c) el costo de los servicios bancarios, como señal del grado de eficiencia en el uso de los recursos que la sociedad pone a disposición del sector financiero.

En Costa Rica la intermediación financiera la realizan principalmente los bancos comerciales en un sistema mixto público-privado, que administran alrededor del 90 por ciento de los activos de intermediación financiera. El restante 10 por ciento corresponde a otros intermediarios financieros no bancarios. Entre 1987 –en los albores de la reforma financiera– y 2014 la profundización financiera pasó de 40 a casi 90 por ciento.

Los tres grupos de intermediarios (bancos públicos, bancos privados y otros intermediarios) aumentaron sus activos como porcentaje del PIB. No obstante, la eliminación del monopolio de los depósitos en 1995 provocó un reacomodo de las cuotas de mercado, donde los bancos públicos perdieron participación en activos totales y en crédito, y en menor medida en depósitos.

Algunas características salientes de la evolución de los bancos en los últimos 25 años son: a) La dolarización de las carteras de depósitos y crédito, asociada con las decisiones relativas al régimen cambiario; b) las acciones para reducir la represión financiera provocaron un crecimiento inicial fuerte de las categorías de crédito reprimidas –consumo, comercio, servicios e hipotecario– en detrimento del crédito a los sectores agropecuario e industrial. Esto muestra un patrón muy similar al observado en general en Latinoamérica. Además, no hay evidencia de efectos negativos en el crecimiento de los sectores agropecuario e industrial. La monografía destaca la ampliación en la gama de servicios bancarios y de la cobertura, así como de los cambios salientes en la estructura y en la cantidad de participantes en el mercado. Además, incluye un recuento amplio de la evolución de los participantes en el mercado.

También se analizan indicadores de eficiencia usuales que arrojan resultados positivos, aunque todavía con camino por andar para alcanzar estándares internacionales. Pero los márgenes de intermediación todavía continúan muy elevados en comparación con los estándares internacionales, lo cual sugiere espacio para mejora en la eficiencia de la banca en Costa Rica.

El documento incluye una discusión no exhaustiva sobre el rol de la banca pública y de la banca privada, así como las perspectivas, incluido el papel de la banca internacional durante la etapa donde tuvo mayor actividad y generó expectativas importantes de cambio. Se aborda también con detalle el fenómeno de la dolarización financiera, tanto lo relativo a su origen como sus implicaciones: es ciertamente un factor de riesgo, ante eventuales movimientos abruptos del tipo de cambio. Pero, por otro lado, conviene poner este problema en una adecuada dimensión y evitar satanizarlo a priori, porque dar importancia desmedida a los riesgos de crisis por el grado de dolarización tiene costos en términos del desarrollo financiero.

La agenda hacia adelante todavía es amplia, a pesar de todo lo avanzado con la reforma financiera de los últimos 25-30 años. Eso es natural. A medida que se progresa, las metas hacia el futuro devienen más ambiciosas. La monografía incluye una recopilación de tareas pendientes agrupadas en tres órdenes de prioridad. Entre las acciones más importantes en el futuro cercano están las destinadas a nivelar el campo de juego de los participantes en el mercado financiero y, particularmente, en el bancario.

San José, marzo de 2016.

1

INTRODUCCIÓN¹

Esta monografía tiene el propósito de analizar la evolución del Sistema Bancario Nacional costarricense en las últimas tres décadas, desde la óptica del proceso de reforma financiera iniciado en forma sistemática hacia mediados de la década de los años 1980. Dicho proceso tuvo como objetivo alcanzar una mayor profundización del sistema financiero, por medio de acciones de liberalización tendientes a reducir la represión financiera derivada de regulación excesiva sobre el funcionamiento del mercado.

Los largos y recurrentes debates en pro y en contra de la nacionalización bancaria decretada en 1948, en especial durante las décadas de 1960 y 1970, tuvieron lugar paralelamente con el desarrollo de algunas pocas iniciativas de participación privada en el negocio financiero. La conveniencia de su regulación (y desde luego, de su reconocimiento) dio como resultado la aprobación en 1972 de una ley de regulación de sociedades financieras no bancarias. Las financieras nunca tuvieron un peso relativo importante en relación con el del sistema bancario estatal. Pero abrieron brecha para interpretar el monopolio estatal de los depósitos bancarios como referido a las cuentas corrientes y a los depósitos de corto plazo. Las financieras podían captar depósitos a plazos de más de 180 días, bajo la ficción –producto de la negociación política– de no utilizar el nombre de “depósitos”, sino de “certificados de inversión”.

En un medio donde la intermediación financiera estaba dominada casi totalmente por cuatro bancos estatales, con el inicio de la Administración Carazo Odio de 1978-1982 se empezó a hablar de reforma financiera, desde el Ministerio de Hacienda y de algunos miembros de la Junta Directiva del Banco Central²; pero en un gobierno producto de la coalición de fuerzas políticas ideológicamente opuestas,

-
- 1 El autor agradece a Edna Camacho y a Eduardo Lizano por las valiosas observaciones formuladas en relación con la versión preliminar de este documento. Además, agradece la colaboración de Miguel Loría y Pablo Villamichel en algunos aspectos específicos de la monografía, que se mencionan expresamente en el texto. La responsabilidad del contenido es únicamente del autor. Los agradecimientos se hacen extensivos también a Vanessa Li y a Braulio Villalobos por su excelente apoyo en la recopilación y procesamiento de buena parte de la información aquí contenida.
 - 2 Particular referencia debe hacerse a Claudio González Vega, como principal ideólogo de la reforma financiera, y a sus dos principales impulsores dentro del nuevo gobierno que inició en mayo de 1978: el ministro de Hacienda Hernán Sáenz (y sus viceministros Leonel Baruch y Carlos Muñoz) y el miembro de la Junta Directiva del Banco Central, Álvaro Hernández Piedra.

este primer esfuerzo no logró sistematizarse y se abortó a los dos años. Su importancia residió en haber dejado sembrada la semilla de cambio.

La crisis financiera (no del sistema financiero) de 1980-1982 obligó a partir de entonces a dedicar todos los esfuerzos a combatirla, retornar la economía a condiciones relativamente normales y enfrentar las secuelas. Con la designación de Eduardo Lizano en la presidencia del Banco Central, en setiembre de 1984, se empezaron a dar los primeros pasos de un proceso sistemático de reforma financiera que no ha concluido.

La profundización y liberalización del sistema financiero no fueron concebidas como objetivos finales, sino como medios para lograr una contribución adecuada del sector financiero al proceso de desarrollo económico. La Sección 2 tratará sobre los fundamentos teóricos del papel y de la importancia de la banca en el desarrollo económico. Desde la década de 1970 en particular, la literatura económica ha puesto al sistema financiero como un foco importante de atención, cuyo tratamiento de manera explícita fue omitido por muchos años.

En la Sección 3 se abordarán en forma breve algunos aspectos relevantes sobre el alcance del análisis en este documento, concebido como una monografía de la serie producida por la Academia de Centroamérica sobre el sistema financiero costarricense en los últimos veinticinco años. En particular se destaca el interés de incluir no solo a la banca comercial propiamente dicha, sino a otros intermediarios no bancarios que desarrollan varias funciones similares. Además, se repasará también brevemente el tema metodológico de la medición del desarrollo y de la profundización financiera, con el principal objetivo de resaltar la conveniencia de desarrollar indicadores mejores y más comprensivos.

La Sección 4 se dedica al estudio de la evolución de la banca comercial en el sentido amplio definido en la sección previa, con especial atención a los principales indicadores del activo y del pasivo, a los márgenes de intermediación, a los servicios (diversidad y cobertura) y a la forma en que, a lo largo del período, han cambiado la estructura y los actores en el mercado bancario. Algunos aspectos específicos de la banca estatal y de la banca privada se tratan en las secciones 5 y 6.

El tema del margen de intermediación, como un indicador de particular relevancia para valorar el logro del objetivo de incrementar la eficiencia será el principal tema de la Sección 7. Por su parte, en la Sección 8 se analiza el tema de la dolarización financiera de la economía y sus efectos sobre el desarrollo financiero.

Por último, la Sección 9 intenta recoger los principales retos aún pendientes en el proceso de reforma financiera en la banca costarricense, tema sobre el cual se ha escrito profusamente en las dos últimas décadas.

Participar en este proyecto ha resultado muy satisfactorio, particularmente porque el autor estuvo involucrado en los procesos de reforma financiera desde su inicio. Tuvo el privilegio de trabajar muy de cerca del principal impulsor desde el Banco Central de Costa Rica, el Dr. Eduardo Lizano Fait. Don Eduardo fue uno de los más importantes ideólogos de la reforma financiera y sin duda su gran impulsor y exponente.

Reunió en este proceso dos virtudes fundamentales: tuvo muy claro el qué y, sobre todo, el cómo. Lo primero no era un atributo exclusivo suyo, pues venía de una corriente fuerte en la literatura económica que compartió con otros colegas destacados, principalmente Claudio González Vega. Dominar el cómo fue, en nuestra opinión, su mayor mérito por tratarse de una cualidad bastante más escasa de lo normalmente imaginado, y sin la cual, las ideas habrían quedado en el papel.

Sirvan entonces estos comentarios para rendir homenaje al principal forjador de la reforma financiera en Costa Rica, porque además, combinado con sus responsabilidades en la Presidencia del Banco Central, el Dr. Lizano fue determinante tanto en la conceptualización como en la puesta en práctica de las demás reformas de política económica—además del sector financiero— que realizó el país con fuerza en las décadas de los años 1980 y 1990 y que aún continúa.

El aporte de Eduardo Lizano a la literatura en esta materia va más allá de las pocas referencias bibliográficas incluidas en este trabajo. Esto es así solamente por razones prácticas: se ha preferido facilitar al lector la búsqueda de los múltiples aportes del Dr. Lizano sobre este tema haciendo referencia a la comprensiva recopilación de 26 de sus más importantes escritos, encargada por la Academia de Centroamérica y editada por Delgado y Loría (2004).

2

EL ROL DE LA BANCA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Por mucho tiempo la teoría económica dio poca consideración al papel de la banca y, en general, de los servicios financieros en el desarrollo económico. Algunos economistas de fines del siglo XIX e inicios del siglo XX reconocieron la relevancia del sistema financiero, entre ellos Schumpeter; pero la consideración formal del sistema financiero en los modelos de desarrollo económico estuvo ausente hasta bien avanzado el siglo XX. Esta es la visión al respecto que plantea González-Vega (1986) y que también recoge Lizano (1987), con ampliación de bibliografía de esa época donde se incorporaba al sector financiero en el análisis. Otros escritos citan referencias adicionales, entre ellos Buchieri (2011).

En esta sección se hará un repaso de la copiosa literatura de las últimas décadas sobre el papel y la importancia de los sistemas financieros. Se iniciará con un recuento de las principales funciones de la banca, para seguir luego con su papel en el desarrollo económico vía el aumento en la productividad y en la eficiencia, la importancia de ofrecer estos servicios mediante mercados eficientes donde los costos de transacción sean reducidos y, por último, los enfoques más recientes sobre el rol de las fricciones en el desarrollo financiero.

2.1 Las funciones de la banca

La banca realiza funciones que le son distintivas. En los términos expuestos por Lizano (1987a, pág. 3), se hace referencia al sistema financiero como un todo, pero su contenido es aplicable al componente de más importancia en Costa Rica, el sistema bancario:

El sistema financiero tiene como función y como cometido la creación, el intercambio, la transferencia y la destrucción de activos y pasivos financieros. En el sistema financiero se comercian en realidad dos cosas: de una parte el riesgo y de la otra la liquidez. Esta función se lleva a cabo mediante la producción y el suministro de una serie de servicios de acuerdo con determinadas tecnologías. Esos servicios se compran y se venden en una red de mercados, en los cuales opera un conjunto de instituciones y empresas especializadas, en contacto con los ahorrantes que ofrecen recursos financieros y con los inversionistas y productores que los demandan. Estos ahorrantes,

inversionistas y productores pueden ser privados o públicos, pueden ser personas individuales o personas jurídicas (empresas e instituciones), nacionales o extranjeras.

Para cumplir con sus cometidos, la banca presta diversos servicios básicos sobre lo cual hay un buen tratamiento en la literatura nacional (amén de la profusa literatura internacional existente), recogido en especial y con notoria claridad en los aportes de González Vega (1986) y de Lizano (1987a). Incluiremos aquí solamente un resumen breve de esos servicios básicos comentados en dichos trabajos, sin repetir ideas excelentemente expuestas por los autores mencionados, y con un afán de no desbordar la amplitud de este trabajo. La enumeración siguiente se toma de Lizano (1987a, págs. 3-4), pero se recomienda también la lectura de González Vega (1994, en especial págs. 3-13) Algunos otros servicios derivados de los fundamentales se han comentado en la literatura reciente y se mencionarán adelante con mayor explicación.

Lizano (1987a, págs. 6-10) se refiere a cuatro tipos principales de servicios de los sistemas financieros, a los cuales nos referiremos con énfasis particular en la banca:

1. Intermediación financiera. Los bancos toman fondos de unidades económicas con excedentes y los canalizan hacia otras unidades económicas con déficit de fondos. De esa manera, transfieren capacidad de gastos desde los ahorradores hacia los inversionistas. Al hacerlo, desarrollan especialización para identificar los mejores proyectos de inversión y facilitar, mediante el financiamiento, su realización. De acuerdo con Lizano (1987a, pág. 8), " la intermediación financiera resulta más conveniente que la transacción financiera directa por varias razones: el conocimiento especializado, la experiencia y la información acumuladas, las economías de escala y la dispersión del riesgo".
2. Administración del sistema de pagos. Los bancos son los administradores naturales del sistema de pagos en las economías modernas. Se encargan de la distribución del numerario emitido por los bancos centrales y, sobre todo, mediante las cuentas corrientes y los cheques, junto con las transferencias electrónicas en la actualidad, proveen las facilidades de pago en las transacciones de bienes y servicios mediante créditos y débitos en esas cuentas.
3. Administración de las carteras de activos de los agentes económicos. Los bancos proveen los servicios que utilizan la función del dinero como depósito de valor. A diferencia del anterior, estos servicios no son exclusivos de la banca, pero en economías con sistemas financieros en proceso de desarrollo, los bancos no solo ocupan un papel privilegiado en la provisión de servicios financieros, sino que juegan un rol importante de ofrecer instrumentos financieros para mantener la riqueza, con la confianza para el ahorrador de una administración eficiente, tanto por la experiencia como por la estrecha supervisión a la cual están sometidas esas entidades.
4. Servicios de apoyo a las finanzas públicas. Lizano (1987a) menciona la importancia de que la provisión de servicios públicos no deba verse limitada a la recaudación de impuestos y de tarifas públicas y menos a su financiamiento con emisión monetaria, sino que pueda tener el apoyo de la banca. Este tema debe verse con cuidado al ser una espada de doble filo, porque no son infrecuentes los casos donde

las finanzas públicas han sido un foco importante de represión financiera y de estrujamiento a la actividad privada. Hay otros servicios más operativos, pero de mucha importancia para una organización tan grande como un gobierno, en donde los bancos desarrollan una labor importante: la recaudación de impuestos, tasas y tarifas, el soporte de plataformas especializadas para la realización de pagos de planillas estatales y de pagos de bienes y servicios, todo lo cual simplifica y reduce la ineficiencia que de otro modo afectaría la administración financiera del Estado.

De los servicios antes indicados, se derivan otros aspectos de suficiente interés para mencionarlos expresamente. Uno de ellos es la tarea de transformación de plazos realizada por los bancos, cuando atienden el interés de los ahorrantes de mantener sus fondos en activos de corto plazo³ y, a la vez, el de las empresas con requerimientos de fondos para inversión de mediano y largo plazo. Este servicio es posible sin provocar grandes problemas de descalce de plazos de los activos respecto a los pasivos, gracias a la estabilidad de una proporción considerable de los depósitos bancarios, en condiciones normales.

La administración de riesgos, como una razón de ser fundamental de la actividad financiera, está presente entre los servicios de la banca. Al disponer de un fondo común proveniente de una amplia base de ahorradores para dedicarlos a un conjunto diversificado de créditos, redistribuyen el riesgo de recuperación de los activos para pagar los pasivos.

Otro servicio derivado de los bancos es la administración de la liquidez para los agentes económicos, hoy fuertemente favorecida por los avances tecnológicos que hacen posible ofrecer cuentas para el manejo flexible del efectivo, tanto para empresas como para hogares. Las innovaciones financieras y tecnológicas permiten una administración más eficiente de la liquidez, tanto en cuanto a su disponibilidad como en cuanto a su rendimiento.

Claramente, los bancos desarrollan una labor especializada, con economías de escala y de conocimiento, para reducir los costos de los procesos de deuda y crédito. La especialización y el conocimiento se reflejan en la elaboración y el cumplimiento de los contratos, en la evaluación de los deudores y de las actividades económicas donde estos se desempeñan, y en el mejoramiento del gobierno corporativo de las empresas para reducir los riesgos de incumplimiento de los contratos.

Esta misma ventaja de forzar a un mejor gobierno corporativo en las empresas tiene beneficios en la productividad en general, porque las obliga al mejoramiento de sus procesos y a la rigurosidad en la evaluación de sus planes de inversión. De esa manera los bancos ayudan a reducir los fracasos en los negocios, y por lo tanto a reducir los costos de esos fracasos sobre la productividad general de las economías.

3 La preferencia de los ahorradores por mantener sus fondos en corto plazo tiene al menos tres causas: a) la conveniencia de mantener adecuada cantidad de liquidez, por motivos de precaución y por la posibilidad de aparición de negocios interesantes en el futuro cercano; b) la preferencia por consumir hoy o lo más cerca de hoy, ante la imprevisibilidad del futuro; y c) la incertidumbre sobre el comportamiento de las tasas de interés y de la inflación cuánto más avanzamos hacia el futuro, particularmente importante cuando se trata de economías con episodios de inestabilidad financiera en el pasado o en el presente.

La prestación eficiente de los servicios de la banca debe enfrentar peligros muy propios de este sector y ausentes en la mayoría de los demás sectores económicos. La naturaleza particular de la banca se aprecia desde los mismos argumentos por los cuales no resulta casual que los mercados financieros estén entre los más regulados en todas partes del mundo. Como se indica en Delgado (2004, pág. 213), en referencia a la profusa bibliografía de Claudio González Vega y Eduardo Lizano:

La teoría económica reconoce la necesidad de regulación estatal cuando se presentan fallas de mercado. En este caso, se destacan los problemas de asimetría de información, pues el banquero sabe mucho más que el depositante sobre el uso de los recursos depositados y el tamaño de los riesgos involucrados. Además, la estructura de capitalización de los bancos concentra una parte considerable del riesgo en los depositantes y, normalmente, apenas alrededor de una décima parte en los banqueros. Entonces surge la posibilidad del "comportamiento oportunista" del banquero: si utiliza los fondos en el financiamiento de proyectos más riesgosos, puede cobrar tasas de interés más altas; si el proyecto finalmente es exitoso, el banquero se apropia de las ganancias adicionales provenientes del mayor riesgo incurrido; si el proyecto fracasa –y con él el propio banco–, la mayor parte del costo recae en los depositantes.

Estos peligros son parte de las fricciones cuyo adecuado manejo es importante para facilitar el desarrollo financiero en las economías modernas, como se analiza en el punto D siguiente. Los problemas de principal y agente derivados de asimetrías de información y de riesgo moral hacen de la banca una actividad diferente de todas las demás. La administración de transacciones a plazo, rol típico de los bancos, debe fundamentarse en una alta dosis de confianza de los depositantes. Cuando un banco en particular afronta problemas y riesgos de fracaso, esa confianza fácilmente se puede romper no solo en la entidad específica, sino en todo el sistema bancario, aumentando la probabilidad de contagio y de corridas de depositantes, independientemente de la salud financiera de los demás bancos.

2.2 Influencia de la banca en la productividad y la eficiencia económica

Hay coincidencia en destacar que la importancia del sector financiero en el proceso de desarrollo económico se empieza a tratar sistemáticamente a partir de los escritos de Gurley y Shaw (1960), Shaw (1973) y McKinnon (1973), que se citan con profusión en la literatura de las últimas tres décadas, y que están incluidos en las referencias bibliográficas de esta monografía por su especial relevancia. Estos enfoques en particular disputan la percepción que, de acuerdo con Buchieri (2011), tenían economistas destacados de mediados del siglo XX, como Joan Robinson, en alguna medida inspirada en la observación de los sectores financieros en países desarrollados. Según esos puntos de vista, el desarrollo empresarial que sustenta el crecimiento económico crea una demanda por servicios de financiamiento y el sistema financiero responde de manera automática a esa demanda.

El análisis económico en países en desarrollo no ofrece evidencia para aceptar el proceso automático de Robinson (en buena medida por el subdesarrollo de los mercados en general y de los mercados financieros en particular). Por el contrario, la observación empírica hacia mediados del siglo anterior revelaba distorsiones de diferentes tipos en el funcionamiento de los mercados, entre ellos el financiero, que les impedía lograr los resultados esperados según la teoría económica. En el mercado financiero en particular, diferentes tipos de distorsiones impedían a este sector brindar servicios eficientes. González-Vega (1986, págs. 17-22) desarrolla con claridad y propiedad los problemas de **represión financiera**, que limitan la **profundización financiera** entendida como el aumento de la importancia relativa del sector financiero en la economía.

No se pretende aquí ahondar sobre la importancia del sector financiero en el desarrollo económico, ni replicar el análisis que ya hace González-Vega con detalle, elegancia y claridad meridiana; pero sí resulta necesario destacar que la profundización financiera, al significar un aprovechamiento más eficiente de los servicios de este sector hacia el resto de la economía, “*acelera el crecimiento económico en la medida en que proporciona incentivos para el ahorro y la inversión ‘y a la vez’ facilita la selección de los proyectos de inversión socialmente más rentables, estimula la competencia y la innovación y permite combinaciones más eficientes de los factores de la producción.*” (González-Vega, 1986, pág. 18).

La reforma financiera nace entonces como uno de los engranajes de un proceso más amplio para mejorar el funcionamiento de los diferentes mercados, lo cual implica estimular su profundización y, en consecuencia, combatir los diferentes tipos de represión que impiden el buen funcionamiento de los mercados y, en este caso particular, el desarrollo de servicios financieros eficientes. Es importante, entonces, señalar la insuficiencia de la reforma financiera para estimular el desarrollo, si las imperfecciones y la represión en los demás mercados no se corrigen de forma paralela.

Los enfoques antiguos y nuevos de la relación entre el desarrollo financiero y el desarrollo económico plantean problemas de causalidad que no pueden obviarse. Hoy se reconoce que ambos puntos de vista tienen méritos y que la causalidad difícilmente va en una sola vía: el desarrollo económico estimula el crecimiento del sector financiero y viceversa.

En todo caso, en general, hay bastante coincidencia –con naturales disidencias también– en numerosos estudios relativamente recientes sobre la existencia de una relación directa entre la calidad del sistema financiero y el crecimiento de la productividad y de la eficiencia económica. Levine (2005) y otros autores más recientes han investigado y escrito profusamente sobre el tema y esta publicación de Levine en particular inicia con una mención clara de las discrepancias históricas en la profesión⁴, además de ofrecer un

4 El estudio de Levine inicia con lo siguiente: “*Economists disagree sharply about the role of the financial sector in economic growth. Finance is not even discussed in a collection of essays by the “pioneers of development economics” (Meier and Seers, 1984), including three Nobel Prize winners, and Nobel Laureate Robert Lucas (1988, p.6) dismisses finance as an “over-stressed” determinant of economic growth. Joan Robinson (1952, p. 86) famously argued that “where enterprise leads finance follows.” From this perspective, finance does not cause growth; finance responds to changing demands from the “real sector.” At the other extreme, Nobel Laureate Merton Miller (1988, p.14) argues that, “[the idea] that financial markets*

vasto listado de literatura al respecto, lo cual lo convierte en lectura obligatoria y complementaria de los trabajos de los años sesenta y setenta arriba mencionados.

Levine (2005) realiza una revisión amplia de la literatura y resume el análisis teórico sobre el sistema financiero y el crecimiento económico de la siguiente manera: los modelos asignan a los instrumentos, mercados e instituciones financieras el papel de mitigar los efectos de los costos de información y de transacciones, de reducir las fricciones de mercado y cambiar los incentivos y las restricciones de los agentes económicos. Por ello tienen influencia en las decisiones de ahorro y de inversión, en la innovación tecnológica y, de ahí, en las tasas de crecimiento de largo plazo. De ese modo, afirma, estos modelos levantan el velo que a veces surge entre los sectores real y financiero.

Además, en su revisión sobre el tema, Levine (2005) repasa y critica la creciente literatura empírica y las serias limitaciones de las metodologías utilizadas en parte de ella, para afirmar sin ambages que todavía estamos lejos de respuestas empíricas definitivas ante las preguntas de si lo financiero ayuda al crecimiento y, en caso afirmativo, cómo lo hace. No obstante esas limitaciones, afirma, en lo sustancial la investigación empírica sugiere una relación directa entre el buen funcionamiento de la banca y de los mercados financieros en un país y su ritmo de crecimiento. A la vez, no parece importar mucho si el sistema financiero es predominantemente bancario o con fuerte presencia del mercado de valores (*bank-based versus market-based*). Por último, sostiene Levine (2005), los sistemas financieros con buen funcionamiento reducen las restricciones para el financiamiento externo, limitantes de la expansión de las empresas y de las industrias y, por esa vía, refuerza la importancia del desarrollo financiero para estimular el crecimiento económico.

2.3 Importancia de la calidad y precio de los servicios bancarios

En cualquier actividad económica, los intermediarios existen porque brindan un servicio necesario para agregar valor a la comunidad. La intermediación financiera está naturalmente sujeta al mismo razonamiento. Sin ella, quien dispone de fondos excedentes se vería obligado a mantenerlos líquidos con pérdida de rentabilidad o a utilizarlos en sus propios proyectos no necesariamente rentables. En la acera del frente, quien requiere de esos fondos por contar con proyectos rentables, no los obtendría y esos proyectos se convertirían en oportunidades perdidas. En un punto intermedio, tanto el poseedor de fondos como el demandante de ellos podrían iniciar una búsqueda –normalmente costosa– hasta encontrarse y formalizar una transacción directa. Si lo logran, deben superar el desconocimiento del potencial acreedor sobre el negocio por financiar, sobre las perspectivas económicas para resultar exitoso, sobre la voluntad y responsabilidad del potencial deudor, sobre la forma de blindar un contrato para convertirlo en aliado efectivo a la hora de la recuperación de los fondos.

contribute to economic growth is a proposition too obvious for serious discussion." Drawing a more restrained conclusion, Bagehot (1873), Schumpeter (1912), Gurley and Shaw (1955), Goldsmith (1969), and McKinnon (1973) reject the idea that the finance-growth nexus can be safely ignored without substantially limiting our understanding of economic growth."

Los bancos, al realizar la función de intermediación entre los dos tipos de agentes económicos, se especializan en la solución de todos los problemas antes descritos. De ese modo, evitan al acreedor la necesidad de incurrir en altos costos de otorgar un crédito directo y evitan al deudor los altos costos de búsqueda y formalización de la transacción financiera. Así, por especialización y disminución del riesgo podrían funcionar con un margen de intermediación –la diferencia entre el rendimiento efectivo recibido por el acreedor y el costo efectivo pagado por el deudor– inferior al de una transacción directa entre ellos. Como resultado, el acreedor recibiría mayor rendimiento por sus fondos y el deudor tendría un menor costo por tomarlos, lo cual redundaría en beneficio de su proyecto de inversión.

Cuanto mayor sea el valor la intermediación para acreedores y deudores, es decir, cuanto más bajo sea el margen de intermediación, más y más agentes económicos tendrán interés en utilizar sus servicios, mayor será su participación en el producto interno bruto y más virtuoso será el ciclo de las economías de escala, de ámbito y de conocimiento.

La simple presencia de intermediación financiera, sin embargo, no garantiza márgenes de intermediación reducidos. Los factores determinantes de estos márgenes se estudiarán en la Sección 7 adelante; aquí interesa destacar la importancia de la provisión de servicios bancarios con alta calidad y con bajo precio. Como en cualquier otra actividad económica, estos dos aspectos dependen de factores internos a los bancos y externos a ellos.

Es claro, en todo caso, que si los costos de producir los servicios bancarios son elevados, reflejan ineficiencia en su provisión y limitan su utilización con respecto a su potencial. Lo mismo ocurre si la calidad de los servicios es deficiente y, por ende, agrega también costos a los deudores y a los acreedores del sistema bancario, no necesariamente contemplados en la medición de los costos de intermediación.

En consecuencia, el desarrollo financiero está condicionado por la calidad y el precio de los servicios bancarios. Acelerar el ritmo del desarrollo financiero para aprovechar en mayor grado sus beneficios a la economía, requiere de más eficiencia y menores costos en la producción de los servicios bancarios.

2.4 El enfoque de fricciones en el desarrollo financiero

El desarrollo financiero a partir de la eliminación de la represión financiera, tal como se concebía en la literatura de las décadas de los sesenta y setenta, no brindó los resultados plenos esperados. Ciertamente la liberalización de los mercados para eliminar la represión financiera proveniente de la intervención estatal dirigista, resultó ser una condición necesaria del desarrollo financiero, pero no suficiente. La experiencia chilena de la década de los setenta había mostrado las secuelas de inestabilidad y crisis bancaria, cuando se liberaliza los mercados sin reforzar paralelamente la supervisión prudencial. Los logros buscados con frecuencia se obtenían a cambio de mayor inestabilidad de los sistemas financieros.

Detrás de estas experiencias bien podrían estar aspectos propios del funcionamiento de los mercados. En primera instancia, crisis como la del sistema financiero de Chile en los setenta, sugiere la dificultad de lograr mayor desarrollo financiero simplemente sustituyendo el elevado dirigismo estatal por el libre funcionamiento de mercados. Algo similar ocurrió en Rusia en los noventa, con una crisis de alcance más amplio a toda la economía, cuando se eliminó la planificación central y se abrió la economía a la iniciativa privada. Los mercados brotan espontáneamente, pero los *buenos* mercados no necesariamente. Los mercados se atrofian cuando han estado sometidos a excesiva represión (como ocurría en Rusia con todos los mercados y en Chile y el resto de Latinoamérica con los mercados financieros reprimidos por el dirigismo estatal). La liberalización por sí sola no les permite arrancar de nuevo con éxito. Es necesaria una transición razonable para el reaprendizaje de las reglas básicas requeridas en los mercados buenos.

Además de lo anterior, puede no ser suficiente un período de transición y reaprendizaje de unos pocos años. Las reglas inadecuadas, las costumbres, los sesgos de la gente, los inadecuados marcos legales, pueden obstaculizar el buen funcionamiento de los mercados aún luego de su liberalización. Cuando esto es así, su capacidad de estimular el desarrollo financiero se ve limitada.

La literatura reciente ha puesto énfasis en estos aspectos. El desarrollo financiero está condicionado por diferentes fallas de los mercados y, de ese modo, la estructura del sistema refleja los esfuerzos de los agentes económicos para encontrar las rutas de menor resistencia a las fricciones derivadas de esas fallas. El enfoque de las fricciones condicionantes del desarrollo financiero que se comenta adelante se fundamenta en De la Torre, Feyen e Ize (2011) y De la Torre, Ize y Smuckler (2012). Este último recoge los planteamientos del primero y los amplía con un análisis muy amplio sobre el desarrollo financiero en América Latina, por lo cual se toma como base principal para la exposición siguiente.

El enfoque se basa en lo que, De la Torre, Feyen e Ize (2013, pág. 515) y De la Torre, Ize y Smuckler (2012, pág. 17) llaman “una sencilla tipología de fricciones”. En sus términos, el “lado brillante” del desarrollo financiero se manifiesta en la disminución progresiva de las fricciones. Pero hay también un “lado oscuro” cuando el desarrollo financiero deja como corolario tensiones reflejadas en inestabilidad.

¿A qué se refiere la tipología de fricciones? De la Torre, Ize y Smuckler (2012, pág. 18) lo explican de la siguiente forma y lo comentan en detalle en las páginas siguientes de su trabajo:

Hay dos tipos básicos de fricciones que dificultan las transacciones financieras: las fricciones de agencia y las fricciones colectivas. A su vez, cada tipo se subdivide en dos categorías; una se refiere a las fricciones informativas (lo cual incluye la capacidad limitada de los agentes para procesar y comprender la información, así como su capacidad limitada para obtenerla); otra se refiere a lo que podemos definir vagamente como fricciones relacionales, es decir, la capacidad de los agentes para ponerse de acuerdo y actuar a partir de acuerdos financieros beneficiosos colectivamente y para ejecutar contratos bilaterales.

“Así, esta simple dicotomía contiene cuatro paradigmas, dos de los cuales –la información asimétrica (IA) y la ejecución costosa (EC)– están asociados con las fricciones de agencia, y otros dos –acción colectiva (AC) y cognición colectiva (CC)– están asociados con las fricciones colectivas. También se pueden asociar los cuatro paradigmas con las diferentes etapas por las que pasa un contrato financiero, desde la redacción del contrato hasta su negociación y ejecución.

Algunos de los aspectos analizados en esta tipología tienen un tratamiento de larga data. Otros han permanecido ocultos bajo el principio de comportamiento racional de los agentes económicos. Conviene analizar estos temas con mayor detalle, sin dejar de mencionar que varios de ellos han sido tratados tanto por Claudio González Vega como por Eduardo Lizano, en la literatura recogida en las referencias bibliográficas.

- **Fricciones de agencia: información asimétrica.** En primer término, entre las fricciones de agencia hay problemas de la relación principal –agente y de información asimétrica, discutidos de forma amplia en la literatura desde hace bastante tiempo. El ejemplo típico es la diferencia de información entre el principal (el depositante) y el agente (el banco), en donde el primero conoce poco o nada sobre lo que el segundo hará con los fondos depositados. Se presenta entonces el riesgo moral de una actuación oportunista del banquero: el incentivo para realizar operaciones de más alta rentabilidad, pero de mayor riesgo, bajo la premisa de que si todo sale bien, él se puede apropiarse de ganancias más altas, y si sale mal quien pierde los fondos en mayor proporción es el depositante.

Este problema es mucho más evidente en ausencia de intermediación, pues esta tiene como uno de sus valores agregados precisamente reducir la probabilidad de un mal uso de los fondos y, en consecuencia, de la imposibilidad de reintegrarlos posteriormente conforme con lo convenido. En la relación directa entre deudor y acreedor, como contrato privado, el acreedor tiene poca protección ante el deudor. En un ambiente de intermediación, la supervisión prudencial se establece con el propósito de ayudar a alinear los intereses del banquero con los del depositante. De ese modo, se estimula a quienes tienen fondos ociosos para realizar transacciones vía el sistema bancario.

- **Fricciones de agencia: ejecución costosa.** En mercados financieros poco desarrollados con frecuencia tienden a existir altos costos de transacciones, los cuales limitan la participación de agentes económicos en el mercado y retardan el desarrollo financiero. La ausencia de adecuada competencia en la banca conduce a altos márgenes de intermediación. El pobre desarrollo de otros mercados financieros que compitan con los bancos por los fondos y su utilización, tiene efecto similar. Por ese motivo, este es uno de los aspectos con mayor énfasis en un proceso de reforma financiera.

Hay, además, otras fuentes de costos a veces menos visibles. La necesidad de políticas muy estrictas y exigentes de colaterales en los créditos, los altos costos legales para asegurar la ejecución de los contratos, la provisión de información relevante para los depositantes sobre el accionar y la salud financiera de los bancos, son aspectos con influencia en los costos de realizar transacciones financieras.

Problemas asociados con la regulación prudencial y con el control de la legitimidad de las transacciones bancarias, también provocan fricciones de agencia y terminan elevando el costo de realizar esas transacciones. En el tema de la regulación, las políticas de “conozca a su cliente” están expuestas a etapas de transición para tratar de crear una cultura de transparencia y de protección sistémica. En esas transiciones a veces se administran los requisitos más por interpretaciones literales de las normas y menos por sentido común sobre lo que estas buscan, lo que provoca excesos de trámites innecesarios para una buena labor de conocimiento de los clientes, con mayores costos tanto para estos como para los bancos.

Las secuelas de los problemas de terrorismo mundial después del ataque contra el World Trade Center en New York, el 11 de setiembre de 2001, así como el combate del lavado de dinero proveniente de las drogas, también han tenido efectos secundarios sobre los costos y sobre la voluntad de participación de muchos agentes económicos no ligados con esas prácticas ilegítimas. A veces la regulación no es clara y con frecuencia su puesta en práctica carece de elemental sentido común. Se ha creado cierta paranoia incluso internacionalmente, por la cual los bancos acumulan información innecesaria con altos costos para ellos y con costos y molestias para los depositantes. Las amenazas y la ejecución de cierres de cuentas por ausencia de información para los expedientes –a veces sin ninguna relevancia y menos con uso útil– conducen a algunos agentes económicos a la informalidad de las transacciones financieras mediante uso preferente del efectivo, con mayores costos sociales y con escasa trazabilidad de las transacciones.

- **Fricciones colectivas: problemas de acción colectiva.** Se incluyen en esta categoría las conductas sociales que influyen en la percepción de la gente sobre el sistema bancario y, de ese modo, condicionan su participación en las transacciones y en el desarrollo financiero. Posiblemente el mejor ejemplo de este tipo de fricciones se refiere al “comportamiento de manada” de las corridas bancarias (*herd behavior*). En estos casos, el comportamiento colectivo no necesariamente tiene fundamento en la realidad particular de la entidad o entidades financieras. Además, termina produciendo resultados perjudiciales para el grupo de clientes y para el sistema económico como un todo.

La ausencia de racionalidad en este tipo de comportamientos constituye una fricción negativa para el desarrollo financiero, en tanto provoca temor en los participantes y les ahuyenta de participar en el mercado bancario. Se refiere a uno de los temas más ampliamente tratados desde hace bastante tiempo en la literatura sobre sistemas financieros. Las acciones para reducir estas fricciones son bien conocidas. La supervisión prudencial es una de ellas, con un propósito de protección al depositante pequeño. Es parte de las redes de protección para dar mayores garantías a los agentes económicos sobre la salud financiera de los bancos, como lo son también los sistemas de garantías de depósitos.

Lo mencionado es el lado brillante. El lado oscuro, también tratado con frecuencia en la literatura desde hace muchos años, proviene del riesgo moral tanto para el principal como para el agente. Las redes de protección pueden relajar la disciplina de los depositantes y volverlos descuidados a la hora

de analizar a la entidad financiera donde pondrán sus depósitos.⁵ A la vez, mecanismos con sistemas de garantía de depósitos plantea un riesgo moral en cuanto a la conducta del agente, que puede arriesgar más con poco temor de perder la confianza de la mayoría de depositantes, ya protegidos por esa garantía.

- **Fricciones colectivas: problemas de cognición colectiva.** En términos generales, el consumidor de productos financieros es poco propenso a consumir aquellos que no conoce o entiende bien. Esto no es único de los mercados financieros, pero tiende a inhibir la participación en mayor grado que en otros mercados porque mientras estos últimos son al contado, los financieros son a término y ello conduce a más incertidumbre sobre el futuro y sobre el cumplimiento del contrato a término por cualquiera de las dos partes.

El grado de educación financiera de la población guarda relación con este tipo de fricción. Cuanta menor educación financiera, menor será también la participación en un mercado relativamente desconocido para una parte importante de la población. El consumidor financiero prudente procurará abstenerse de participar en transacciones cuya comprensión le resulte difícil, porque le crearán incertidumbre sobre las consecuencias.

Hay episodios contrarios, en donde el desconocimiento en primera instancia no ahuyenta a los agentes económicos con mínimos conocimientos en temas financieros, pero cuando se enfrentan con un fracaso dan lugar a problemas de acción colectiva. La historia financiera de Costa Rica y del mundo está llena de ejemplos en donde la “creencia” de que se ha superado esta fricción conduce a inestabilidad no solo del sistema financiero, sino de toda la economía. La reciente crisis financiera de 2008-2009, de alcance mundial, dejó claro que no se trata de un problema particular en mercados subdesarrollados. En Costa Rica, la crisis de los fondos de inversión en 2004 demostró que mucha gente se inscribió en productos financieros desconocidos para ellos.

Las consecuencias de este tipo de problemas en donde falla la cognición colectiva, finalmente conducen, como se mencionó arriba, a fricciones de acción colectiva, cuando los depositantes o inversores se sienten engañados y/o defraudados y aumenta su nivel de incertidumbre y de desconfianza, junto con la disminución de su deseo de participación, en transacciones en los mercados financieros.

5 Este tema no es trivial. Posiblemente una buena ilustración en Costa Rica la representa el desinterés de los deudores del fallido Banco Anglo Costarricense en 1994, por resolver sus situaciones de morosidad con el Banco en sus últimas etapas y, con más énfasis, con la Junta Liquidadora encargada de la ejecución de sus activos. Otro ejemplo lo es la cadena de reclamos legales ante el cierre de entidades como el Banco Elca, planteados por depositantes grandes que quizá no midieron adecuadamente el riesgo de sus acciones, para obtener la devolución de sus fondos por parte de un fondo de garantía administrado por la Asociación Bancaria Costarricense. La inclusión de este ejemplo se justifica en la ausencia de racionalidad de los reclamos, cuando no hay fondo de garantía legalmente constituido y, más aún, en los casos en donde existe, la protección es limitada a montos relativamente pequeños. En el caso de los proyectos para establecer estos sistemas en Costa Rica, aún en trámite legislativo, las propuestas protegen depósitos de hasta el equivalente a 10.000 dólares.

Todos estos aspectos ayudan a moldear la estructura del sistema financiero. En algunos casos las fricciones provienen de disposiciones legales y cuando estas son muy rígidas, tienden a cerrar espacios a la creatividad y a la innovación financiera. En otros casos, hay elevados costos impositivos y/o de honorarios legales por transacciones normalmente financiadas vía el sistema bancario, por lo cual surgen figuras ingeniosas y prácticas bancarias particulares para disminuir los costos y, de ese modo, aumentar la participación de agentes económicos en las transacciones.

Las respuestas de los participantes en los mercados financieros se describen en forma clara en la siguiente transcripción tomada de De la Torre, Ize y Schmukler (2012, pág. 20):

...los participantes del mercado que desean participar en una contratación financiera deben encontrar la vía de menor resistencia en torno a estas fricciones y a las fallas de mercado asociadas. Una vez que se toma la decisión de participar en contratos financieros, las respuestas privadas para lidiar con las fricciones pueden dividirse en dos subconjuntos; las respuestas que procuran disminuir las fricciones mismas (adquiriendo información, utilizando colaterales, delegando) y las respuestas que procuran disminuir la exposición a estas fricciones (diversificando y compartiendo el riesgo, comprando seguros y cobertura, conservando la liquidez). A su vez, el Estado intenta facilitar estas respuestas privadas mediante un conjunto de intervenciones públicas progresivamente más intrusivas; (i) la provisión de una infraestructura informacional y contractual básica (es decir, servicios públicos que facilitan la contratación privada); (ii) regulaciones e impuestos (internalización de externalidades o protección del consumidor); (iii) coordinación pura (involucramiento catalítico, prestamos sistémicos de última instancia, participación obligatoria); (iv) absorción de riesgos y reparto del riesgo (garantías del Estado); y (v) la provisión directa de servicios financieros por parte del Estado.

En Costa Rica la represión legal para la actividad financiera derivada de la nacionalización de los depósitos bancarios en 1948, afectó el desarrollo financiero y provocó las reacciones de los agentes económicos para tratar de minimizar todos esos tipos de fricciones. Un ejemplo fue la creación de la figura conocida como “certificados de inversión”, utilizada por los intermediarios no estatales desde la década de los setenta para captar depósitos a plazo sin utilizar ese nombre. Primó la forma respecto al fondo, como resulta evidente. Más adelante, cuando empezó a surgir la banca privada, la utilización de entidades *off-shore* les permitió administrar cuentas corrientes sin violar la letra de la prohibición establecida por la nacionalización de los depósitos. De nuevo la forma se impuso al fondo y se dio la vuelta a la restricción legal. La necesidad de cuentas de manejo de efectivo condujo en la década de los ochenta a la aparición de figuras administradas por los puestos de bolsa (particularmente los OPAB –operaciones de administración bursátil– y los CAV –cuentas de administración de valores), con altos riesgos sistémicos de liquidez por la ausencia del respaldo de un prestamista de última instancia, pero que jugaron el rol de ofrecer a los clientes mecanismos para la administración del efectivo. Esto fue posible por la lentitud de la innovación de una banca estatal en monopolio y por la imposibilidad legal de hacerlo en la banca privada.

Otro ejemplo se deriva de la garantía implícita del Estado para los bancos comerciales estatales, la cual terminó convirtiéndose en explícita en la praxis (no en la letra legal) ante el episodio de quiebra del Banco Anglo Costarricense, cuando el Gobierno se hizo cargo (inicialmente vía el Banco Central) de devolver sus fondos a todos los depositantes. Esta ventaja competitiva, ausente en la banca privada, había conducido hacia finales de los ochenta, a idear mecanismos para la creación de una especie de fondo privado de garantía de depósitos, administrado por la Asociación Bancaria Costarricense.

Las fricciones derivadas del régimen tributario al hacer más atractivo para las empresas, desde el punto de vista impositivo, endeudarse en vez de financiarse vía el mercado accionario, ha influido para limitar el crecimiento de este último y mantener el sistema financiero costarricense fuertemente basado en la banca. Se trata de otra forma en donde las fricciones terminan sin soslayarse y previenen el desarrollo de nuevos mercados y opciones para los participantes en el mercado financiero.

3

ÁMBITO DEL ANÁLISIS Y OTRAS CONSIDERACIONES

Los grandes temas desarrollados en esta serie de monografías sobre el sistema financiero costarricense ya han cubierto todos los aspectos originalmente planeados, excepto el de la banca:

1. En cuanto a los componentes principales se cubrió el mercado de valores y el sistema de pensiones.
2. En lo relacionado con el marco regulatorio, se analizó tanto la labor de la banca central como de la supervisión del sistema financiero.
3. En otros temas, se abordó el sistema de pagos.

En este trabajo se pretende analizar la reforma financiera desde la óptica del sistema bancario; sin embargo, no es conveniente apegarse a la definición legal y restringir el ámbito del estudio a la banca comercial propiamente dicha, tipificada en la legislación costarricense dentro del concepto de sistema bancario nacional. Hay algo más de un 10 por ciento del mercado de intermediación financiera cubierto por entidades no bancarias, y proponemos incluirlos en el análisis dando importancia a aspectos funcionales, más que legales.

También interesa una discusión breve y no necesariamente profunda sobre los indicadores usuales para medir el grado de profundización financiera, por cuanto se utilizarán más adelante y conviene entonces prestar atención a sus limitaciones.

3.1 La banca y los “cuasibancos”

El enfoque en este documento será la intermediación financiera, entendida en forma amplia como la parte más importante del sistema financiero de Costa Rica, fuertemente basado en la actividad bancaria. La elección del ámbito de análisis tiene un fundamento funcional y no meramente legal. El eje central del sistema financiero costarricense es la banca comercial, esto es, los bancos comerciales estatales y privados que funcionan bajo las reglas de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional; pero, además, hay otros intermediarios financieros no bancarios, regulados por disposiciones específicas, que también conviene

considerar. En particular, nos referimos a las cooperativas de ahorro y crédito supervisadas⁶, las sociedades financieras no bancarias y las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda.

El análisis no se extenderá más allá a organizaciones de crédito como asociaciones solidaristas y otras con características de organizaciones no gubernamentales (Fundes, Acorde, la actividad crediticia de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Instituto Nacional de Seguros, ventas al crédito por parte de empresas comerciales, etc.) porque interesa poner énfasis sobre todo en la intermediación como rol primario: tomar fondos en forma de depósitos de unos agentes económicos para prestarlos en forma de crédito a otros. Además, hay dos circunstancias adicionales para no abundar en este último tipo de organizaciones: su peso relativo en el sistema de intermediación es pequeño y la disponibilidad de información pública es menos fluida, en la medida en que no están sujetos a los órganos de regulación y supervisión del sistema financiero.

Por facilidad de discurso se hará referencia al término de banca como concepto genérico, para incluir no solo a los bancos propiamente, sino a los “cuasibancos” que en la tarea de intermediación financiera tienen en lo sustancial mucha similitud con los bancos. Desde luego, aquí nos referimos a las sociedades financieras no bancarias, a las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda y a las cooperativas de ahorro y crédito de mayor tamaño y supervisadas.

3.2 Breve reflexión sobre la medición del desarrollo financiero

Es usual evaluar el grado de desarrollo financiero de una economía por medio del grado de profundización financiera. Para ello, en general se utilizan mediciones como la liquidez total de las estadísticas monetarias (esto es, la totalidad de los depósitos del sistema bancario) y el crédito bancario al sector privado como proporción del producto interno bruto (PIB), pero debe observarse que, en sentido estricto, estos indicadores ampliamente utilizados (extraídos del sistema de cuentas monetarias) se limitan a medir el desarrollo bancario, más que el del sistema financiero como un todo. Su utilización generalizada quizá se deba a que resulta una buena aproximación en economías donde la banca es preponderante en el sistema financiero, como en Costa Rica.⁷

De esa manera, una economía con mayor desarrollo financiero se caracterizaría por un uso más generalizado de los servicios del sistema financiero. El reconocimiento de la importancia de estos servicios para aumentar la eficiencia en las relaciones comerciales de la economía real, se reflejaría entonces en mayor canalización de fondos de unidades superavitarias hacia el sistema financiero. Esto mismo permitiría

6 Las disposiciones legales permiten al regulador definir el tamaño a partir del cual se supervisan las cooperativas de Ahorro y Crédito. Un grupo de estas cooperativas más pequeñas, cuya importancia relativa dentro de este subsector escasamente llega al 15 por ciento del total de cooperativas, queda fuera de la regulación y, en consecuencia, tampoco se consideran en este estudio.

7 Ciertamente pierden utilidad, sin embargo, cuando se trata de hacer comparaciones con otros países donde hay diferencia en el desarrollo de otros servicios financieros diferentes a la banca.

mayor acceso a fuentes de financiamiento externas a las empresas, de modo que los buenos proyectos de inversión no se vean constreñidos a su financiamiento interno, mediante la generación de fondos excedentes.

Como derivación de lo anterior, cuanta mayor importancia adquieren otros mercados financieros diferentes del bancario (mercados de valores, movilización de fondos de largo plazo por medio de fondos de pensiones y mercados de seguros, etc.), menos adecuada resulta la medición del desarrollo financiero por indicadores de profundización como los mencionados arriba. Esta discusión es importante, sin embargo, va más allá de los propósitos de esta monografía, aunque conviene abordar la tarea en el futuro.

En adelante utilizaremos los indicadores bancarios usuales y su relación con el PIB como medición del desarrollo bancario, nuestro foco de atención en este trabajo. Sin embargo, deben reconocerse sus limitaciones aún en este segmento del mercado financiero total. Siguiendo a González-Vega (2001, pág. 5), la evaluación de la profundización financiera debe considerar aspectos de eficiencia, estabilidad y cobertura de servicios⁸. Esto hace de la medición una tarea bastante más compleja, la cual convendría abordar en una investigación específica y más técnica sobre el tema y no en este documento, cuyos propósitos son primordialmente de divulgación general.

Otras áreas de la colección de monografías sobre reforma financiera en Costa Rica publicadas por la Academia de Centroamérica, se refieren a temas de importancia para evaluar la profundización financiera. Por ejemplo, la eficiencia se relaciona con aspectos no limitados a la relación de los bancos con sus clientes en su labor de intermediación financiera, sino también con la administración del sistema de pagos. Cuanto más eficiente el sistema de pagos, en términos de procesos y de estabilidad, menores son los costos de realizar transacciones para la economía como un todo. La modernización de los pagos con el uso de las nuevas tecnologías electrónicas es un ejemplo, abordado en Cerdas y Melegatti (2014).

Por su parte, la estabilidad bancaria es fundamental no solo para garantizar la fluidez del sistema de pagos, sino en general de todos los servicios de intermediación financiera. Esto no depende solo de los banqueros y de la estructura del sistema bancario, sino también de las políticas de la banca central y, con particular énfasis, de la calidad de la regulación y supervisión prudencial. Estos temas se cubren en Camacho (2014) y Herrera y Lizano (2014).

8 González Vega, como uno de los principales ideólogos de la reforma financiera en Costa Rica y otros países latinoamericanos, profundiza en estas materias con su característica calidad didáctica. Entre otros aspectos, pone especial énfasis en la cobertura amplia de los servicios financieros, no solo en términos de grandes agregados sino de acceso efectivo a la mayor proporción posible de la población, incluidos desde luego los pequeños emprendimientos. Además, dada la corriente de inestabilidad en los sistemas financieros mundiales desde las últimas dos décadas del siglo anterior, analiza con detalle la importancia de la estabilidad del sistema financiero.

3.3 El dilema del orden de causalidad



Un trabajo como este debería tener como objetivo fundamental hacer una evaluación de la influencia de las acciones de reforma financiera adoptadas desde mediados de la década de 1980, sobre el desarrollo de la banca en Costa Rica. No obstante, esto es más fácil postularlo que demostrarlo, aun con las herramientas econométricas disponibles hoy día. Ese tipo de análisis sería muy técnico y fuera de los alcances de nuestro enfoque, orientado a un público amplio.

Ciertamente la banca en Costa Rica ha tenido un cambio importante en los últimos treinta años. ¿Cuánto de ese cambio ha sido producto de las acciones de reforma financiera y de la estrategia deliberada en esta dirección desde los ochenta? ¿Cuánto es producto del dinamismo del desarrollo que abre espacios y crea oportunidades para la banca? ¿Cuánto se debe a una eventual corriente mundial, dentro de la cual la banca costarricense simplemente se monta en esa corriente? ¿Cuánto se debe al desarrollo tecnológico muy sustancial de este período que ha obligado a la banca en todo el mundo a adaptarse y a modernizar y ampliar sus servicios financieros?

De la Torre, Ize y Schmukler (2012) reconocen que en las dos últimas décadas el sector financiero en América Latina y el Caribe ha crecido, se ha profundizado, se ha vuelto más competitivo e integrado, se han agregado nuevos actores, mercados e instrumentos y ha aumentado la inclusión financiera (pág. 1 y siguientes). Esta “nueva” solidez y resistencia permitió a esos sistemas financieros superar adecuadamente la reciente crisis global de 2008-2009, lo cual es extensivo a la banca de Costa Rica, actor dominante del sector financiero en este país. Entre otras cosas, mencionan cómo la banca pública de la región jugó un importante papel contra cíclico, lo cual a juicio de ellos reabre el debate en relación con el papel del Estado en el desarrollo financiero.

Los autores mencionados del estudio están claros también de la persistencia de desafíos. A pesar de los esfuerzos para impulsar reformas financieras, el tamaño y la profundidad de los sectores financieros en América Latina no han crecido como en otros países. El crédito bancario ha aumentado, pero concentrado principalmente en consumo y no en producción, con frecuencia necesitada de financiamiento a largo plazo para invertir e innovar.

Reconocen como un fenómeno regional que los bancos de América Latina y el Caribe en general son poco agresivos en el otorgamiento de crédito al sector privado, cuando se les contrasta con bancos en países comparables en todo el mundo; además, es usual que también presten a tasas de interés más altas.

Este éxito parcial de las reformas financieras en la región aún tiene al frente un escrutinio riguroso para tratar de discernir cuánto del avance es producto del impulso de un fenómeno mundial y cuánto de la reforma financiera. Los logros ciertamente están contaminados por la influencia importante de la era de la información y comunicación sobre los servicios financieros, en donde es muy propicio utilizar las ventajas de la informática y la telemática para brindar esos servicios de manera más eficiente y barata. La lentitud

en el avance posiblemente debería obligar a revisar un marco institucional más amplio en donde está enmarcado el sector financiero, y donde se requieran reformas y modernización para facilitar el avance en nuestra área de estudio.

Por todo ello, es posible extraer conclusiones gráficas y sin herramientas sofisticadas para respaldar la hipótesis sobre la presencia de beneficios tangibles derivados de las acciones de reforma financiera; pero correlación y causalidad son cosas diferentes. En el juego de interdependencia entre los diferentes sectores económicos, las acciones de las políticas públicas, el mercado institucional, la tecnología y las tendencias en el exterior, siempre será difícil precisar el aporte de cada factor a los resultados de avance positivo en la modernización del sistema financiero costarricense.

4

EVOLUCIÓN DE LA BANCA COMERCIAL DE 1987 A 2014

En esta sección interesa analizar cómo han evolucionado las principales cuentas de la banca durante el período de análisis, su relación con acciones concretas de política económica y con acontecimientos cuya influencia puede haber sido importante en el desarrollo de la banca. Para ello estimamos importante establecer un ancla en el tiempo, en forma de un comentario breve sobre las condiciones en el punto de partida, antes de proceder con el análisis de la información estadística disponible.

En este análisis de la evolución de la banca comercial omitiremos el tema importante de los márgenes de intermediación, para tratarlo de manera específica y con amplitud en la Sección 7.

4.1 De dónde venimos y en dónde estamos

Al analizar el proceso de reforma financiera en la banca costarricense, es imprescindible tener claro el punto de partida, para poner en dimensión el grado de avance. La banca estatal era entonces el segmento predominante del sistema financiero, le seguía el sector de seguros nacionalizado y constituido como monopolio desde 1914. En ambos casos podía afirmarse que prácticamente había ausencia total de competencia. La nacionalización bancaria de 1948 no solo puso en manos de bancos comerciales del Estado prácticamente la totalidad de los servicios financieros del país, se conjugó además con una etapa de pensamiento intervencionista del Estado en la actividad económica en general, del cual el sistema financiero fue un claro ejemplo.

Aunque en la banca se mantuvieron cuatro entidades, todas de propiedad estatal (a diferencia de una sola en el mercado de seguros), y aunque en los debates de las décadas de 1960-1970 se argumentaba por parte de los defensores de la nacionalización la presencia de competencia por existir varios bancos, la situación era otra. Es poco factible un verdadero esquema de competencia entre organizaciones del mismo dueño actuando como monopolistas en el mercado.⁹ Menos lo es cuando el pensamiento imperante descansaba en la capacidad del Estado para dirigir y controlar la actividad económica.

9 Lizano ensaya una explicación interesante de las razones por las cuales se mantuvieron varios bancos comerciales del Estado, como una forma de evitar concentración de poder como parte de la idiosincrasia costarricense (ver el trabajo de Lizano titulado "Reflexiones sobre la banca nacionalizada", en Delgado y Loría, 2004).

No otra cosa fue el alto nivel de represión financiera creciente durante las tres primeras décadas de la nacionalización, a través de la dirección estatal por medio del Banco Central. Debe aclararse que no necesariamente la nacionalización bancaria, como acción particular en Costa Rica, condujo *per se* al dirigismo estatal del crédito, aunque desde luego lo facilitó. El estudio reciente de equipos profesionales del Banco Mundial ya citado con anterioridad, menciona como una de las grandes experiencias históricas específicas de América Latina y el Caribe, la tendencia hacia el dirigismo estatal en el sector financiero dominante durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, con más fuerza en las décadas de los sesenta y setenta del siglo anterior. Esa experiencia, agregan, “*arrojó como resultado sistemas financieros atrofiados y altos costos fiscales asociados con bancos públicos mal administrados que allanaron el camino a un cambio radical a favor del desarrollo financiero basado en los mercados*”. (De la Torre, Ize y Schmukler, 2012, pág. 2).

Aparte de la ausencia de incentivos para competir efectivamente entre los cuatro bancos estatales,¹⁰ el dirigismo creciente desde el Banco Central fue convirtiendo a los bancos en agencias ejecutoras de orientaciones superiores y minando la verdadera actuación de banqueros en sus funcionarios. Todo esto ocurría bajo la errónea premisa de asignar a dirigentes y técnicos del Banco Central la doble capacidad de dirigir la política monetaria y de ser banqueros comerciales. No otra cosa era la recomendación y aprobación de decisiones para orientar cantidades y precios del crédito, sin estar ellos al frente de los clientes y sin posibilidad de desdoblarse sus mentes para pasar de reguladores monetarios a convertirse en gestores de una actividad de negocios.

Esto queda más claro cuando hacemos un recuento de las fuentes de represión financiera existentes antes de los procesos de dar forma y echar a andar la reforma financiera, en su mayoría derivadas de la forma en la que se concebía la función de hacer la política monetaria, típica de los bancos centrales. El pensamiento dirigista se concentró en política crediticia y de tasas de interés, en la relación de los bancos comerciales con sus clientes.

Las fuentes principales de represión financiera, entonces, se sintetizan en el accionar de la banca central (tomado de Delgado 1990, aunque la fuente original son los escritos de Lizano sobre estos temas en la década de los ochenta, en particular Lizano 1987 a) y b):

1. Control del crédito por medio de programas crediticios anuales dictados por el Banco Central
2. Establecimiento de límites cuantitativos al crédito, con asignación por actividades dictada por el Banco Central, con frecuencia muy detallada.

10 “Competir efectivamente” significa obtener los beneficios económicos de un sistema en competencia, en términos de fuertes incentivos para aumentar la eficiencia, reducir los costos e innovar permanentemente, con el premio de mantenerse en el mercado si se hacen las cosas bien, o desaparecer en el caso contrario.

3. Confianza desmedida en la capacidad del Banco Central de planificar la distribución del crédito, como recurso escaso, que el propio Banco Central creía poseer (en los años setenta incluso llegó a acuñar el lema de “nervio y motor de la economía nacional”).
4. Alta ineficiencia en este proceso de distribución del crédito, porque no solo provocaba un engorro administrativo en el Banco Central, reduciendo los espacios para dedicarse a su responsabilidad básica de dirigir la política monetaria, sino también traía problemas a los bancos comerciales.
5. Entrabamiento en la operación de los bancos comerciales, sujetos a permisos del Banco Central para modificar los cupos de crédito que –considera el autor– solo por casualidad podían coincidir con las necesidades de los diferentes sectores económicos.
6. Proceso continuo de modificaciones de los programas crediticios, para terminar en el curso del año ajustándolos a las áreas donde había demanda de crédito.
7. Insuficiente capacidad del regulador para definir las mejores actividades a las cuales destinar los recursos del crédito, por su aporte al crecimiento económico, y menos aún, para visualizar con anticipación las áreas con mayores potenciales de aporte a ese crecimiento.
8. Estímulo al uso de los llamados “planes de inversión”, como sustitutos de los verdaderos planes de inversión de los recursos crediticios.
9. Ausencia de clara percepción sobre la imposibilidad del regulador para saber si habrá demanda de crédito en las actividades consideradas de mayor importancia en su programación crediticia, y menos aún para saber si, aun existiendo la demanda, habrá buenos sujetos de crédito a quienes asignar los recursos.
10. En suma, la dirección del crédito tiende a ser inefectiva, porque esa tarea se escapa del conocimiento de quien debe funcionar como regulador monetario, no crediticio. En el proceso, atrofia las habilidades de los bancos comerciales en su función típica de intermediación financiera.
11. Control de las tasas de interés, con clara violación del principio básico según el cual es imposible controlar simultáneamente precio y cantidad en los mercados.
 - a) Con frecuencia, las fijaciones de tasas de interés tanto activas como pasivas se convertían en un verdadero “picadillo”, minando su capacidad de racionamiento propia de todo precio en un mercado.
 - b) Desbalance en los objetivos de la fijación de tasas de interés: con frecuencia con un propósito de estimular administrativamente la inversión, provocando por tanto un desaliento del ahorro (y olvidando la máxima popular sobre la imposibilidad de hacer chocolate sin cacao).
 - c) La dispersión de tasas de interés fijadas por el regulador con propósitos dirigistas provoca la creación de incentivos y de castigos artificiales, como si el regulador pudiera leer las verdaderas señales de los mercados y emular el funcionamiento de los sistemas de precios.

- d) De nuevo, este tipo de decisiones administrativas fomentaba los “planes de inversión”, derivados de distorsiones externas en este caso por la vía del precio.
12. Elevados encajes mínimos legales, con dispersión de tasas. El encaje mínimo legal pasó también a funcionar como un mecanismo propio del intento (infructuoso, agrega el autor) de dirigir el crédito, creando estímulos en algunas actividades y reduciéndolos en otras, como resultado del supuesto buen criterio del regulador y no necesariamente en respuesta a las interacciones de las actividades económicas en el mercado.
- a) El problema de los encajes altos se agravó en la década de los años ochenta, como resultado del problema de pérdidas del Banco Central.
 - b) Un efecto secundario de esta forma de represión financiera fue provocar una desviación de los fondos hacia los mercados informales, para evadir el alto costo financiero de esta carga.

Este recuento general es suficiente para ilustrar las fuentes de represión financiera existentes bajo el sistema dirigista, pero no es exhaustivo, ni tiene el propósito de serlo. Entre otras cosas se requería, por ejemplo, autorización del Banco Central para la apertura y cierre de oficinas bancarias, como una clara intervención en atribuciones propias de los bancos comerciales, por ser ellos los que deben tener el conocimiento del mercado. En suma, bastaría con hacer un repaso de la cantidad de reglamentos de diversos tipos emitidos por el Banco Central y existentes en los años previos a los inicios de la reforma financiera, para completar una lista más amplia de fuentes de represión financiera.

Naturalmente, todo este tinglado empezó a desarmarse gradualmente con el cambio en la forma de dirigir sus políticas por parte del Banco Central, donde empezó la reforma financiera en Costa Rica (véase “Zapatero a sus zapatos” en Lizano 1987). El tratamiento de este proceso está fuera de los alcances de este trabajo, cuyo énfasis se concentra en la banca comercial y no en las políticas del Banco Central; sin embargo, era preciso iniciar con el recuento anterior para tener una buena percepción de hasta dónde se había distorsionado el accionar de los bancos comerciales del Estado, con el agravante de funcionar en condiciones de monopolio.

Aparte de la reforma en la manera de hacer política del Banco Central, los cambios continuaron por un proceso de liberalización financiera para dar más espacio al funcionamiento de los bancos privados, lo cual ya había empezado desde los primeros intentos de liberalización hacia finales de la década de los setenta. El claro propósito fue el de estimular el desarrollo de competencia, con el fin de hacer más eficiente el funcionamiento de la banca y de aumentar la profundización financiera.

La devolución gradual, a la banca comercial, de sus funciones propias pasó por flexibilizar la capacidad de las entidades privadas para captar depósitos mediante la figura de “certificados de inversión”, el artificio mediante el cual se obviaba la discusión –muy complicada entonces– de romper el monopolio de los depósitos bancarios. Se flexibilizó también la posibilidad de realización de préstamos interbancarios, con

el propósito de mantener el redescuento como recurso de última instancia. Mientras tanto, era preciso fortalecer la capacidad de los bancos estatales para modernizar sus estructuras y procedimientos, bajo el entendimiento pragmático de su permanencia en el mercado, como decisión implícita de la sociedad costarricense.

Un ingrediente adicional a los aspectos meramente económicos alrededor del funcionamiento del sistema de banca estatal, no mencionado aún, se refiere a la intervención política en sus decisiones de naturaleza empresarial. No por mencionarlo de último, este problema tiene menor relevancia, por el contrario. Si en el pasado –antes de la nacionalización de los depósitos– se criticó a la banca privada por la influencia del poder económico en el poder político, las tentaciones propias del monopolio estatal invirtieron los papeles en no pocas ocasiones, concentrando el poder económico de la banca en el poder político de los gobernantes de turno.

La reforma financiera en la banca debió entonces incluir acciones para reducir la capacidad de intervención de los políticos en las decisiones de los bancos estatales. El esquema escalonado de nombramientos de los miembros de las juntas directivas se utilizó con buen resultado en el Banco Central a partir de la reforma de su legislación en noviembre de 1995, pero los avances en esta dirección fueron más modestos en la banca comercial, y la influencia política –menor a la de tres o cuatro décadas atrás– todavía se observa hoy (año 2015). Mientras tanto, este problema cobró un peaje muy caro con la quiebra del Banco Anglo Costarricense en el año 1994.

Hoy día el sistema bancario es muy diferente al de tres décadas atrás, aunque es difícil atribuir todo el cambio a las acciones del proceso de reforma financiera. Posiblemente factores ajenos a ese proceso habrían hecho diferencia, por las tendencias de la actividad bancaria mundialmente y por las innovaciones de la tecnología de la información; pero, en opinión del autor, el grado de avance habría estado seriamente restringido si no se hubiera avanzado en la ruta de mayor liberalización financiera.

Aún hasta hace muy poco, el principal impulsor de la reforma financiera en Costa Rica ve el proceso claramente incompleto. Lizano (2007) se refiere a deficiencias y lagunas que aquejan todavía al sector financiero, entre las cuales menciona –de relevancia para esta evaluación– que:

- El grado de profundización financiera alcanzado todavía es insuficiente.
- Los márgenes de intermediación financiera son muy elevados.
- Persiste una marcada dolarización de los activos y de los pasivos financieros.

A partir de ahí, Lizano (2007, pág. 74) insiste en la necesidad de “... *modernizar el sector financiero, remozarlo y fortalecerlo*”, porque “... *el sector financiero debe ser pujante y dinámico de hecho, un sector financiero eficiente es una condición necesaria para alcanzar tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico*”.

En resumen, el balance de logros en casi tres décadas de reforma financiera en Costa Rica no es trivial. Esta afirmación no busca minimizar las tareas pendientes, sino poner en perspectiva el camino andado, como un ejercicio fundamental para determinar si la dirección es correcta. En este orden de cosas, la experiencia reciente es alentadora. El sistema bancario costarricense salió prácticamente ileso de la severa crisis financiera mundial de 2008-2009. La solidez de los bancos y la buena calidad de la regulación y supervisión prudencial se pusieron a prueba y salieron con buena nota. El apoyo a la estabilidad brindado por la presencia de banca estatal fuerte no puede dejar de mencionarse.

La importancia de haber contado con bancos sólidos y con buena regulación y supervisión no requiere mayores explicaciones. Así parece demostrarlo el poco impacto de la reciente crisis financiera internacional de 2008-2009 en el sistema bancario local. La última afirmación del párrafo anterior, en cambio, merece un comentario que no es de pie de página. Lo expresado no pretende ser ni una oda a la banca estatal ni un punto de vista del autor en el añejo debate entre mercado y Estado, entre quienes defienden la banca nacionalizada y la participación amplia del Estado en el sistema financiero y quienes apoyan un mercado financiero privado sin participación directa del Estado. Esa discusión es ajena al objetivo de este trabajo; el lector interesado puede ampliar sobre el tema en trabajos de Eduardo Lizano, entre ellos el que aparece en Delgado y Loría (2004) bajo el título "Reflexiones sobre la banca nacionalizada", págs. 441-450. También es valioso para profundizar en estos aspectos el importante trabajo de Mesalles (1991) sobre la influencia de los grupos de presión en la formulación de políticas económicas, con particular referencia a las aplicadas por el Banco Central durante las tres décadas y media posteriores a la nacionalización de la banca en 1948.

Más bien la reflexión sobre el papel de la banca estatal en la estabilidad del sistema bancario recoge experiencias del mismo período cubierto en esta monografía, en conjunción con lo analizado en De la Torre, Ize y Schmukler (2012) sobre el rol de la banca estatal, citado en la Sección 3.3 anterior. En períodos de inestabilidad bancaria se ha observado una tendencia de los depositantes a refugiarse en bancos estatales, en lugar de protagonizar corridas de depósitos de todo el sistema bancario, típicas del fenómeno de contagio tan analizado en la literatura. Posiblemente el ejemplo más ilustrativo ocurrió con la quiebra del Banco Anglo Costarricense en 1994, el banco estatal que ocupaba el tercer lugar en tamaño en el sistema bancario¹¹; pero tampoco hubo desconfianza generalizada durante la crisis de las financieras en 1987 ni con la intervención y quiebra de varios bancos privados y cooperativos en las dos décadas previas. Ni cuando rumores calificados de infundados provocaron un ataque especulativo contra el banco BAC San José en agosto de 2004.

11 Podría argumentarse que la garantía implícita del Estado contenida en la legislación bancaria ayudó a evitar un problema generalizado de desconfianza, pues en este episodio quedó evidente la intervención del Estado para evitar pérdidas a los depositantes. Pero en todo caso se trata del mismo tema: los depositantes no dudaron entonces del respaldo estatal y, en consecuencia, no se generaron crisis de confianza.

4.2 Evolución de las principales cuentas del balance de situación

El avance en la penetración de los servicios del sistema bancario en la economía debe reflejarse en última instancia en la evolución de las principales cuentas del balance de situación de los intermediarios financieros. Esta sección estudiará los indicadores más comprensivos: los activos, los pasivos y el patrimonio. Las dos secciones siguientes enfocarán con mayor detalle las carteras de depósitos y de créditos, las dos variables principales del balance de situación para caracterizar los servicios de un sistema de intermediación financiera. Se iniciará con una presentación breve de las tendencias del grado de profundización bancaria¹², medida por indicadores de la banca en relación con el PIB.

El análisis de esta y las dos secciones siguientes se realizará en especial con ilustración gráfica de relaciones de los indicadores con el producto interno bruto. De esa manera se logran dimensiones comparables en el tiempo, en unidades ampliamente utilizadas para medir el progreso de la profundización bancaria y con resultados muy similares al enfoque en términos reales. Se omite el uso de las variables en términos nominales porque en las series de tiempo su utilidad se ve afectada por el comportamiento de la inflación.

Como hemos mencionado en la Sección 3, para los propósitos de este trabajo pretendemos utilizar un concepto amplio de banca, particularmente para el análisis sobre la evolución de los depósitos y del crédito. Así, en adelante se hará referencia al **sistema bancario** como el integrado por los bancos comerciales públicos y privados (también denotado –cuando así se requiera– como sistema bancario reducido), y al **sistema bancario amplio** cuando se agregan los intermediarios no bancarios, esto es, las cooperativas de ahorro y crédito, las sociedades financieras no bancarias y las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda.¹³ Las series estadísticas del sistema bancario van en general desde 1987 hasta 2014. Las del sistema bancario amplio inician en 1997, año a partir del cual el Banco Central y SUGEF recopilan información de los intermediarios financieros no bancarios, luego de la reforma legal donde se aprobó la nueva ley orgánica del Banco Central en noviembre de 1995.

4.2.1 Profundización bancaria

Uno de los objetivos fundamentales de las reformas financieras es aumentar la profundización bancaria, entendida como el grado en que la población utiliza los servicios del sistema bancario. Para ello se usa como indicador normal la relación entre algún agregado monetario amplio y el producto interno bruto,

12 Como hemos mencionado en la Sección 3.2, ha sido usual utilizar indicadores bancarios para medir el grado de profundización financiera. Como estos son parciales porque se refieren solamente a una parte del sistema financiero, hemos preferido utilizar aquí el concepto de profundización bancaria, para evitar confusiones sobre el alcance del indicador.

13 Aunque en la terminología de las estadísticas del Banco Central se utiliza el término “sistema financiero” para referirse al sistema bancario amplio ya mencionado, hemos preferido no emplear esa denominación para evitar confusiones, pues en sentido estricto el sistema financiero incluye los mercados bursátiles, de pensiones y de seguros, ninguno de los cuales es objeto de análisis en este trabajo.

como la Liquidez Total representativa de la totalidad de pasivos del sistema bancario con el público.¹⁴ Esta sección inicia con esa visión comprensiva, para luego estudiar las tendencias de los indicadores financieros específicos de los bancos, derivados de sus balances de situación.

Según se recoge en Delgado (2000, pág. 225), esta relación tradicionalmente fue baja durante la etapa de fuerte represión financiera, en las décadas de los sesenta y setenta, como se ilustra en el cuadro 1. En los veinte años siguientes a 1950 hubo un pobre avance en la relación de la Liquidez Total al PIB, desde 18,4 por ciento a 25,9 por ciento, con muy poca variabilidad. Posteriormente, a finales de los setenta la relación Liquidez Total/PIB subió a 42,6 por ciento, con un fuerte ascenso en la segunda mitad de la década. La relación continuó subiendo hasta 52,3 por ciento en 1981, explicado como un fenómeno transitorio por la fuerte expansión monetaria de la época y no por aspectos estructurales que hicieran permanente ese ascenso. Por ese motivo, en la etapa de reordenamiento posterior a la crisis financiera de 1980-1982 el coeficiente regresó a su nivel de mediano plazo alrededor de 40 por ciento. No podría hablarse entonces un retroceso dentro de un proceso de reforma financiera que apenas asomaba, sino más bien de los efectos negativos sobre la profundización provocados por la inflación alta y variable y por la inestabilidad, que en Latinoamérica históricamente han constituido una fuente importante de represión financiera.

Cuadro 1
Profundización bancaria: Relación Liquidez Total/PIB, 1950-1987

	Inicio	Final	Promedio	Desv Estándar
Período 1950-1959	18,4	23,5	19,9	1,9
Período 1960-1969	22,2	25,9	22,9	1,7
Período 1970-1979	24,3	42,6	33,6	5,2
Período 1980-1987	41,8	40,5	43,9	4,0

*PIB con base 1996=100

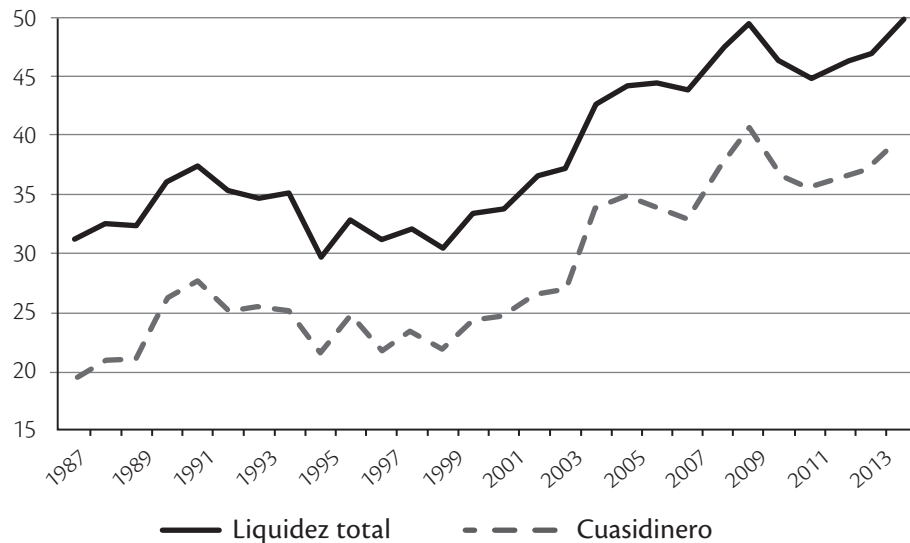
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

La reforma financiera iniciada de manera sistemática a mediados de los años ochenta parece no haber tenido mayor efecto sobre los indicadores de profundización bancaria, al menos hasta finales de la década siguiente. Conviene aquí mencionar un aspecto metodológico, pues la nueva serie disponible con datos desde 1987 inicia con una relación de Liquidez Total a PIB de 31,2 por ciento, muy por debajo de la cifra incluida en el cuadro 1. Esta diferencia se explica porque la actualización de la base del PIB al año 1991 resultó en un nivel alrededor de 30 por ciento superior al estimado con la base anterior de 1966. En adelante, la información utiliza las estimaciones del PIB con año base 1991.

14 Loría (2012) utiliza el concepto más amplio de riqueza financiera, el cual incluye pasivos del Banco Central y del Gobierno que se negocian en el mercado de valores. Como el énfasis en este trabajo es en la banca, y fue en este sector donde se adoptaron la mayor parte de las acciones en la primera etapa de la reforma financiera en Costa Rica, hemos preferido limitar el alcance a pasivos de la banca. En todo caso, el comportamiento general que se analiza adelante no varía de manera significativa.

Aclarado el tema metodológico, el gráfico 1 deja claro cómo en los doce años siguientes a partir de 1987 el coeficiente de profundización bancaria medido a partir de la liquidez total tuvo altibajos y un virtual estancamiento, en un promedio de 33,1 por ciento entre 1987 y 1999, con un máximo de 37,4% por ciento en 1991 y un descenso hasta 30,4 por ciento en 1999, aún inferior al dato de 1987.

Gráfico 1
Profundización financiera: Relación Liquidez Total/PIB, 1987-2014
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Un intento de explicación de este comportamiento debería contemplar los episodios de inestabilidad interna y externa en la década de los noventa. Algunos de los aspectos que pudieron tener relevancia son la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos en 1992, la quiebra y posterior cierre del Banco Anglo Costarricense en 1994, y las crisis financieras internacionales, en particular de México en 1995 (el llamado “efecto tequila”) y la crisis asiática en 1998. Los episodios de este tipo provocan incertidumbre e inducen a los agentes económicos a buscar refugio y protección en activos diferentes de los financieros, y entre estos últimos, a mantener una mayor proporción a corto plazo.¹⁵

Dos elementos adicionales tuvieron influencia y merecen particular atención. Uno de ellos es el inicio en 1997 de un período de inflación en los dos dígitos bajos, pero con mucha más estabilidad respecto a la observada en las dos décadas previas. Las decisiones hacia el futuro, como en general son las transacciones financieras, requieren inflación al menos estable e idealmente también baja. El otro aspecto se deriva

15 De hecho, a partir del punto máximo de la relación Liquidez total/PIB de 37,4 por ciento en 1991, cayó a 35 por ciento en 1994, mientras en el mismo período la oferta monetaria en relación con el PIB pasó de 9,8 a 10 por ciento. Luego del cierre del Banco Anglo Costarricense en setiembre de 1994, y el posterior inicio de liquidación, la relación de la liquidez total con el PIB se desplomó a 29,5 por ciento, mientras la de la oferta monetaria bajó, pero en menor magnitud, a 8 por ciento

de la ruptura del monopolio de los depósitos aprobado por la nueva Ley Orgánica del Banco Central, n.º 7558 de 25 de noviembre de 1995. Esta circunstancia, junto con la creciente presión de los reguladores en contra del funcionamiento de bancos *off-shore* propiedad de los grupos financieros locales, estimuló el traslado de carteras de depósitos y de crédito hacia los bancos locales. En la medida de su materialización, el efecto en el grado de profundización bancaria habría tenido un componente meramente estadístico, porque una parte de esa profundización se mantenía oculta en los bancos *off-shore*.

El enfoque siguiente se concentrará en el desempeño de los tres grandes componentes del balance de situación de los bancos, tanto para el sistema bancario como para el sistema bancario amplio: los activos, los pasivos y el patrimonio.

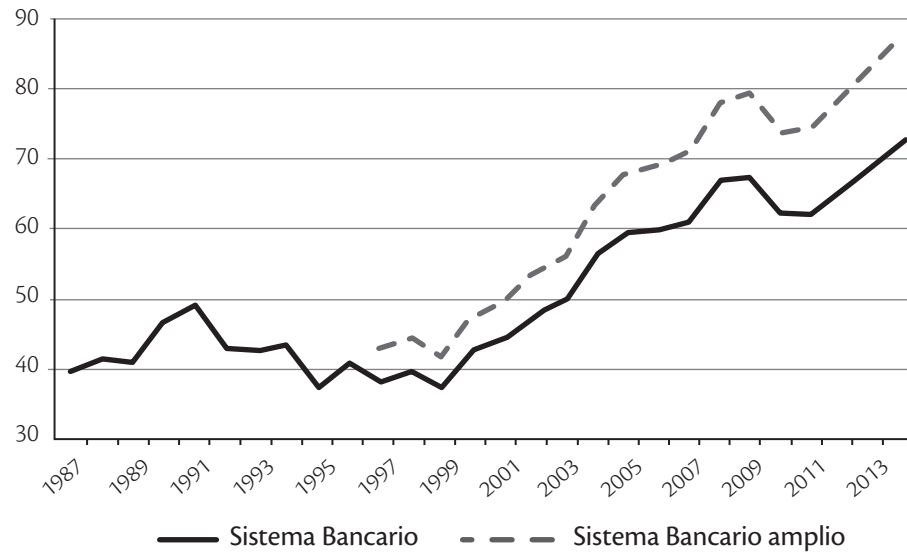
4.2.2 Tendencias generales del sector bancario

Como se verá a lo largo de esta sección, los diferentes indicadores de la banca muestran un comportamiento dividido en dos grandes etapas: una primera de altibajos con poco avance en el grado de profundización bancaria entre 1987 y 1999, según se destacó en los comentarios sobre el gráfico 1; una segunda etapa de crecimiento acelerado a partir del año 2000, solo suspendido por los efectos de la Gran Recesión de 2008-2009 y sus secuelas aún presentes al escribirse este trabajo en el año 2015.

Las posibles explicaciones del relativo estancamiento de la relación con el PIB en la primera etapa se comentaron en el apartado anterior y, desde luego, son pertinentes para lo ilustrado por el Gráfico 2. El despegue sustancial del indicador a partir del año 2000 parece reforzar la importancia de la estabilidad macroeconómica para el desarrollo financiero. También revela el efecto de remover restricciones legales como el monopolio de los depósitos, pues, aunque había sido superado por la realidad económica, limitaba la relación abierta de los bancos privados con sus clientes, la trasladaba a mecanismos alternativos como el funcionamiento de los bancos *off-shore* y, consiguientemente, distorsionaba la información estadística sobre el verdadero tamaño del sector bancario privado.

Como se aprecia, la relación entre los activos del sistema bancario y el PIB subió de 41,8 por ciento en 1999 a 87,9 por ciento en 2014 para el conjunto amplio y de 37,4 por ciento a 72,5 por ciento para el reducido. La evolución de la relación entre los activos bancarios y el PIB en Costa Rica difiere del promedio de Latinoamérica. De acuerdo con De la Torre, Ize y Schmukler (2012, pág. 35) para el período 2000-2009 este indicador promedió 44 por ciento en Latinoamérica, cifra inferior a la registrada para cualquiera otra región del mundo, incluida Europa del Este. Aunque este dato se refiere a siete de los países más grandes de la región, según el estudio citado los indicadores tienden a empeorar en los países más pequeños y pobres de Latinoamérica. En el mismo período los promedios para Costa Rica fueron de 63,5 por ciento para sistema bancario amplio y 55,5 por ciento para el reducido.

Gráfico 2
Costa Rica: Relación Activos/PIB para el sistema bancario normal y ampliado, 1987-2014
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Estas cifras podrían considerarse satisfactorias en principio. Sin embargo, cuando se analizan sus componentes hay menos motivos de satisfacción, pues dichas cifras contrastan con el indicador de profundización bancaria con base en la liquidez total de 49,6 por ciento del PIB en el gráfico 1, así como con los porcentajes para las carteras de depósitos y de créditos analizados en las dos secciones siguientes.

El cuadro 2 resume las relaciones de los activos totales, de los depósitos del público y del crédito al sector privado con el PIB para tres años seleccionados: 1987, 1999 y 2014. Estos años se seleccionaron para incluir el primero y el último de la serie, además del año donde se observa un punto de quiebre en la evolución de todas estas variables. Allí se observa una baja relación entre los depósitos totales y el activo, y aún más reducida entre el crédito al sector privado y el activo, en el primer año de la serie, 1987. Esa relación se incrementa hacia la mitad del período en 1999 y aún más en 2014, con diferencias importantes entre los bancos públicos y los privados.

Cuadro 2
Sistema bancario normal y amplio: variables seleccionadas, 1987-2014

	1987	1999	2014
Sistema Bancario Amplio			
Activos Totales/PIB	40,1	41,8	87,9
Depósitos con el Público/PIB	23,2	28,2	53,3
Crédito al Sector Privado/PIB	14,9	20,5	54,7
Depósitos con el Público/Activos	57,8	67,5	60,7
Crédito al Sector Privado/Activos	37,1	48,9	62,2
Bancos Públicos			
Activos Totales/PIB	35,4	27,5	46,7
Depósitos con el Público/PIB	21,8	21,0	29,9
Crédito al Sector Privado/PIB	12,0	10,9	27,1
Depósitos con el Público/Activos	61,4	76,1	63,9
Crédito al Sector Privado/Activos	33,8	39,7	57,9
Bancos Privados			
Activos Totales/PIB	4,6	9,9	25,8
Depósitos con el Público/PIB	1,4%	5,1	16,6
Crédito al Sector Privado/PIB	2,9	6,6	17,0
Depósitos con el Público/Activos	30,7	51,3	64,3
Crédito al Sector Privado/Activos	62,3	67,3	65,7
Otros Intermediarios no Bancarios			
Activos Totales/PIB	n.d.	4,4	15,3
Depósitos con el Público/PIB	n.d.	2,2	6,9
Crédito al Sector Privado/PIB	n.d.	2,9	10,6
Depósitos con el Público/Activos	n.d.	50,2	45,0
Crédito al Sector Privado/Activos	n.d.	65,9	69,3

Nota: Para el año 1987 los datos se refieren al sistema bancario reducido.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

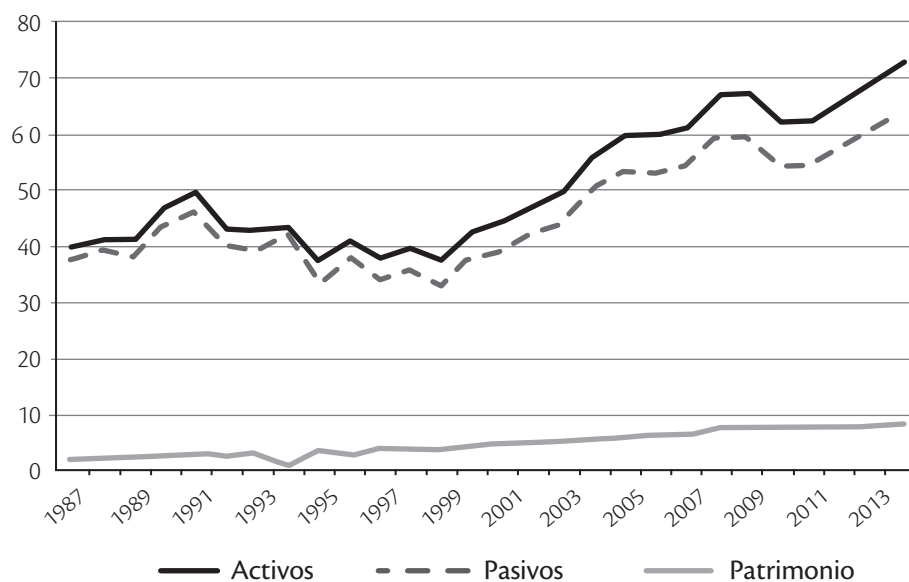
Algunos comentarios se pueden derivar de esta información:

- Inicialmente aparece una brecha muy grande entre activos y crédito al sector privado en los bancos estatales, según la cual en 1987 solo un 34 por ciento de los activos se convierte en crédito. La proporción sube a 40 por ciento en 1999 y 58 por ciento en 2014. Refleja un uso muy fuerte de financiamiento bancario al Gobierno, por medio de inversiones en títulos del Ministerio de Hacienda, así como encajes legales muy elevados, incluido el de 100 por ciento sobre los depósitos a plazo en moneda extranjera, sobre lo cual se abundará en las secciones siguientes.
- En los bancos privados la observación es diametralmente diferente: los depósitos con el público son muy bajos respecto a los activos en 1987 y tienden a acercarse al promedio hacia 2014, mientras el crédito se sitúa por encima o cerca del promedio. Esto es el efecto de las restricciones legales para la

captación de depósitos en la banca privada hasta antes de la ruptura del monopolio de los depósitos y de la desigualdad persistente hasta hoy en las reglas de juego de unos y otros, principalmente por la garantía estatal para los bancos públicos.

La evolución de los activos, pasivos y patrimonio totales se ilustra en el gráfico 3, para el sistema bancario reducido. Los activos llegan en 2014 a representar 72,5 por ciento del PIB, los pasivos 64,3 por ciento y el patrimonio 8,2 por ciento.

Gráfico 3
Sistema bancario nacional: activos, pasivos y patrimonio, 1987-2014
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

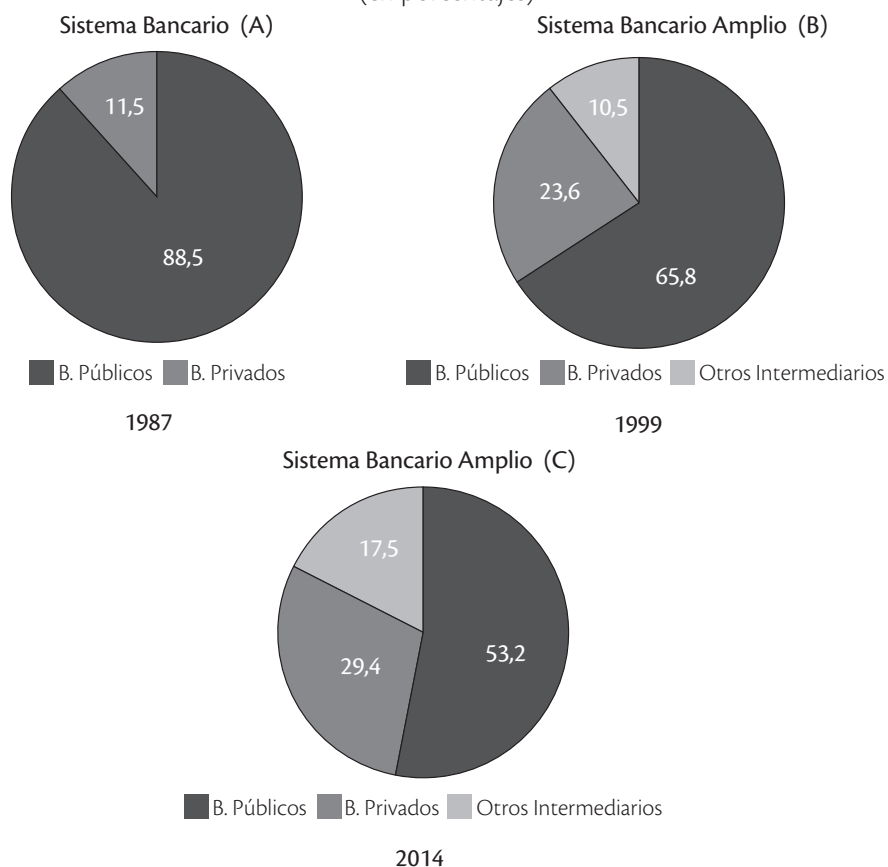
Cuando se considera el sistema bancario amplio, las líneas se mueven de manera muy similar en una escala un tanto mayor: 87,9 por ciento los activos, 75,7 por ciento los pasivos y 12,2 por ciento el patrimonio. Destaca en esta ilustración, de manera satisfactoria, el aumento en la capitalización de las entidades bancarias, pues esto no solo sustenta su crecimiento en el tiempo, sino también refleja mayor solidez para enfrentar tiempos difíciles.

4.2.3 Tendencias en la participación de mercado

A pesar del estancamiento relativo en la proporción de los activos totales respecto al PIB durante el período 1987-1999, hubo cambios importantes en la composición del mercado, como los ilustra el panel de gráficos 4. Los años seleccionados para la comparación son el primero y el último de la serie (1987 y 2014), junto con uno intermedio, 1999, cuando se presentó el punto de quiebre en el crecimiento de la relación

Activos/PIB. Para 1987 se presentan datos solamente del sistema bancario reducido, por no disponerse de información de los otros intermediarios financieros.

Gráfico 4
Sistema bancario amplio: Participación de mercado según activos, 1987, 1999 y 2014
(en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central.

La secuencia de gráficos permite resaltar lo siguiente:

- Con el paso de los años, como era de esperar, hay una clara ganancia de cuota de mercado tanto de los bancos privados como de los otros intermediarios financieros, estos últimos con más fuerza en los años recientes.
- A pesar de lo anterior, después de tres décadas de reforma financiera, los bancos públicos todavía representan más de la mitad de los activos del sistema bancario amplio.

La evolución de las cuotas de mercado medida por pasivos resulta muy similar a la observada para los activos, lo cual es razonable porque aquellos son el sustento principal del crecimiento de los bancos y del avance de unos respecto a otros en sus cuotas de mercado. Por esa circunstancia, este enfoque se circunscribe a los activos, para no resultar repetitivo.

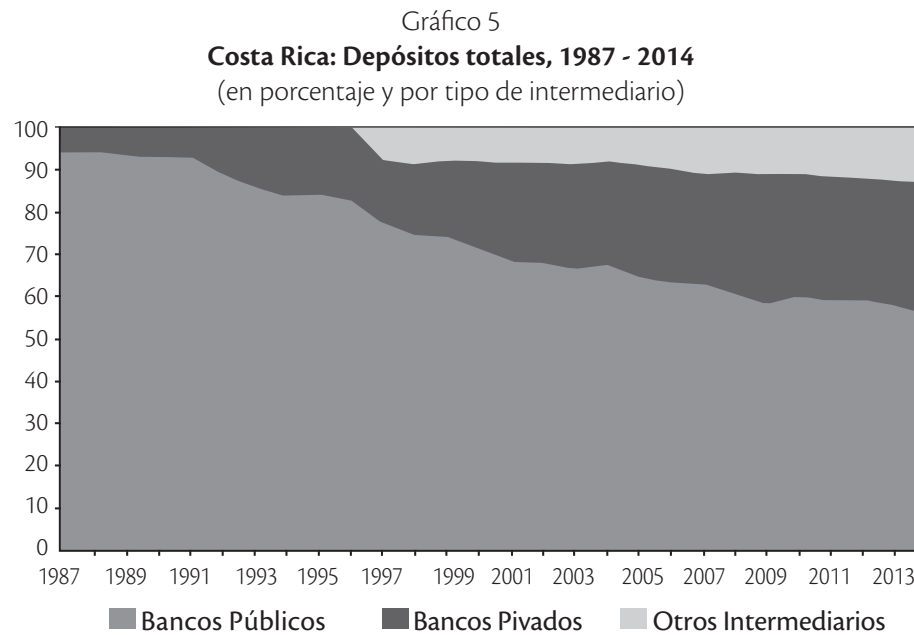
La cuota de mercado en el lado de los pasivos, sin embargo, tiene debilidades para comparar las participaciones de los tres tipos de entidades financieras en el mercado de fondos local.¹⁶ A lo largo del tiempo, la capacidad de competir por la captación de fondos ha sido diferente para esos grupos de entidades. Las restricciones para la captación de depósitos, soslayadas de facto en forma creciente en la década de 1970 y disminuidas de manera gradual a partir de mediados de la década de 1980, obligaban a los bancos a fondearse por medio de créditos externos y por captación indirecta de recursos locales en dólares de los Estados Unidos. En esa medida la comparación de pasivos totales tiende a distorsionar la competencia por recursos en el mercado interno. Del mismo modo, en una economía de mercado con un rol primario del sector privado en la actividad productiva, es importante considerar la participación de los diferentes tipos de entidades en el otorgamiento de crédito al sector privado. Aunque el análisis de la evolución de depósitos y créditos se aborda con detalles en las secciones 4.3 y 4.4 siguientes, conviene adelantar aquí el comportamiento de las participaciones relativas.

El gráfico 5 ilustra la evolución de la cuota de mercado en la captación de depósitos para cada uno de los tres grupos de entidades financieras incluidos en este estudio: bancos públicos, bancos privados y otros intermediarios financieros. De una participación de 94 por ciento en la captación de depósitos totales (cuenta corriente, de ahorro y a plazo, en monedas nacional y extranjera), los bancos públicos empezaron a reducir su cuota de mercado con más velocidad desde inicios de la década de 1990. En los primeros trece años de la serie hasta 1999 habían perdido veinte puntos porcentuales en su participación en los depósitos. La tendencia se moderó levemente en los quince años a partir del 2000, con pérdida de dieciocho puntos porcentuales. Los bancos privados subieron su cuota de mercado desde 6 por ciento en 1987 hasta 31 por ciento en 2014. Los otros intermediarios pasaron de poco más de 7 por ciento en 1997, cuando empezaron a aparecer en las estadísticas, a 13 por ciento en 2014.

Interesa destacar algunos aspectos de esta evolución:

- La ganancia en la cuota de mercado de los intermediarios privados aumenta de manera persistente, aunque con altibajos de año a año y cada vez a un ritmo menor. Esto podría sugerir un aterrizaje suave hacia alguna composición del mercado, en la cual el diferente tratamiento de unos y otros en el ordenamiento legal podría agotar la privatización de los depósitos bancarios.
- Los bancos públicos aún mantienen una alta cuota de mercado, explicada en principio por la ventaja de gozar de la garantía estatal y, en algunos casos, de un régimen preferencial en materia impositiva y de encajes legales.

16 Una interesante sugerencia de Edna Camacho sobre el análisis de la cuota de mercado de los distintos grupos de bancos y similares, llama la atención sobre los depósitos como un indicador más relevante que los pasivos totales. De igual manera, las participaciones de mercado en el componente de crédito al sector privado son también importantes porque, junto con los depósitos, son los principales elementos distintivos de la banca comercial.

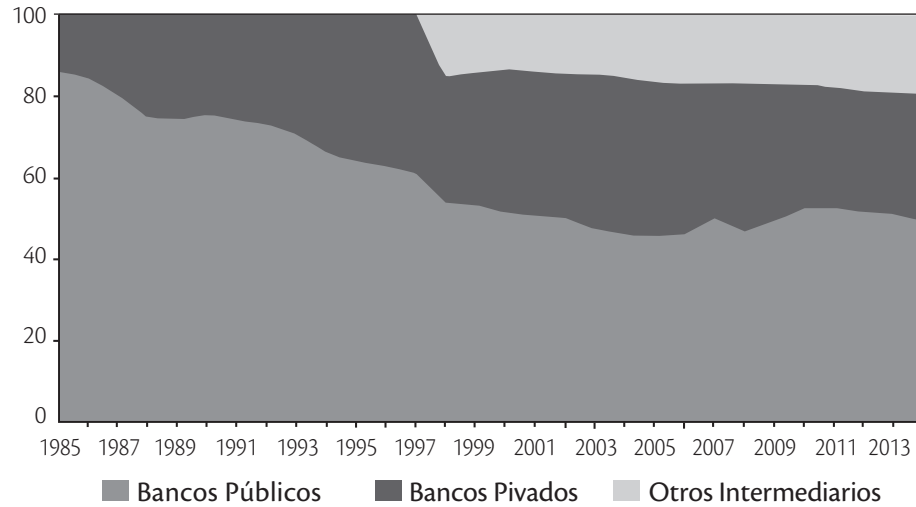


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

- Las tendencias del gráfico 5 están distorsionadas al menos en los primeros veinte años de la serie, por la existencia de captaciones de intermediarios privados mediante la banca *off-shore* y porque los intermediarios no bancarios no reportaban información antes de 1997.

La participación de mercado en el crédito al sector privado tiene similitudes, pero también diferencias importantes en relación con los depósitos, como se ilustra en el gráfico 6. De igual modo, cae la participación de la banca pública en el crédito total al sector privado, pero inicia con una proporción menor que en el caso de los depósitos, de apenas poco más de 85 por ciento del total y se reduce hasta 46 por ciento hacia el 2005, para luego repuntar en el período posrecesión nuevamente hasta alrededor de 50 por ciento. Esta reversión de la caída en la cuota de mercado de la banca pública estuvo posiblemente asociada con el debilitamiento de algunos bancos internacionales ya establecidos en Costa Rica unos años antes del inicio de la Gran Recesión, en 2008, y que debieron recoger velas porque quedaron muy golpeados en sus operaciones internacionales en países desarrollados. Además, como se comenta adelante en el análisis específico de la tendencia del crédito, refleja la capacidad de los bancos del Estado para convertir inversiones mobiliarias (especialmente en títulos del Gobierno) en operaciones crediticias con mayor rendimiento, aunque también con mayor riesgo.

Gráfico 6
Costa Rica: Participación en el crédito al sector privado, 1985-2014
 (porcentajes del total)

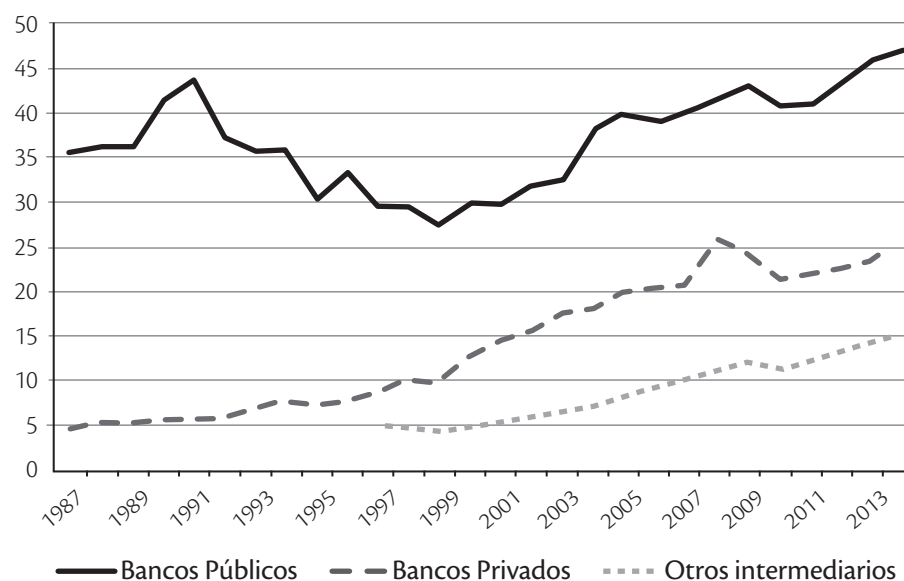


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

4.2.4 Indicadores de balance por tipo de entidad

Los cambios en la participación de mercado comentados en el punto anterior obligan a analizar las tendencias para tratar de anticipar la composición de activos en la banca en el futuro próximo. En efecto, se refleja una pérdida gradual, pero sustancial, en la cuota de mercado de los bancos estatales. La pregunta válida se relaciona con la permanencia de la banca pública en los próximos veinticinco años. El gráfico 7 ayuda a ensayar una respuesta intuitiva. En los primeros doce años de la serie y hasta el año del quiebre en la tendencia de los diferentes indicadores de balance en relación con el PIB, la caída fue sustancial (la pérdida de participación de mercado en activos fue de veintidós puntos porcentuales, según la comparación de paneles del gráfico 4. A partir del año 2000, la recuperación del sistema bancario se observó en todos sus componentes. De ese modo, en el segundo período de quince años según la división por etapas propuesta en este trabajo –un lapso mayor al de la primera etapa– se moderó la caída de participación de la banca pública (a doce puntos porcentuales, según se observa en la comparación de paneles del gráfico 4 ya citado).

Gráfico 7
Costa Rica: Activos totales/ PIB, 1987-2014
 (en porcentajes y por tipo de entidad financiera)

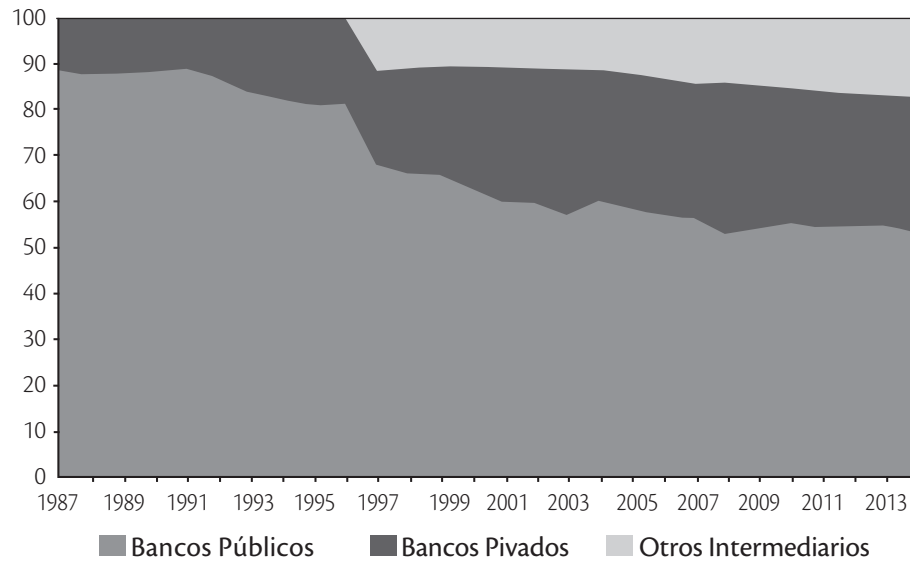


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

La moderación en la caída del porcentaje de participación de la banca pública en el total de activos sugerida por el gráfico anterior se confirma en el siguiente (Ver Gráfico 8). Descontando la caída en 1997 por un motivo meramente estadístico –la incorporación de los datos de otros intermediarios no bancarios en la serie– la baja gradual de la cuota de mercado en activos de los bancos públicos tiene altibajos y parece llegar a un promedio de alrededor de 54 por ciento en los últimos siete años de 2008 a 2014, con poca variabilidad.

Las tendencias observadas parecen sugerir que la banca del Estado difícilmente será desplazada en forma total del mercado por parte de sus competidores, al menos mientras se mantengan las condiciones actuales en cuanto a diferencias en las reglas de juego aplicables a la banca pública y a la privada. Su cuota de mercado es aún elevada y ha sido muy estable en el último quinquenio. Inclusive, como se comentó arriba, la banca pública aprovechó las condiciones difíciles en los sistemas financieros provocados por la Gran Recesión de 2008-2009, para apuntalar su cuota de mercado en el otorgamiento de crédito al sector privado. Además, el ingreso de grandes bancos internacionales a mediados de la década anterior no representó el desafío para la banca estatal que en su momento se anticipó, por razones sobre las cuales se abunda adelante en las secciones 5 y 6 de esta monografía.

Gráfico 8
Costa Rica: Activos por entidad financiera, 1987-2014
 (porcentajes del total)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

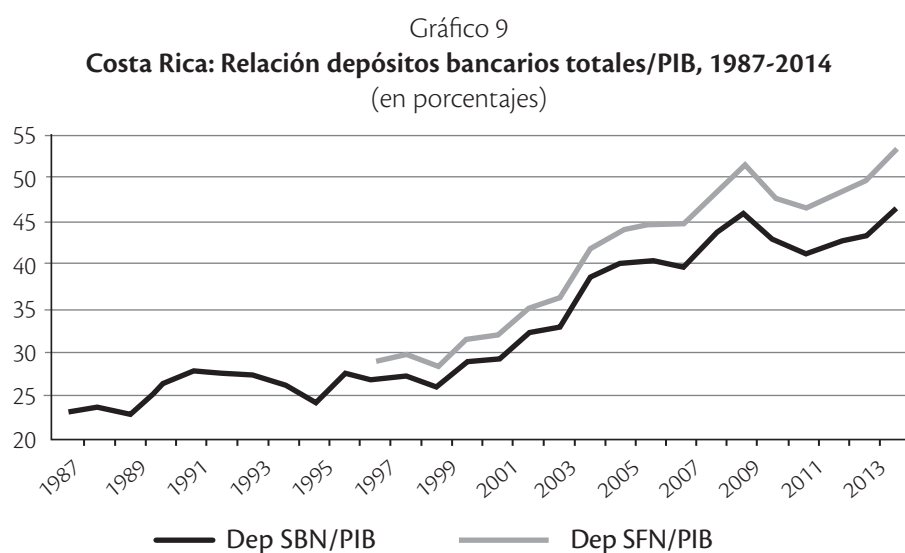
Este comentario no pretende más que dibujar una realidad, sin ninguna carga valorativa sobre la conveniencia o no de una banca pública tan fuerte como todavía lo es en Costa Rica. El significado de esta realidad conduce a mantener abierto el debate de cuánta participación estatal en el negocio bancario. Obliga además al permanente análisis sobre la eficiencia de la banca en Costa Rica, por las limitaciones reconocidas de las empresas estatales para alcanzar los grados de productividad en la industria bancaria observados en otros países y reflejados en el tamaño del margen de intermediación y en el grado de modernización y en la rapidez de la evolución de los servicios a empresas y personas. Desde la óptica de las acciones de política para avanzar en la reforma financiera –tema objeto de tratamiento más adelante– sugiere la relevancia y validez de avanzar en las medidas para emparejar las reglas de juego.

4.3 Comportamiento de los depósitos bancarios

Como el interés principal de esta sección se refiere al comportamiento de los depósitos bancarios a lo largo del período de análisis, se inicia el análisis con la relación entre los depósitos totales en el sistema bancario y el producto interno bruto en colones corrientes. Como se ha mencionado, este tipo de relación es una forma de obviar el problema de la inflación y, desde el punto de vista metodológico, de obviar la discusión sobre cuál o cuáles son los índices de precios más adecuados para *deflatar* los datos nominales.

El gráfico 9 ilustra la relación de los depósitos totales respecto al PIB, tanto para el sistema bancario como para el sistema bancario amplio, para una serie desde 1987 hasta 2014 (desde 1997 para el sistema bancario

amplio, pues a partir de ese año se recopilan cifras de los intermediarios no bancarios). Resalta, en primera instancia y como era de esperarse, una tendencia similar a la reflejada en el indicador de profundización financiera del gráfico 1 altibajos y débil aumento de la relación entre 1987 y 1999, para luego despegar y ascender en 2014 a 53,3 por ciento en el sistema financiero y 46,4 por ciento en el sistema bancario. En este caso, a diferencia del gráfico previo, la relación de los depósitos del sistema bancario respecto al PIB inicia la serie en 23,2 por ciento y llega en 1999 a una cifra mayor, 26 por ciento. Un segundo aspecto se refiere al crecimiento relativo de la captación de los intermediarios no bancarios, la cual fue de 2,2 por ciento del PIB en 1997 y ascendió a 6,9 por ciento en 2014.

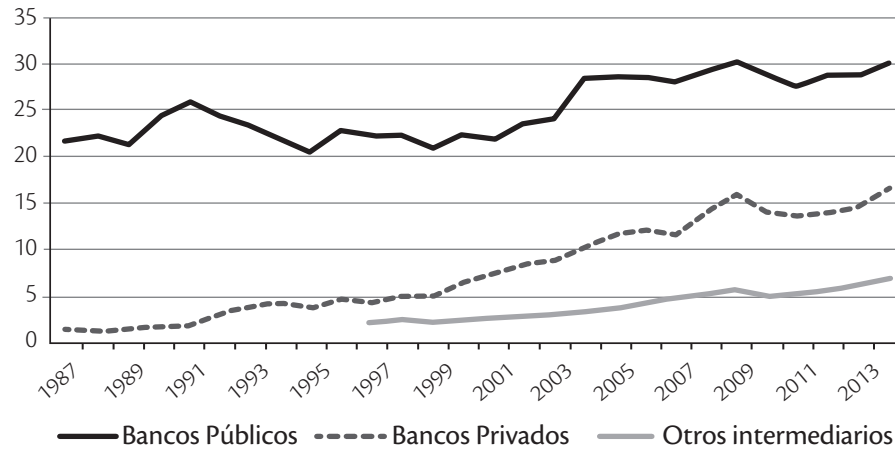


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Por tipos de entidades, como era de esperarse, los bancos privados tuvieron el ascenso más pronunciado y permanente en la relación depósitos totales/PIB, mientras en los otros intermediarios financieros el proceso también fue permanente, pero menos acentuado (gráfico 10). Esa relación se estancó relativamente hasta 1999 en los bancos públicos, en alguna medida por la influencia de la quiebra del Banco Anglo Costarricense, en 1994. Para 1995 los depósitos totales respecto al PIB en la banca pública cayeron a un mínimo de 20 por ciento, se repusieron moderadamente en los años siguientes y de nuevo bajaron a 21 por ciento en 1999. A partir de ahí, la relación creció casi diez puntos porcentuales del PIB para llegar a 30 por ciento primero en 2009 como inercia de los años previos de expansión económica fuerte en el mundo y en Costa Rica, y luego de la caída posrecesión, regresó al 30 por ciento en 2014. Se presume que la evolución en los primeros tres lustros del siglo XXI tuvo influencia positiva derivada del proceso de mejora en los bancos Nacional y de Costa Rica, con la asesoría de los megabancos holandeses ABN Amro e ING Bank, en 1996-1997.¹⁷

¹⁷ Este tema se aborda en forma resumida más adelante, en la Sección 5.2 de esta monografía.

Gráfico 10
Costa Rica: Relación depósitos bancarios totales/PIB, 1987-2014
 (en porcentajes y por tipo de entidades)



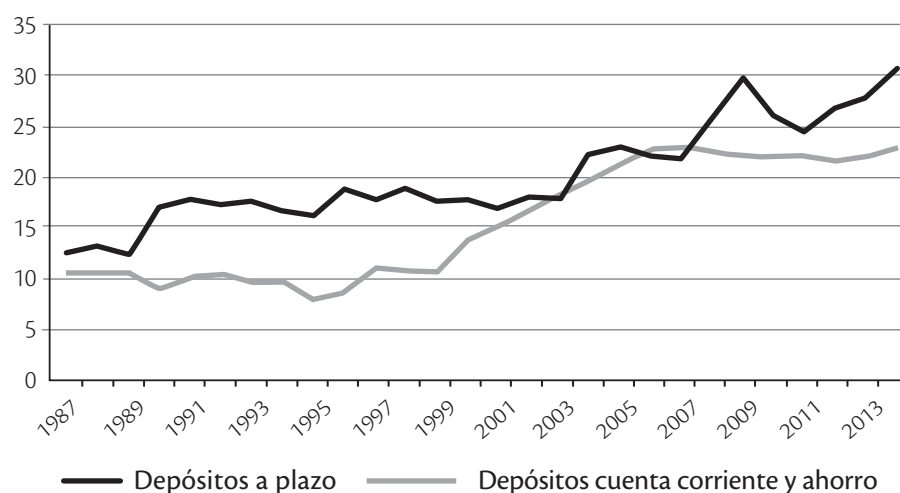
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

4.3.1 Principales tendencias por tipos de depósitos

Para el presente análisis se han dividido los depósitos en dos grandes grupos: depósitos a plazo y depósitos a la vista. Estos incluyen tanto los depósitos en cuenta corriente como los de ahorro. La decisión de reunirlos en un solo grupo responde a los cambios en la realidad económica. Tradicionalmente los giros contra cuentas corrientes se realizaron mediante cheque, mientras los de cuenta de ahorro se anotaban en una libreta y, por tanto, requerían la presencia del cliente en la oficina bancaria. Esas diferencias se fueron desvaneciendo en la medida en que se empezaron a realizar transferencias bancarias por medios electrónicos, con el funcionamiento de la plataforma SINPE (Sistema Nacional de Pagos Electrónicos), desarrollada por el Banco Central. Como resultado, cada vez más las cuentas de ahorro se asemejan a las cuentas corrientes, en cuanto a su característica particular de servir como medio de pago instantáneo.

El comportamiento de estos dos tipos de depósito desde 1987 muestra divergencias visibles (gráfico 11). Los depósitos a la vista en relación con el PIB tienen una primera etapa entre 1987 y 1999 de bastante estabilidad, una segunda entre 2000 y 2006 con fuerte ascenso de 15 puntos porcentuales del PIB y, a partir de ahí, una nueva etapa de estancamiento de la relación en alrededor de 22 por ciento. Esta evolución no responde ciertamente a la hipótesis esbozada hacia el final de la Sección 4.2.1, según la cual en las épocas de crisis de los ochenta y noventa y en la más reciente crisis financiera de 2008-2009, los agentes económicos buscan protegerse de la inestabilidad financiera y, por esa razón, habrían de preferir formas de dinero más líquidas.

Gráfico 11
Costa Rica: Depósitos bancarios/PIB, 1987-2014
 (en porcentajes y por tipo de depósito)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

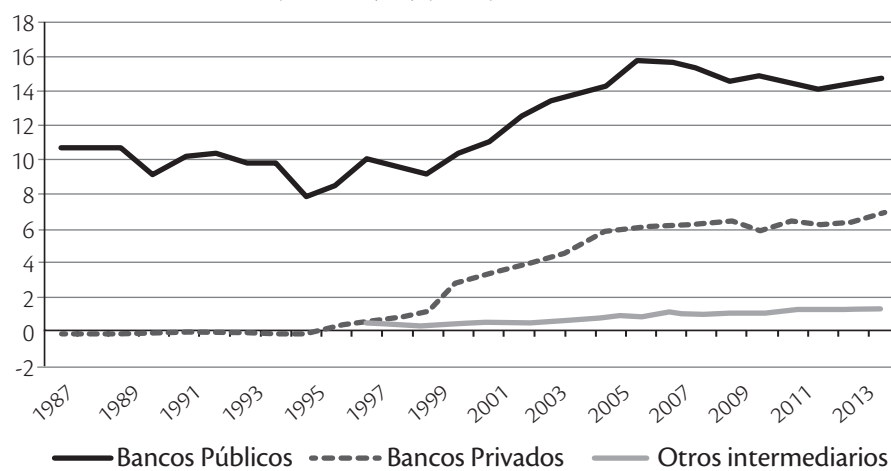
La evolución de los depósitos a plazo fue más irregular, con fuerte ascenso en 1990 (de 12,4 por ciento del PIB a 17 por ciento), con cambios moderados hasta el año 2003 para llegar ese año a 18,2 por ciento y luego con un período irregular de altibajos, pero con tendencia alcista, hasta alcanzar 30,5 por ciento en 2014. Los efectos de la crisis financiera de 2008-2009 bajaron su relación con el PIB de 29,6 por ciento en 2009 a 24,5 por ciento en 2011, para luego reponerse en los tres años siguientes.

Como se aprecia en el gráfico 12, la variación de los depósitos a la vista entre 1987 y 1999 mencionada arriba básicamente se presentó en los bancos públicos. Los bancos privados no captaron este tipo de fondos –al menos formalmente en su operación local– sino hasta después de la ruptura del monopolio de los depósitos, en noviembre de 1995. La tendencia posterior a 1999 observada en el gráfico 11 se mostró tanto en los bancos públicos como en los estatales y ha tenido muy poca relevancia en los otros intermediarios. La moderación de la tendencia en la relación de estos depósitos con el PIB a partir de 2006 también estuvo presente en los dos tipos de entidades bancarias.

Los depósitos a plazo también aumentaron de manera sostenida en los bancos privados y en los otros intermediarios financieros, como se observa en la tendencia de su relación con el PIB entre 1987 y 1994, en el gráfico 13. En los bancos públicos el máximo histórico estuvo en 1991, donde la relación ascendió a 15,8 por ciento del PIB, cerrando el período en 15,2 por ciento en 2014.

Gráfico 12

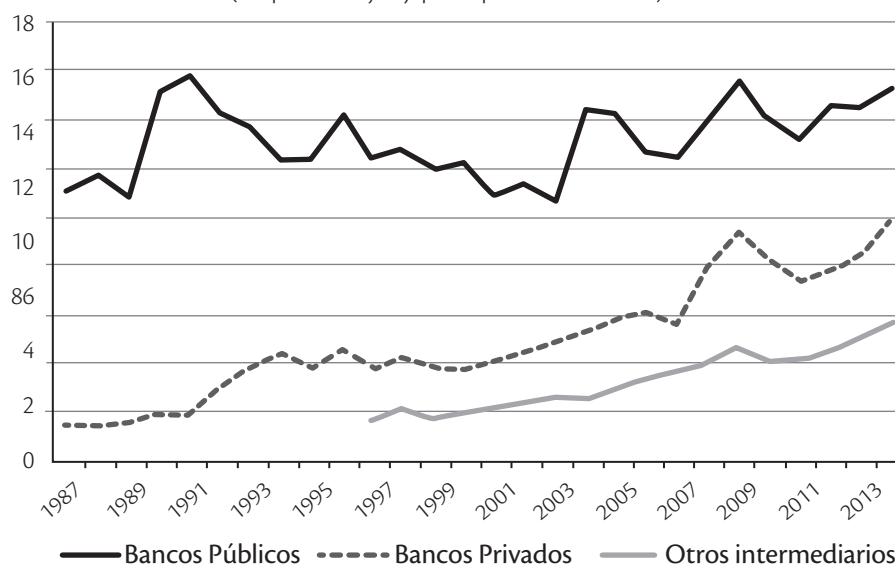
Costa Rica: Depósitos bancarios en cuenta corriente y de ahorro/PIB, 1987-2014
(en porcentajes y por tipo de entidad)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 13

Costa Rica: Depósitos bancarios a plazo/PIB, 1987-2014
(en porcentajes y por tipo de entidades)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Estos indicadores permiten ilustrar parcialmente la hipótesis sobre el eventual traslado de los depósitos desde los bancos *off-shore* propiedad de los grupos financieros locales, hacia sus similares en la banca privada integrante del sistema bancario nacional, cuando se eliminó el monopolio de los depósitos. En efecto, el crecimiento de los depósitos a la vista en los bancos privados, medido por su relación con el PIB, subió moderadamente entre 1987 y 1999 y luego más que se triplicó en los seis años siguientes. Los

depósitos a plazo, sin embargo, no presentaron mayor dinamismo, posiblemente porque continuaron en las entidades *off-shore* por más tiempo y porque el énfasis inicial después de la ruptura del monopolio de los depósitos pudo haberse concentrado en los servicios a empresas que desde antes tenían una relación de negocios a medias con los bancos privados.

Tampoco resulta evidente el esperado efecto positivo sobre las captaciones de depósitos a plazo como resultado del proceso gradual de liberación de las tasas de interés, ocurrido en la segunda mitad de la década de los ochenta. Por haber sido este uno de los elementos de represión financiera más criticados durante las etapas previas e iniciales de la reforma financiera, la expectativa de un repunte importante de los depósitos a plazo resultaba razonable. Ese repunte, sin embargo, no se observa, sino un modesto aumento en los bancos privados de 2 a 4 por ciento del PIB entre 1987 y 1999, y un alza inicial fuerte en los bancos públicos de cinco puntos porcentuales entre 1989 y 1991, con una posterior desaceleración a los niveles iniciales hasta su punto más bajo en 2003.

Este tema es central en la discusión sobre la reforma financiera y los efectos beneficiosos esperados de ella, tanto en el sector financiero propiamente como en la financiación del crecimiento económico. El repunte de los depósitos a plazo totales (gráfico 11) no empieza a observarse sino hasta el año 2004. No es claro por qué el efecto de la eliminación de la represión financiera vía tasas de interés habría de esperar casi quince años antes de empezar a reflejarse en el repunte del ahorro financiero a plazo. Es interesante recalcar que lo reflejado por el análisis gráfico a partir de 2004 es un comportamiento generalizado para los diferentes tipos de entidades financieras, por lo cual no podría hablarse de un reajuste de las condiciones competitivas entre esos tipos de entidades. También pudo haber influido el auge económico en el mundo –y en Costa Rica– en la primera década del siglo XXI, que culminó con la crisis financiera internacional y la gran recesión de 2008-2009. Este efecto se aprecia en los gráficos previos, con una importante recuperación en los últimos años de los niveles precrisis financiera internacional.

4.3.2 Evolución de los depósitos por moneda

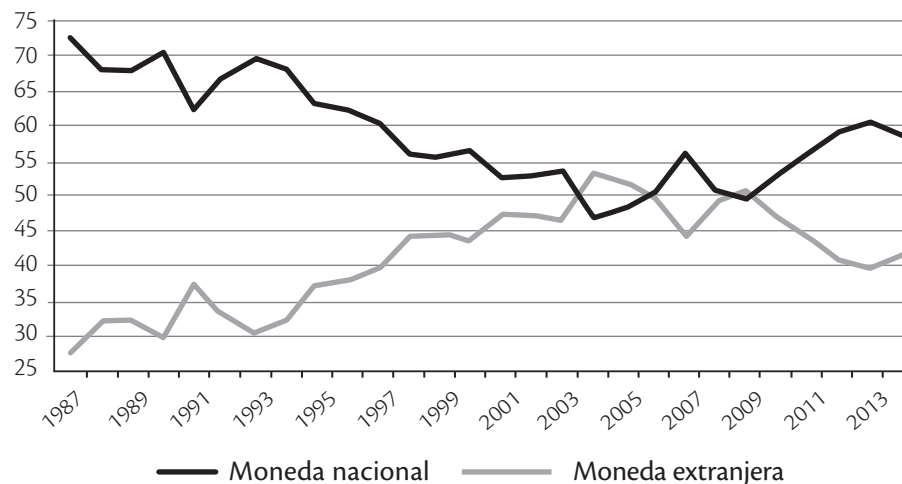
Tradicionalmente ha existido mucha flexibilidad regulatoria para la captación de depósitos en moneda extranjera en el sistema bancario costarricense. De hecho, han existido depósitos en dólares de los Estados Unidos de América al menos desde las décadas de los años sesenta y setenta, entonces en cantidades poco significativas, como lo documenta Delgado (2000, págs. 220-221).

En parte el inicio de la dolarización financiera en los pasivos bancarios fue inducida por el Banco Central cuando, a partir de diciembre de 1978, estableció un encaje legal del 100 por ciento sobre los depósitos a plazo en moneda extranjera, con reconocimiento pleno a los bancos comerciales del costo financiero de esas captaciones. De ese modo, indirectamente constituían captaciones del Banco Central con propósitos de refuerzo de sus reservas monetarias internacionales, como fue la motivación original de la medida.

Este régimen se mantuvo invariable hasta enero de 1996, cuando hubo de adecuarse para cumplir con los límites máximos de 15 por ciento de encaje establecidos por la nueva Ley Orgánica del Banco Central, de noviembre de 1995. Para entonces, todos los depósitos en moneda extranjera representaban 37 por ciento del total, mientras los depósitos a plazo también en esa moneda constituían un 28 por ciento del total, indirectamente como pasivos del Banco Central. De ese modo, los depósitos en moneda extranjera mantuvieron un fuerte componente de represión financiera hasta 1995, pues aunque las tasas en general las fijaba el Banco Central observando las del mercado internacional, no respondían a los requerimientos de fondeo de las operaciones propias de la banca comercial.

El proceso gradual de dolarización financiera se observa claramente cuando se analiza la proporción de los depósitos en moneda nacional y en moneda extranjera dentro del total, como lo ilustra el gráfico 14. Luego de iniciar el período de nuestra serie con una composición donde, en 1987, los depósitos en moneda extranjera representaban 26 por ciento del total, igualaron la importancia de los depósitos en moneda nacional entre 2003 y 2004 y cerraron en ese último año en su importancia relativa más alta en la historia reciente, de 53,3 por ciento del total.

Gráfico 14
Costa Rica: Depósitos totales en moneda nacional y extranjera en el sistema bancario, 1987-2014
(porcentajes del total)



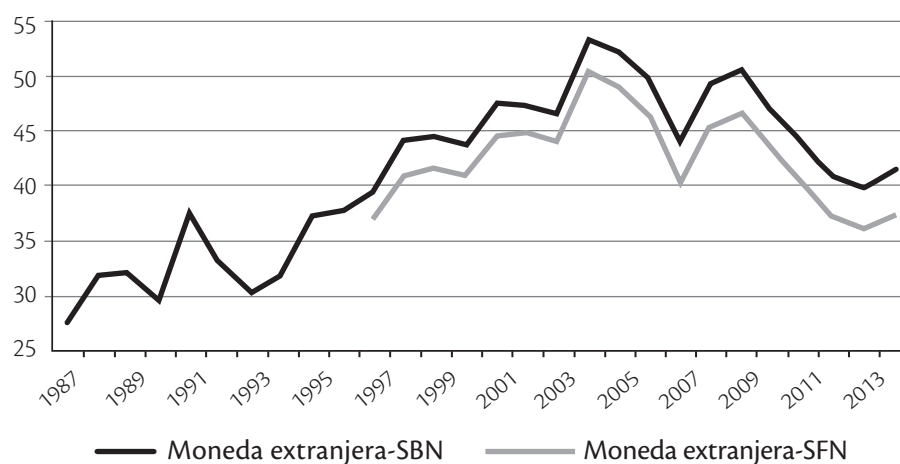
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

En enero de 1996, al eliminarse el último foco de represión financiera en materia de tasas de interés y de encaje legal, según se menciona en el párrafo tras anterior, se aprecia un repunte fuerte de la dolarización financiera, pues a partir de ahí la participación porcentual de los depósitos en moneda extranjera creció de manera casi ininterrumpida, desde 37,2 por ciento a fines de 1995 hasta 53,3 por ciento en 2004¹⁸.

18 Esta clase de análisis plantea la duda de hasta dónde los cambios en participaciones relativas pueden estar influidos por movimientos de tipo de cambio, de necesaria utilización para comparar en unidades comunes los depósitos en

El ritmo de la dolarización financiera en la economía costarricense fue marcado fundamentalmente por la banca. Esto se observa en el gráfico 15. Cuando se compara la proporción de depósitos en moneda extranjera dentro del total de los depósitos, tanto para el sistema bancario como para el sistema financiero, se observan dos aspectos interesantes: en primer lugar, las variaciones están marcadas por los operadores mayoritarios en esta moneda, esto es, los bancos comerciales tanto públicos como privados; en segundo término, las otras entidades financieras captan fondos principalmente en moneda nacional y, por ello, cuando se les incluye se reduce aquella proporción hasta en cuatro puntos porcentuales, como ocurrió en 2014.

Gráfico 15
Costa Rica: Depósitos totales en moneda extranjera, SBN y SFN, 1987-2014
(porcentaje del total)



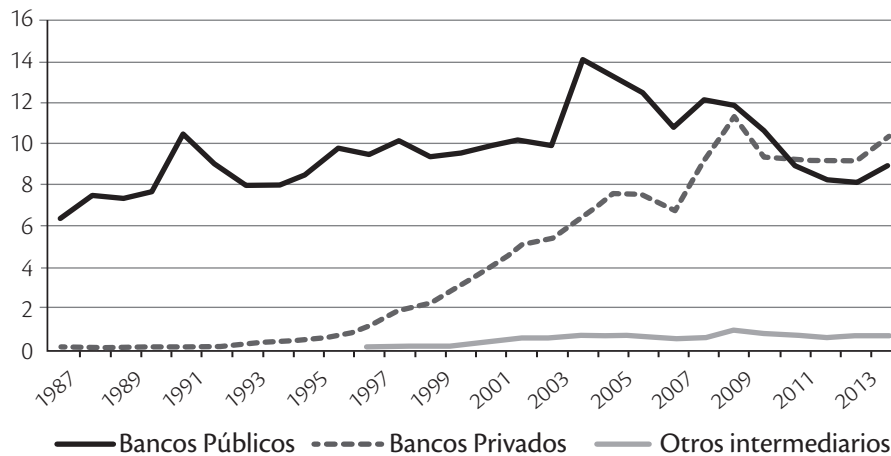
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

El grado de dolarización se mantuvo relativamente estable en los bancos públicos a partir de 1996. Antes de ese año su comportamiento tiene poca relevancia para los propósitos de este trabajo porque, como se explicó arriba, los bancos comerciales eran meros agentes del Banco Central debido al encaje del 100 por ciento aplicable a los depósitos a plazo y al reembolso de los costos financieros más una comisión por servicios que les reconocía el Banco Central. Aunque esto aplicaba solamente para los depósitos a plazo, en general representaron arriba del 75 por ciento del total entre 1987 y 1996. A partir de este último año y hasta el 2003 su relación con el PIB se mantuvo estable en alrededor de 10 por ciento. El salto al pasar de 10 por ciento del PIB en 2003 a 14,1 por ciento en 2004 se asocia con la crisis de los fondos de inversión: se

moneda nacional y extranjera. Hasta octubre del 2006 no parece haber mayores distorsiones por este motivo, pues en el esquema de minidevaluaciones el tipo de cambio básicamente se ajustaba de acuerdo con los diferenciales de inflación. A partir de ahí, y esta es la mala noticia, la pérdida de participación de los depósitos en moneda extranjera está influida en alguna medida por un tipo de cambio que, en lo sustancial, se estancó desde entonces. La excepción fue la fuerte alza en 2008, también reflejada en el repunte en la participación de los depósitos en moneda extranjera, por el cambio de valoración. La buena noticia es que la subvaluación relativa de los depósitos en dólares respecto a los depósitos en colones, se moderó a partir de 2009 por la baja de la tasa de inflación anual a porcentajes por debajo del 5 por ciento.

produjo una huida de los inversionistas hacia instrumentos más seguros y conocidos como los depósitos a plazo, aunque con menor rendimiento¹⁹. Las campañas de los supervisores y del Banco Central, así como las medidas de la regulación prudencial, para ejercer mayor control sobre el otorgamiento de crédito en moneda extranjera a generadores de ingresos en moneda nacional, terminaron frenando el ímpetu de los bancos estatales por este tipo de financiamiento. Para el año 2014 la proporción de los depósitos en moneda extranjera en relación con el PIB bajó a 8,9 por ciento en los bancos públicos y, de este total, cerca de la mitad fueron depósitos a la vista (cuenta corriente y ahorro), lo cual se asocia más con motivos transaccionales y menos con mantenimiento de riqueza.

Gráfico 16
Costa Rica: Depósitos totales en moneda extranjera, SBN y SFN, 1987-2014
(como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Los bancos privados incrementaron los depósitos en moneda extranjera casi de forma sostenida –con pocas excepciones– para pasar de cero a inicios de los años noventa a 10,4 por ciento del PIB en 2014, inclusive por encima de los bancos públicos. Este resultado tampoco debe sorprender: la dificultad de competir con los bancos públicos en la captación de depósitos²⁰ ha sido particularmente fuerte en los depósitos en moneda nacional, en buena medida como secuela del monopolio de los depósitos y de su ruptura todavía no consumada en su totalidad. Muestra de ello es que los depósitos en moneda nacional en los bancos públicos representaron dos terceras partes del PIB en 1987 y aún hoy esa proporción

19 Como comentario al margen, este movimiento inicial de regreso a los bancos no debería resultar sorprendente. Parte del comportamiento de manada (*herd behavior*) fue el resultado de inversionistas sin mayor conocimiento sobre el funcionamiento y los riesgos de los fondos de inversión. Tanto ellos mismos como quienes les indujeron a ahorrar en ese instrumento financiero, faltaron a uno de los principios básicos de las finanzas elementales: nunca se debe poner dinero en instrumentos que el inversionista desconozca.

20 Esto ocurre porque persisten ventajas a favor de los bancos públicos, principalmente la garantía estatal. Estos temas de diferencias en las reglas de juego se tratarán adelante.

todavía es elevada, de 45 por ciento, mientras los de la banca privada han subido, pero todavía son apenas una tercera parte de aquéllos.

4.4 Evolución de la cartera de crédito

Esta sección iniciará con algunas consideraciones generales sobre la evolución y las tendencias del crédito del sistema bancario durante las últimas tres décadas, para luego analizar gráficamente ese comportamiento, con base en series estadísticas obtenidas en el Banco Central de Costa Rica²¹.

4.4.1 Consideraciones generales

La evolución de la cartera de crédito del sistema bancario por sectores tuvo cambios importantes a partir de la liberalización del crédito, cuando a fines de la década de los ochenta el Banco Central terminó de eliminar la fijación de cupos de crédito por actividades contenidas en sus tradicionales programas crediticios.

Una característica saliente de los procesos de reforma financiera en América Latina y el Caribe ha sido el sesgo del crédito hacia consumo, en vez de los sectores productivos (principalmente agropecuario e industrial) privilegiados por el dirigismo estatal. Así se menciona en la sección 3. C al hacer referencia a un estudio del Banco Mundial (De la Torre, Ize y Schmukler, 2012, pág. 2). El fenómeno de desplazamiento del crédito hacia consumo, crédito personal y servicios se observó en general en Latinoamérica, por lo cual no fue exclusivo de Costa Rica. En mayor o menor medida, las reformas financieras en estos países tuvieron características similares, de eliminar la represión financiera originada en el dirigismo estatal del crédito por parte de los bancos centrales.

Además, en tanto se avanza hacia procesos de liberalización y de apertura de los sistemas financieros –deliberada o no, pero inevitable ante la globalización y, sobre todo, los avances en las tecnologías de información²²– es hasta cierto punto natural un vuelco de los bancos hacia sectores en principio más rentables, como los indicados, sin los riesgos altos del financiamiento de la producción y de los pequeños empresarios y con el interés claro de cubrir demandas insatisfechas por haber estado restringido su acceso al financiamiento bancario por muchos años.

21 El autor agradece la amplia colaboración obtenida de los funcionarios de la División Económica del Banco Central de Costa Rica, señores Jaime Odio y Henry Vargas, por su apoyo en particular para obtener desgloses suficientes de la información, así como series desde mediados de la década de los ochenta.

22 Las facilidades tecnológicas provistas por medios de pago electrónico, en particular de tarjetas de crédito, están disponibles principalmente para financiar actos de consumo, y son menos adecuados para otorgar crédito para la producción y, mucho menos, para la inversión de las empresas.

Hubo críticas fuertes al Banco Central por el desplazamiento del crédito entre sectores económicos, con sesgo a favor del consumo, los servicios y el comercio más que de la producción. Se dijo entonces que las críticas sobre la inconveniencia de este cambio por su efecto negativo sobre el crecimiento económico no eran plenamente justificadas. La economía es un sistema de vasos comunicantes, en donde en principio debería resultar equivalente dar el financiamiento bancario en la primera etapa del proceso, esto es, directamente al productor para permitirle vender al crédito al distribuidor y al consumidor, o en la última etapa para permitirle al consumidor comprar al contado al distribuidor y al productor.

Este razonamiento es correcto en cuanto al financiamiento de los ciclos de producción, distribución y consumo, pero no lo es tanto en relación con el financiamiento de largo plazo para las empresas, asociado con los procesos de inversión. En consecuencia, para este tipo de crédito tan importante en el crecimiento económico no es indiferente si se financia la etapa inicial o la final en la cadena de producción. Como se mencionó arriba al citar el trabajo de De la Torre, Ize y Schumukler, la tendencia de los sistemas financieros de América Latina y el Caribe en la década de los años ochenta y parte los noventa mostró un énfasis acelerado en la canalización del crédito bancario hacia operaciones en general de corto plazo. Esto pudo haber implicado, eventualmente, un debilitamiento del crédito para inversión. De haber sido así, se trataría de un resultado inconveniente desde la óptica de las ventajas económicas de la función de intermediación financiera: tomar fondos de unidades económica excedentarias que no necesariamente tienen los mejores proyectos de inversión y canalizarlos hacia unidades deficitarias donde podrían estar esos proyectos.

No es posible conocer, a partir de la información disponible, cuánto pudo haber sufrido el financiamiento de largo plazo para la inversión empresarial. Por ese motivo, en esta sección ilustraremos lo ocurrido con el crédito por actividades y trataremos de evaluar adelante –en forma gráfica– si es posible apreciar en las series de tiempo algún efecto negativo sobre la evolución del valor agregado de los sectores agropecuario e industrial, principalmente.

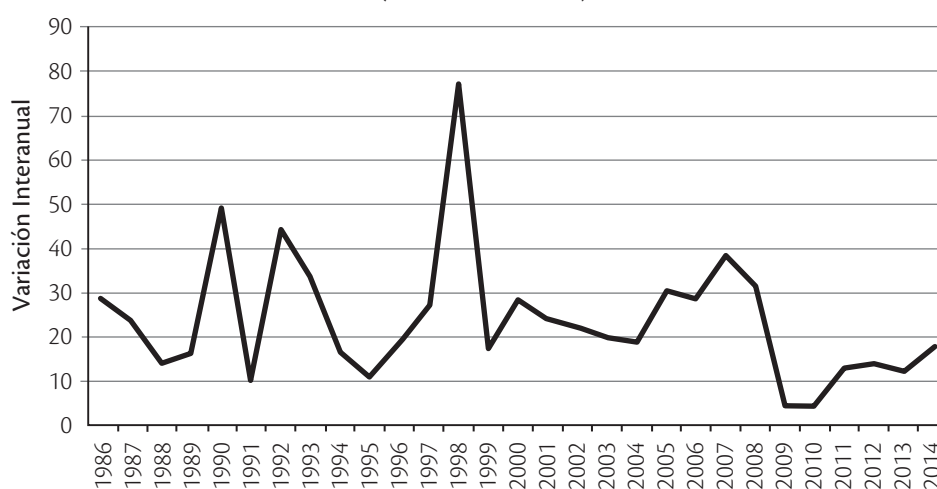
Otro punto saliente respecto al sesgo hacia operaciones de corto plazo en los sistemas financieros de América Latina es que habría afectado no solo el financiamiento para la inversión empresarial, sino también para infraestructura y operaciones hipotecarias. Para efectos de nuestro análisis, el tema de la infraestructura resulta poco relevante porque no es usual financiarla con crédito bancario, pero sí lo es el crédito hipotecario. La observación de las cifras a partir de 1985 revela estancamiento y poca importancia de esta categoría de crédito durante la primera década de reforma financiera, pero no a partir de mediados de los noventa. Este tema también habremos de evaluar a partir de la información estadística del período.

4.4.2 Evolución del crédito al sector privado por tipo de entidad

El crecimiento del crédito bancario al sector privado medido por las tasas de variación porcentual fue alto durante el período 1986-2014, con elevada variabilidad y sin reflejar patrones definidos, como se aprecia

en el gráfico 17. El promedio de las tasas de variación anual fue de 24 por ciento, y la alta dispersión la refleja una desviación estándar de casi 0,15. Esta ausencia de patrones definidos se observa no solo en el total sino en sus componentes por tipo de entidad financiera: bancos públicos (que, como se ha venido tratando en esta monografía y a manera de recordatorio, incluyen los bancos comerciales del Estado y los bancos creados por ley especial, entre ellos el Banco Popular y de Desarrollo Comunal), bancos privados y entidades financieras no bancarias (cooperativas de ahorro y crédito, sociedades financieras no bancarias y mutuales de ahorro y crédito para la vivienda).

Gráfico 17
Costa Rica: Crédito total al sector privado, 1986-2014
(valores nominales)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

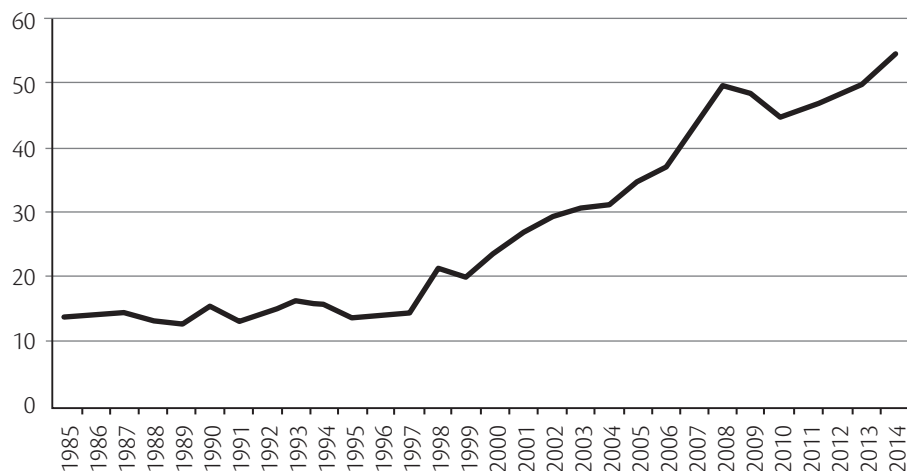
Es relevante mencionar que, al graficar las tasas de variación porcentual anual de la variable en términos reales, el resultado es una línea muy similar a la del gráfico 17, naturalmente en una escala algunos puntos porcentuales más baja. En efecto, el promedio de las tasas de variación entre 1986 y 2014 baja a 10,3 por ciento; también baja la desviación estándar, pero en menor medida, al situarse en 0,13. En consecuencia, la alta variabilidad del crédito al sector privado no se asocia principalmente con inestabilidad de precios, sino con cambios reales importantes de esta variable en ciclos recurrentes y no uniformes.

El gráfico 17 refleja también un aumento desproporcionado en 1998, en parte porque a partir de ese año se incluye en las cifras a los intermediarios financieros no bancarios, pero principalmente porque tanto los bancos públicos como los privados aumentaron fuertemente sus carteras. El lector interesado en explorar los motivos de este fuerte aumento del crédito bancario puede consultar Lizano 2003 (en particular el documento *La Directriz 015 del Poder Ejecutivo: ¿Una tormenta en un vaso de agua?*, donde se analiza la disposición presidencial para moderar el crecimiento del crédito de los bancos estatales en 1999, a raíz de su sustancial expansión el año previo).

Los altibajos de los primeros diez años de esta serie se asocian con los períodos de acomodo de las acciones de política monetaria y de relativa inestabilidad financiera en la primera etapa de estabilización posterior a la severa crisis financiera 1980-1982. A partir de 1997 se logró por otros diez años disminuir la volatilidad en el crecimiento de los precios, aunque aún a tasas relativamente elevadas de alrededor del 10-12 por ciento. En el camino, el episodio disruptivo más relevante en el campo bancario fue la intervención y posterior cierre del Banco Anglo Costarricense, el 14 de setiembre de 1994, con el consiguiente reacomodo de crédito bancario en 1995. Más adelante, en 2009 se afectó de manera significativa el crédito bancario como secuela de la severa crisis financiera internacional que trabó los sistemas financieros en todo el mundo y provocó recesión generalizada.

En todo caso, el ritmo de incremento del crédito al sector privado superó al del PIB nominal, por lo cual la relación del crédito al sector con el PIB tuvo un aumento sustancial durante el período de análisis. El gráfico 18 muestra la tendencia del crédito total, mientras el gráfico 19 lo ilustra para los tres grupos de entidades financieras: bancos públicos, bancos privados e intermediarios no bancarios. Como medida de profundización financiera, no se aprecian cambios importantes hasta 1997, pero a partir de 1998 inicia en ritmo ascendente de esta relación, con interrupciones en 1999 y en el bienio 2009-2010, por circunstancias ya comentadas arriba. De ese modo, la proporción con el PIB pasó de 14,2 por ciento en 1985 a 14,9 por ciento en 1997, con altibajos y un promedio de 14,6 por ciento; pero a partir de 1998 sobrepasó el 20 por ciento en ese año y continuó la ruta ascendente hasta casi 55 por ciento del PIB en 2014.²³

Gráfico 18
Costa Rica: Crédito al sector privado total, 1985-2014
(porcentaje del PIB)



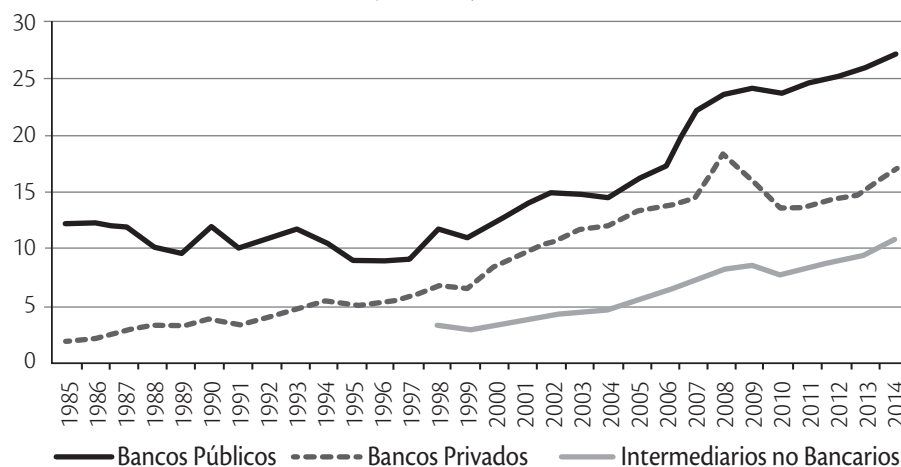
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

23 Recuérdese nuevamente que a partir de 1998 aparecen incorporadas las cifras correspondientes a los intermediarios financieros no bancarios. En todo caso, como se observa en el gráfico 19 cuyas tendencias aquí se analizan, este subsector representaba en ese año apenas cerca de un 3 por ciento del total, por lo cual su inclusión no distorsiona de manera severa las series estadísticas.

Es interesante anotar la similitud entre esta evolución de la relación crédito al sector privado/PIB con la descrita en De la Torre, Feyen e Ize (2013, pág. 538), lo cual sugiere un fenómeno con transcendencia más allá de lo local. Dichos autores ilustran una caída de dicha relación en países de bajo ingreso entre 1980 y 1996-1997, con un repunte a partir de ahí, cuya similitud con las tendencias tanto del crédito como de los depósitos y de los activos totales en Costa Rica no habría de considerarse como meramente coincidente²⁴. Este punto de quiebre se nota también en el mismo panel de gráficos de De la Torre, Feyen e Ize (2013) para países de ingreso medio y de ingreso alto.

Por grupos de entidades financieras, la evolución se observa en el gráfico 19. Es clara la tendencia ascendente, casi en forma permanente, de la participación de la banca privada a lo largo de todo el período, así como de los intermediarios no financieros desde 1997, cuando hay cifras oficiales disponibles. Hacia el año 2004 la relación crédito al sector privado/PIB de los bancos privados se situaba en 12,1 por ciento, muy cerca de 14,6 por ciento para los bancos públicos. La diferencia se volvió a abrir a alrededor de diez puntos porcentuales porque la banca privada moderó sustancialmente su ritmo de aumento del crédito durante los dos primeros años de la llamada Gran Recesión de 2008-2009, en buena parte por un estrechamiento del acceso al crédito externo.

Gráfico 19
Costa Rica: Crédito al sector privado, 1985-2014
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Este quiebre de la tendencia de la relación crédito al sector privado/PIB en 1998 no coincide con el observado en los pasivos de los bancos comerciales, el cual ocurrió dos años después, como se comenta en la Sección 4.2.1) anterior. El rezago sugiere que quizá los bancos, particularmente los estatales, iniciaron la nueva

24 Sería interesante profundizar más en estas similitudes de comportamiento de los sistemas financieros, porque quizá haya elementos externos comunes cuya exploración va más allá de los objetivos y de los tiempos para la preparación de esta monografía.

tendencia financiados más con un cambio en sus carteras de activos (liquidación de inversiones en títulos gubernamentales para canalizar los fondos a otorgar crédito) y no tanto con un esfuerzo similar de captación de depósitos. Por esos años también se abrió nuevamente el mercado internacional para el financiamiento externo a Costa Rica, lo cual permitió a los bancos –particularmente los privados– aumentar su relación crédito/PIB sin necesidad de fondear ese crédito con depósitos del mercado local por sumas similares.

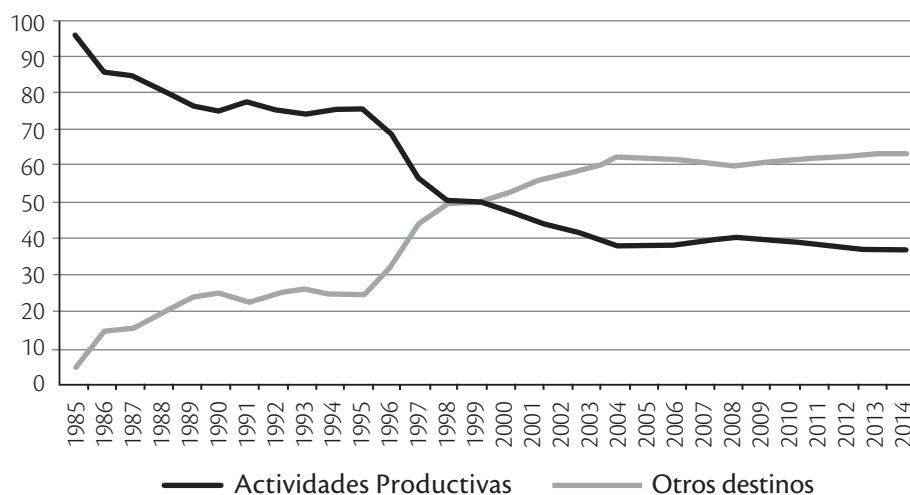
Particular referencia merece la participación de los intermediarios financieros no bancarios y, dentro de ellos, de las cooperativas de ahorro y crédito. La participación del conjunto de cooperativas, financieras y mutuales dentro del crédito total era de escasamente tres por ciento del total apenas dos décadas atrás y se elevó a 10,6 por ciento en 2014. De ese porcentaje, entre 8 por ciento y 8,5 por ciento corresponde a las cooperativas de ahorro y crédito. Este último dato contrasta positivamente con lo observado en otras partes del mundo. De acuerdo con De la Torre, Ize y Schmukler (2012, pág. 59), la importancia relativa del crédito de estas entidades está más cerca de los parámetros en países desarrollados –el promedio de 2007-2008 en los datos registrados en su estudio para los países del G-7 es de 8,1 por ciento, no muy diferente del que el autor estima para las cooperativas en esos años –y muy por encima del resto del mundo. En cinco de los países latinoamericanos incluidos en la muestra de De la Torre et al. (2012), la proporción no llega al uno por ciento. En la muestra de países de Asia, el promedio de los dos años citados ocupa el segundo lugar en los grupos allí estudiados, con apenas dos por ciento del crédito total.

4.4.3 Crédito al sector privado por actividad económica

Como se ha mencionado antes, los procesos de liberalización financiera en América Latina en general han provocado un aumento importante del crédito con sesgo hacia el financiamiento del consumo, en detrimento del destinado a actividades llamadas productivas. En Costa Rica ocurrió lo mismo, como se aprecia en el gráfico 20. Para los efectos de este análisis, las cifras obtenidas en el Banco Central clasifican como “actividades productivas” los sectores agropecuarios, industria manufacturera, construcción, turismo, comercio y servicios. Las demás se denominan “otros destinos” e incluyen vivienda, consumo y otros. El criterio parece responder a los conceptos de crédito empresarial y crédito personal.

Antes de analizar en detalle la información contenida en el gráfico anterior, es preciso incluir una consideración metodológica para poner en una dimensión más realista las cifras de crédito al sector privado por actividad económica. Una de las características del comportamiento de los agentes económicos en condiciones de alta represión financiera –como lo constituían los programas crediticios del Banco Central con la asignación detallada de cupos de crédito por actividad económica– es la sustitución de los planes de inversión por “planes de invención”, fenómeno tratado con amplitud por Eduardo Lizano en varios de sus escritos citados en la bibliografía y mencionado atrás en la Sección 4.1.

Gráfico 20
Costa Rica: Crédito al sector privado para actividades productivas y otros destinos, 1985-2014
 (porcentaje de participación por actividad económica)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

En su versión más explícita, los “planes de inversión” consistían en la solicitud de fondos por parte del deudor para una actividad agrícola o industrial, para las cuales había preferencia en la asignación de fondos en los programas crediticios, cuando en realidad los utilizaba para una actividad como la comercial, usualmente con cupos reducidos en tales programas. La fijación de tasas de interés diferenciadas –más bajas para las actividades por estimular– también abonaba a los incentivos para desviar el crédito a otros usos. Una versión indirecta de los “planes de inversión” aprovechaba la fungibilidad del dinero: el solicitante podía tener los fondos propios necesarios para financiar su proceso productivo, pero aun así solicitaba el financiamiento y destinaba esos fondos propios a financiar consumo (con la adquisición de vehículos, por ejemplo), sin faltar formalmente con el cumplimiento de sus compromisos contractuales.

Aún hoy no es infrecuente la desviación del crédito, ya no por represión financiera como la de medio siglo atrás, sino por requisitos de trámites y rapidez en la obtención de fondos. Particularmente los pequeños empresarios solicitan créditos personales en entidades con esa especialidad (Banco Popular, cooperativas de ahorro y crédito) y los destinan a su actividad empresarial. Peor aún, algunos financian sus pequeñas empresas con el uso de tarjeta de crédito, con costo financiero muy elevado, para evitar el papeleo y el tiempo requeridos en los créditos empresariales.

Otro aspecto de relevancia en cuanto a las limitaciones de las cifras estadísticas sobre crédito total y por actividades, se deriva de la forma de funcionamiento de los bancos regionales e internacional, así como de los bancos *off-shore* de grupos financieros radicados en Costa Rica y de la llamada “banca de maletín”²⁵. En todos estos casos, los créditos se registran en las casas matrices en el extranjero, ya sea por la necesidad del grupo financiero de cumplir con metas de colocación por regiones, porque se trata de un cliente interesante para la casa matriz, o porque localmente se hayan limitado las colocaciones debido a regulaciones como la suficiencia patrimonial, entre otros factores. De ese modo, los créditos no aparecen registrados dentro de los saldos totales y, consiguientemente, tampoco en las diferentes categorías analíticas utilizadas en esta monografía.

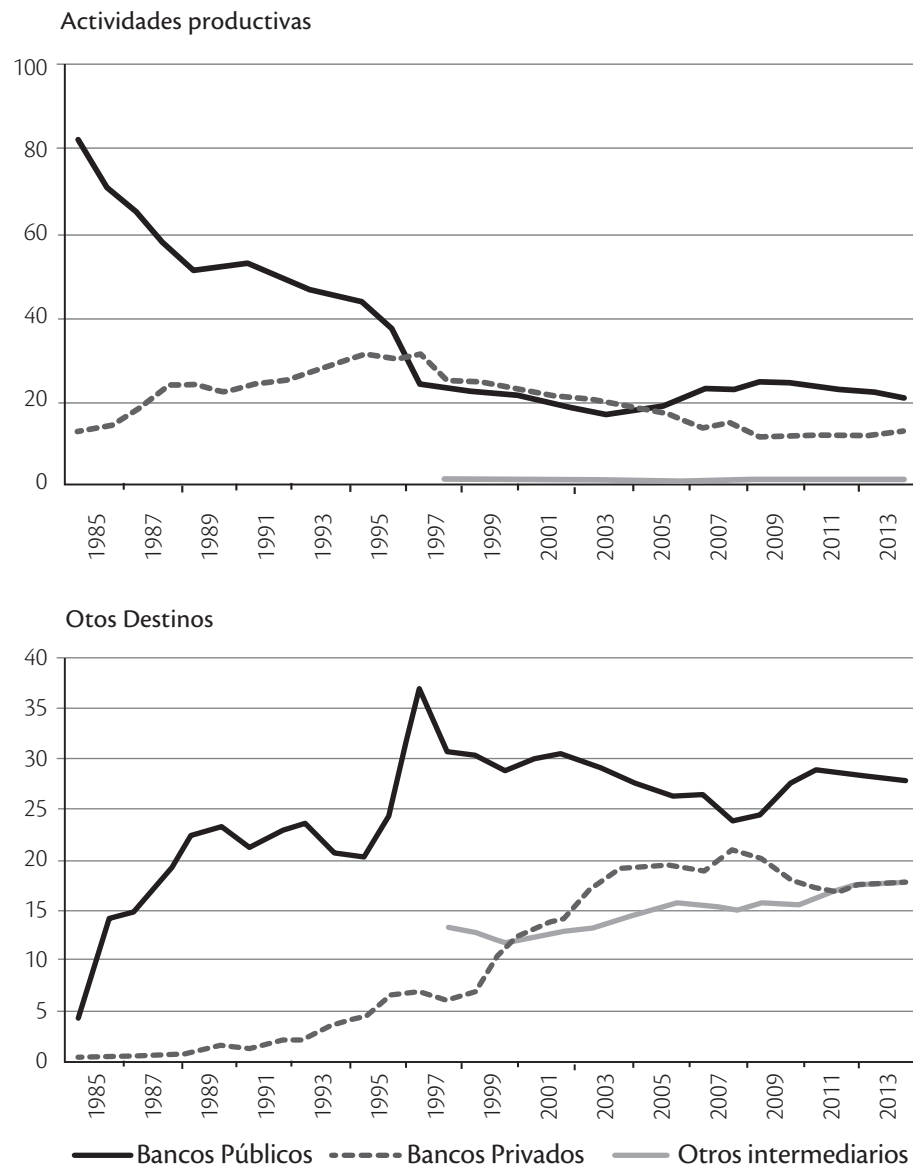
La proporción del crédito destinado a consumo y vivienda muestra cinco etapas bien definidas en el período bajo análisis:

- De 1985 a 1989, pasó de representar 4,6 a 23,4 por ciento del crédito total;
- De 1990 a 1995, la participación en el total estuvo relativamente estable entre 24 y 26 por ciento;
- De 1996 a 1998, aumentó de 24,4 a 49,9 por ciento del total, es decir, se duplica la participación;
- De 1999 a 2004, continúa creciendo la importancia de este crédito dentro del total, pero a un ritmo más lento, al pasar de 50 a 62 por ciento del total.
- Por último, de 2005 a 2014 tiende a estabilizarse este porcentaje en alrededor de 62-63 por ciento del total.

Cuando se abre el análisis por tipo de entidad financiera, naturalmente la caída más fuerte en el crédito para actividades productivas se observa en la banca pública, lo cual no es sorprendente pues por muchos años la programación crediticia dirigida los conducía a financiar a estos sectores de manera preferencial. Los bancos privados, por su parte, estuvieron también influidos por los sesgos de la programación crediticia durante los primeros cinco años de la serie estadística, cuando se fue reduciendo gradualmente el dirigismo del Banco Central. Como reflejan los datos del gráfico 21, la mayor proporción del crédito de la banca privada se concentraba en los sectores productivos, particularmente en industria manufacturera y en comercio. A partir de 1998 se empieza a incluir el crédito de los intermediarios financieros no bancarios en las estadísticas oficiales, lo cual influye las tendencias registradas porque para entonces prácticamente la totalidad del financiamiento de este grupo de entidades se dirigía a “Otros Destinos”, distribuido cerca de tres quintas partes a vivienda y dos quintas partes a consumo.

25 Se conoce como “banca de maletín” la operación de bancos extranjeros principalmente en el otorgamiento de créditos a empresas domiciliadas en Costa Rica, por medio de la visita de agentes y, en consecuencia, sin oficinas formalmente abiertas como bancos en este país, o a lo sumo con oficinas de representación no bancarias, que tampoco captan fondos de clientes locales, sino que solo ofrecen servicios de trámites.

Gráfico 21
Costa Rica: Crédito al sector privado para actividades productivas y otros destinos, 1985-2014
 (porcentaje de participación)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

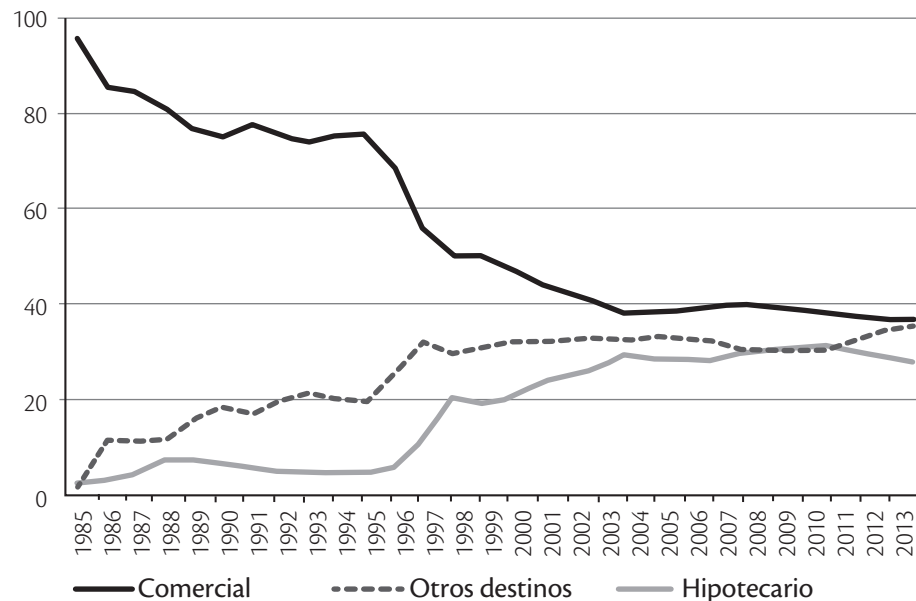
Como se mencionó arriba, el crédito hipotecario tuvo muy poca importancia durante los primeros diez años de reforma financiera. A partir de la segunda mitad de los noventa empezó a aumentar su participación dentro del crédito total, justo cuando la del financiamiento para consumo tendió a estabilizarse. En principio no habría de esperarse ninguna relación de causalidad entre ambos comportamientos. Durante la etapa de operación casi exclusiva de cuatro bancos estatales, con políticas crediticias dirigidas desde el Banco Central, el énfasis de la planificación se centró fundamentalmente en promover vía financiamiento

la producción agropecuaria e industrial. Había departamentos hipotecarios en los bancos estatales, pero con un rol muy secundario porque el pensamiento político de entonces apostó más a la vivienda popular y a formas no bancarias de cubrir esta demanda por medio de diversas instituciones autónomas.

Además, la pérdida de importancia del financiamiento hipotecario en la década de los ochenta fue un resultado lógico de la severa crisis financiera de 1980-1982, pues tuvo efectos sensibles en inflación y en tasas de interés y, sobre todo, provocó fuerte incertidumbre para adquirir obligaciones crediticias de largo plazo, al menos durante década y media. La inflación alta y volátil en los años siguientes a la crisis financiera condujo a un fuerte énfasis en transacciones financieras de corto plazo. Por ello, al soltarse las amarras de límites por actividades antes impuestos por el Banco Central, la principal válvula de escape fue el crédito para consumo en general, pero permaneció hasta mediados de la década de los noventa el temor por el largo plazo.

Para establecer una comparación internacional sobre composición del crédito bancario, hemos agrupado el crédito en tres grandes categorías, de modo similar a como lo hacen De la Torre, Ize y Schmukler (2012, pág. 39), como un buen punto de referencia por la amplitud de su estudio comparativo de tendencias en América Latina y en otros grupos de países del mundo. Esas categorías de crédito son el comercial (atrás referido a crédito para actividades productivas), el hipotecario y el personal. El gráfico 22 muestra la evolución de esas tres categorías en el sistema financiero de Costa Rica.

Gráfico 22
Costa Rica: Crédito al sector privado por sector de destino, 1985-2014
(participación porcentual en el sistema financiero)

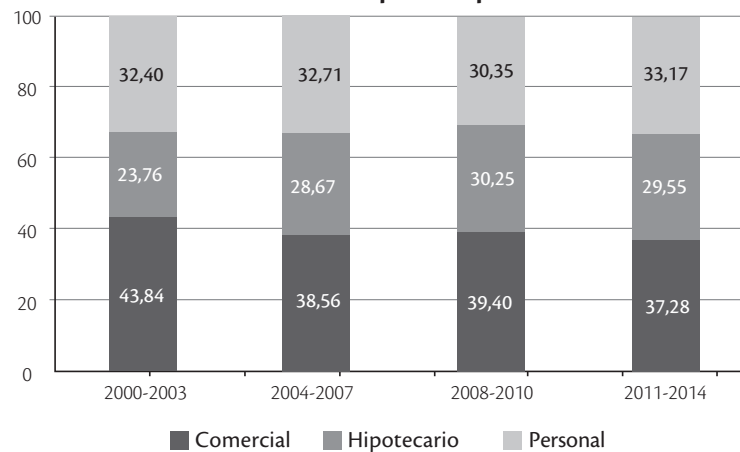


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Los gráficos 23 y 24 ilustran las diferencias entre los patrones de la composición de crédito en Costa Rica respecto a los observados en América Latina según De la Torre et al. (2012), particularmente en cuanto a las proporciones de crédito hipotecario y crédito comercial.

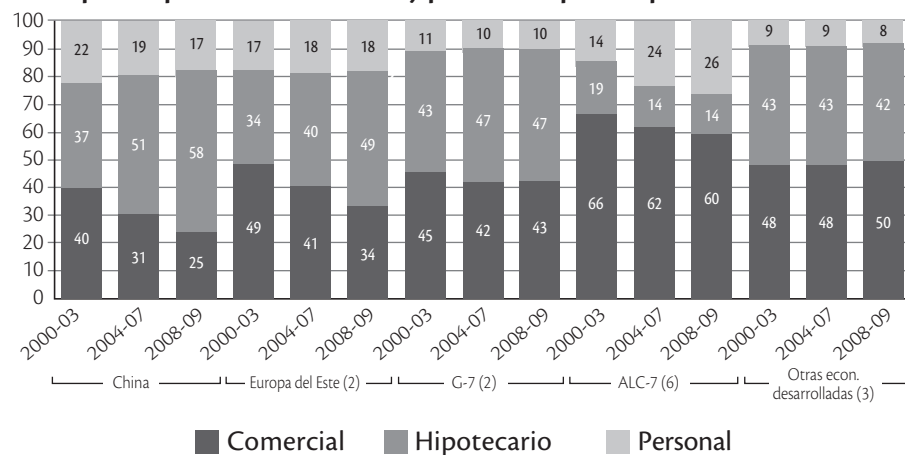
Las proporciones cercanas al 40 por ciento del total en créditos comerciales se asemejan a las de los países del grupo G-7, pero difieren fuertemente de los de América Latina donde esa proporción excede el 60 por ciento. El crédito hipotecario no alcanza en Costa Rica todavía la porción del total observada en países desarrollados, pero es muy superior a los promedios de América Latina. El crédito personal representa desde hace varios años alrededor de una tercera parte del total, muy superior a lo observado en países desarrollados y también todavía más alto que en América Latina, donde este segmento muestra fuerte crecimiento.

Gráfico 23
Costa Rica: Crédito al sector privado por sector de destino



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 24
Composición de los préstamos por regiones del mundo
Grupos de países seleccionados y promedios por subperíodos 2000-2009



Fuente: De la Torre, Ize y Schmukler, 2012, pág. 39.

En suma, puede observarse la magnitud de las diferencias entre los patrones de Costa Rica y de los países del G-7 y el grupo de otros países desarrollados. Comparados con nuestro sistema bancario, en los otros dos grupos hay un énfasis más fuerte en el crédito hipotecario y en el comercial, seguidos con una participación muy reducida por el crédito personal.

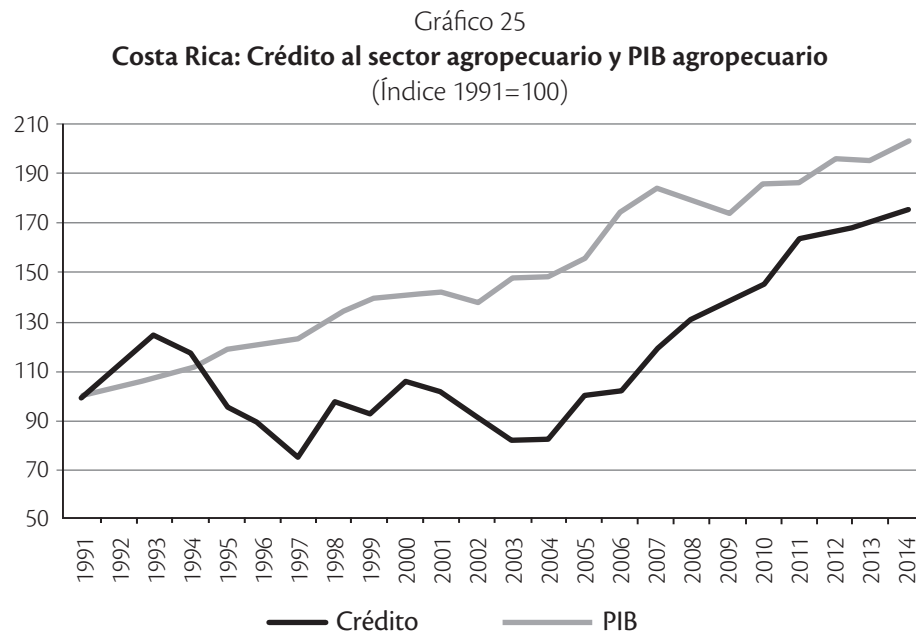
4.4.4 Implicaciones de los cambios en la composición del crédito

Los ataques en la década de los años ochenta a la liberalización de la política crediticia y a la eliminación del sistema de topes de cartera, provenientes de los sectores políticos dirigistas y de algunos grupos empresariales, no fueron pocos y abrieron intensos debates. Sus principales argumentos se relacionaron con los impactos negativos de suspender la dirección del crédito bancario, sobre la producción nacional, en especial de los dos sectores más protegidos en los programas monetarios: el agropecuario y el industrial.

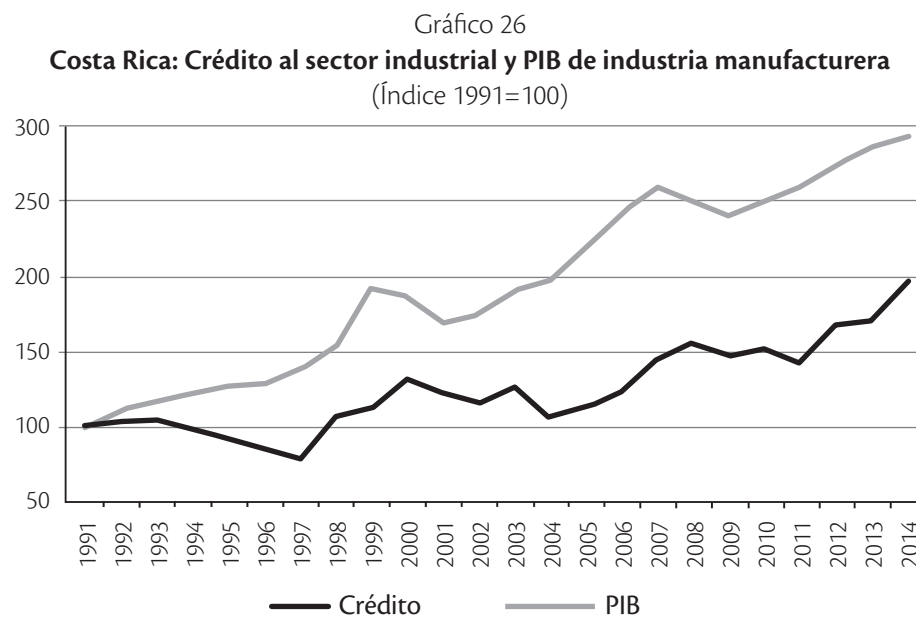
Para analizar la evidencia empírica con la misma sencillez de la dirección causal contenida en la crítica, se elaboró un índice de la evolución del PIB real, esto es, en colones constantes, con base 1991 = 100, así como otro índice de la evolución del crédito bancario al sector agropecuario, también en términos reales y con la misma base. Se escogió el año 1991 porque es cuando empieza la serie estadística de PIB disponible al elaborarse toda la información aquí incluida²⁶. Además, este año no se aleja del inicio de la liberalización de la política crediticia, por lo cual no consideramos imprescindible tratar de extender hacia atrás la serie de PIB por sectores, lo cual habría implicado una tarea de empalme de datos que toma tiempo y tiene riesgos.

La observación de los gráficos 25 y 26 siguientes no sugiere ningún efecto negativo, ni sobre la producción agropecuaria ni sobre la de la industria manufacturera, asociado a la pérdida de importancia del crédito bancario para estos sectores, observada en forma clara durante la primera década y media de reforma financiera.

26 El Banco Central de Costa Rica dio a conocer a finales del año 2015 el resultado de su proyecto iniciado varios años atrás para el cambio del año base de las cuentas nacionales. Sin embargo, esta información estuvo disponible públicamente apenas a partir de inicios del año 2016. Por ese motivo, con el propósito de no atrasar más la publicación de esta monografía, no se consideró conveniente actualizar los datos con la nueva información. Además, los cambios en la serie estadística del PIB real no afectan de manera importante el análisis realizado en este documento.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Como se observa en ambos gráficos, el valor agregado en términos reales de los sectores agropecuario e industrial ha mantenido una tendencia al alza, con bastante independencia de lo ocurrido con el crédito bancario en términos reales para cada uno de esos dos sectores. Donde pudo esperarse una correspondencia de comportamientos, esto es, durante los años 2009 y 2010 de la Gran Recesión, los datos de la industria la reflejan, pero no así los del sector agropecuario.

4.4.5 Evolución de crédito al sector privado por monedas

En esta sección se ilustrarán las tendencias de la composición de cartera de la banca costarricense por monedas, lo cual se complementará en la Sección 8 de este trabajo con un enfoque analítico de los factores que explican la dolarización financiera de la economía y sus implicaciones para el desarrollo financiero.

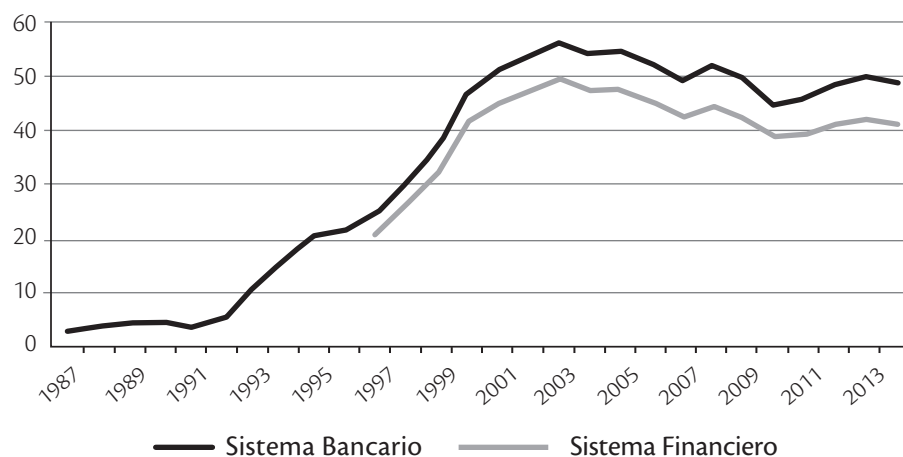
El proceso fuerte de dolarización de la cartera de crédito comienza a ser evidente a partir de 1993. Hasta 1992 la proporción de la cartera de la banca en moneda extranjera respecto al total del sistema financiero no llegaba al cinco por ciento²⁷. Para el año siguiente ese porcentaje se duplicó y continuó creciendo sin interrupción hasta el año 2003, cuando representó casi 50 por ciento. El fenómeno fue más severo en la banca (sin considerar los otros intermediarios), pues el porcentaje del crédito en dólares respecto al total de ese subgrupo llegó a 56 por ciento en ese año, también marcando el punto más alto en la historia reciente. El gráfico 27 ilustra esta evolución, tanto para el sistema bancario (bancos públicos y privados) como para el sistema financiero (incluidas las cooperativas de ahorro y crédito, las sociedades financieras no bancarias y las mutuales de ahorro y crédito para la vivienda).

No obstante, los focos de inestabilidad inflacionaria primero entre 1973 y 1975 con un aumento de los precios al consumidor superior al 20 por ciento anual en promedio, y luego a partir de 1979 cuando inició el largo período de tres décadas con inflación de dos dígitos, la dolarización de la cartera de crédito tomó más tiempo en aparecer. Para entonces el sistema de minidevaluaciones estaba próximo a cumplir una década de existencia. No obstante, el sistema cambiario mantenía restricciones a los movimientos de capital. La apertura de la cuenta de capitales en 1992 envió una clara señal de mayor libertad para la realización de transacciones en moneda extranjera. Con ello redujo el riesgo de disponibilidad de dólares para otorgar créditos en esa moneda en la banca local, por lo que no es casual su despegue en 1993.

La dolarización de la cartera de crédito fue la mayor parte del período un fenómeno asociado principalmente a la banca privada. En este punto es preciso recordar una limitación importante de la información disponible: la estadística oficial no incluye el crédito de la banca *off-shore* asociada a los bancos privados y públicos locales, en este último caso particularmente BICSA (Banco Internacional de Costa Rica, con sede en Panamá). El gráfico 28 ilustra la importancia del crédito en moneda extranjera en los bancos privados, su incremento con rezago en los bancos públicos y la escasa relevancia en los intermediarios financieros no bancarios.

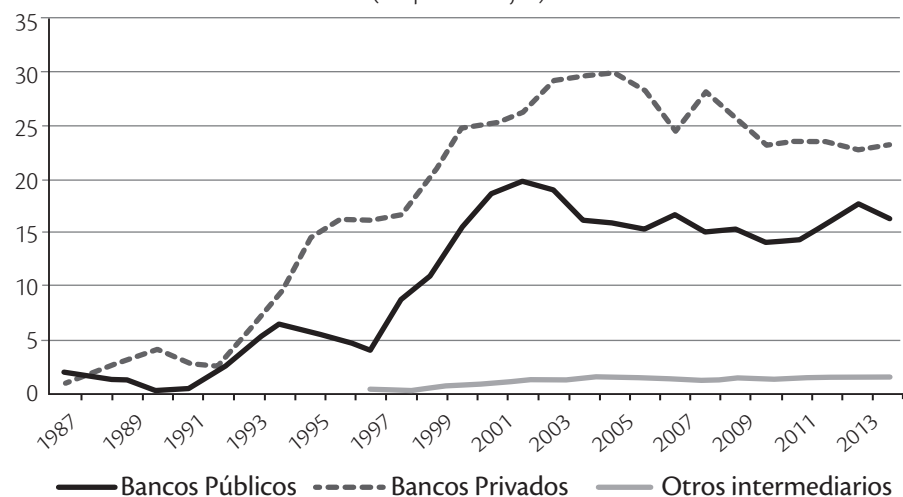
27 Conviene hacer notar que entre 1987 y 1996 las cifras de crédito por moneda se refieren a los bancos tanto públicos como privados. La serie disponible con inclusión de los otros intermediarios financieros inicia en 1997.

Gráfico 27
Costa Rica: Crédito bancario en moneda extranjera, 1987-2014
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 28
Costa Rica: Crédito bancario en moneda extranjera, 1987-2014
 (en porcentajes)



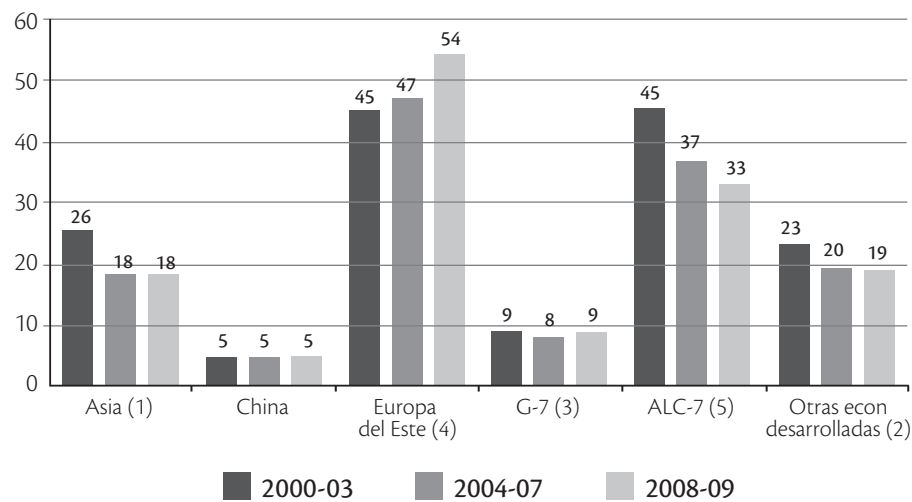
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

El crédito en moneda extranjera en la banca pública tuvo un fuerte aumento a partir de 1998, coincidente con el despegue del financiamiento hipotecario, pues este aumentó su participación en 14 puntos porcentuales entre 1996 y 1998, según se observa en el gráfico 14, tanto en la banca pública como en la privada. El financiamiento a largo plazo en condiciones de volatilidad de la inflación y de las tasas de interés nominales en colones, encontró un nicho atractivo en el crédito en moneda extranjera y en su momento esto fue una de las luces de alerta respecto a los riesgos asociados en especial con los deudores no generadores de ingresos en esa misma moneda.

Debe recordarse, además, el cambio en los porcentajes de encaje mínimo legal a partir de enero de 1996, motivados por la reforma de este instrumento en la nueva Ley Orgánica del Banco Central vigente desde noviembre de 1995. Como se explica con mayor detalle en la Sección 4.4.2 adelante, el establecimiento de un límite legal de 15 por ciento sobre los encajes obligó a reducir el requerimiento de 100 por ciento de reserva obligatoria sobre los depósitos a plazo en moneda extranjera, vigente desde inicios de 1978.²⁸

La moderación posterior del crédito en moneda extranjera estuvo en primera instancia relacionada con los llamados de atención de los supervisores y el gradual endurecimiento de la regulación prudencial, y más adelante con los efectos de la Gran Recesión en 2009 y 2010. Pero este comportamiento descendente no fue exclusivo de Costa Rica. Durante la década anterior, la tendencia en el mundo fue mayoritariamente hacia una desdolarización de los préstamos, excepto en Europa del Este, como se observa en el gráfico 29.

Gráfico 29
Tendencias de dolarización de los préstamos por regiones del mundo
Comparación de grupos seleccionados y promedios por subperíodos 2000-2009



Fuente: De la Torre, Ize y Schmukler, 2012, pág. 39.

4.5 Servicios y productos brindados

La oferta de servicios bancarios fue tradicionalmente muy limitada en Costa Rica antes del inicio de la reforma financiera, en la etapa de monopolio estatal de los depósitos cuando los bancos públicos representaban arriba del 90 por ciento del mercado financiero. La apertura a la competencia desde entonces,

²⁸ La disminución del encaje del 100 por ciento sobre depósitos a plazo en moneda extranjera a partir de enero de 1996, para cumplir con el nuevo límite legal descrito en la Sección 4.4.2, tuvo efecto inmediato de expansión de crédito en la banca privada, pero el Banco Central negoció con la banca pública un mecanismo para liberar gradualmente estos recursos y evitar un efecto de golpe sobre la capacidad de otorgar créditos en dólares.

descrita en forma amplia en el apartado F siguiente, se reflejó en la creación de gran cantidad de bancos privados, incluidos bancos cooperativos y solidaristas, obligados a innovar para competir contra las ventajas del monopolio de los depósitos.

En este apartado abordaremos el tema de los nuevos servicios y tecnologías, así como la cobertura del sistema bancario ampliado.

4.5.1 Nuevos servicios y tecnologías

La expansión de los servicios y de los productos brindados por el sistema bancario se empezó a desarrollar con más dinamismo al eliminarse las restricciones cuantitativas al crédito propias de los programas crediticios del Banco Central. La tecnología informática y de telecomunicaciones facilitó inicialmente el otorgamiento de crédito personal, en especial para consumo, vía las tarjetas de crédito y de débito. La dispensa de dinero (numerario) vía cajeros automáticos también empezó a tener auge en la década de los noventa. Estos avances tecnológicos tuvieron influencia importante en los sistemas financieros de todo el mundo, lo cual hace difícil distinguir cuánto de los avances es producto de la reforma financiera y cuánto de las tendencias generales de la industria bancaria.

El financiamiento hipotecario había tenido impulso en el período de monopolio de cuatro bancos estatales, donde funcionaban departamentos hipotecarios. Sin embargo, la severa crisis financiera de 1980-1982 elevó en esos años la inflación a niveles sin precedentes y dejó como secuela problemas de pérdidas del Banco Central, dando lugar a la permanencia de tasas de inflación de dos dígitos y con alta volatilidad. Como resultado, la banca adoptó esquemas de tasas de interés ajustables en las operaciones de crédito. Además, el temor hacia el financiamiento de largo plazo provocó renuencia de acreedores y deudores para involucrarse en créditos hipotecarios. Como la banca estatal puso énfasis inicial en competir con la privada en operaciones de corto plazo, el crédito hipotecario tardó varios años más para iniciar su despegue²⁹.

La década de los años noventa empezó a marcar cambios sustanciales en la forma de conducir el negocio bancario y el aumento de la competencia fue crucial en esta etapa. Este negocio pasó de la pasividad del banquero sentado en su oficina a la espera de la visita de clientes, dentro de un horario de servicios reducido a pocas horas, a un avance gradual hacia esquemas más agresivos para competir. Hoy día el mercadeo y la publicidad tienen mucha más relevancia en la industria bancaria y el banquero busca proactivamente al cliente para ofrecerle sus servicios y desplazar a sus competidores. Las ferias de desarrollos inmobiliarios y de ventas de vehículos con amplia presencia de oferta de financiamiento bancario eran impensables

29 A manera de anécdota, en entrevista con Luis Liberman, gerente del Banco Interfín desde su fundación hasta su venta a Scotiabank y dos años más allá y líder importante en el gremio de bancos privados, Liberman situó la ruptura del temor al financiamiento de largo plazo en una necesidad específica insatisfecha que despertó el interés de empezar a actuar en este segmento del mercado. Esto indujo a los demás bancos a volver la vista hacia este tipo de financiamiento.

apenas veinticinco años atrás. El servicio al cliente ha tomado preponderancia por medio de la atención en plataformas de servicios y de diversos mecanismos para facilitar el acceso de los clientes a los bancos.

En la primera monografía de esta serie, Loría (2013, pág. 48) destaca la ausencia de productos bancarios más elaborados, aparte de los servicios básicos de captación de depósitos y el otorgamiento de créditos. Menciona la falta de avance hacia productos como coberturas cambiarias para transacciones en moneda extranjera y modalidades de financiamiento de vivienda más allá de los créditos hipotecarios, como titularización de hipotecas, mercados secundarios de vivienda y *leasing* habitacional. A esa lista agregamos también el asomo apenas tímido de operaciones crediticias grandes mediante créditos sindicados.

Hacia mediados de la década de los noventa el Banco Interfín inició la introducción de la figura de arrendamiento financiero (*leasing*). El descuento de facturas y las facilidades de remesas de dinero (entrantes y salientes) se han ido agregando a la oferta de servicios, estas últimas apoyadas por la presencia de bancos regionales en Centroamérica. La participación de bancos en fideicomisos para facilitar el financiamiento de obras de infraestructura ha tenido algún avance, en especial con proyectos de generación eléctrica.

La banca multicanal, apoyada por las facilidades de la tecnología, ha ofrecido más opciones a los clientes para sustituir la visita al mostrador bancario correspondiente, dependiente del tipo de transacción por realizar y sujeto con frecuencia a largas colas, por las plataformas de servicios ya mencionadas y por los servicios de cajeros automáticos, de banca telefónica y de banca por Internet. Estos nuevos canales con uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones reducen los costos de transacción y se convierten en un elemento de competencia entre los bancos, por ofrecer las plataformas más modernas y útiles para sus clientes. Ciertamente también obligan a la consideración de las economías de escala, porque se trata de facilidades costosas, aunque con economías importantes en mano de obra y cemento (porque al no ser un servicio presencial, se requieren menos edificios y personal para brindar más servicios bancarios).

Un resumen con una lista no exhaustiva de los nuevos servicios incorporados por la banca incluye los siguientes:

- Cuentas de manejo de efectivo, para facilitar la administración de la liquidez de las empresas y de las familias. Incluyen una integración de las cuentas corrientes con cuentas de ahorro mejor remuneradas, sobre las cuales se hacen débitos y créditos por medios electrónicos. Eso permite al cliente mantener su cuenta corriente sin saldo, con la posibilidad de traslado automático desde la cuenta de ahorros para el pago de los cheques girados.
- Diferentes modalidades de depósitos: físicos, electrónicos (desmaterializados), con pagos periódicos de intereses o capitalizables, con diferencia de tasa de interés según la modalidad.
- Fideicomisos de garantías, que reducen los costos y permiten mayor flexibilidad en la administración de las garantías, en especial hipotecarias.
- Servicios de *leasing* o arrendamiento financiero.

- Pago de gran cantidad de servicios en línea, como impuestos nacionales y municipales, servicios públicos de telefonía, electricidad y agua, servicios de televisión por cable y de internet, cuotas de centros de enseñanza, etc.
- Pagos de peajes y estacionamientos con dispositivos automáticos, con cargo a una cuenta bancaria o a una tarjeta de crédito o débito.
- Servicios de pagos regionales con mucha flexibilidad en virtud de la presencia de los bancos regionales
- Facilidad para realizar transacciones con otras entidades del grupo financiero a través del banco (pensiones, puesto de bolsa, fondos de inversión, seguros)
- Servicios de recolección de efectivo en comercios y otras organizaciones
- Habilitación de oficinas virtuales en establecimientos comerciales, para realizar pagos de servicios vía la cuenta de cliente en el banco, sin necesidad presencial en las oficinas bancarias.

La plataforma informática desarrollada por el Banco Central desde 1998 conocida como SINPE (Sistema Nacional de Pagos Electrónicos) ha sido muy importante para proveer las “autopistas” tecnológicas por las cuales se canalizan muchos de los servicios indicados. Estos avances en el sistema de pagos son el objeto de la monografía II de esta serie (ver Cerdas y Melegatti, 2014) y por ese motivo no se tratan en forma detalla aquí. Sin embargo, es necesario resaltar la importancia de estos avances liderados desde el Banco Central por Carlos Melegatti, para facilitar y reducir los costos de las transferencias electrónicas, realizar créditos y débitos directos y facilitar los pagos de planillas del Estado y de empresas y organizaciones de todo tipo. Entre los servicios más recientes de la plataforma SINPE está el funcionamiento de un mercado de numerario entre los bancos, para hacer más eficiente la movilización de efectivo en la geografía del país, así como los desarrollos para el funcionamiento del monedero electrónico vía los teléfonos celulares, recién puesto en marcha, y el desarrollo de pagos de transporte público por medios electrónicos, todavía en proceso.

4.5.2 Cobertura del territorio nacional

Loría (2013, págs. 51-57) ofrece diferentes indicadores de cobertura de servicios bancarios en Costa Rica y los compara con otros países. El cuadro 3 actualiza algunos de esos indicadores al año 2014 y los compara con los registrados en 2008. La información de Panamá se incluye solamente con propósitos ilustrativos, porque al albergar un centro bancario internacional y tener muy alta integración financiera con el mundo, su sistema bancario no es comparable con el resto de la región.

Cuadro 3
Centroamérica: Cobertura de servicios bancarios, 2008 y 2014.
 (En porcentajes, miles de habitantes y kilómetros cuadrados)

	Años	# de Bcos	Bcos ext.	% Bca ext. /Activos	% 5 Bancos + grandes/Activos	Población/# Bancos (Hab/Bco)	Extensión/ Banco (Km ² /Bco)	% Activos bancarios/PIB
Costa Rica	2008	15	9	34,7	78,0	300	3.407	70,4
	2014	15	9	31,7	79,8	314	3.407	73,8
El Salvador	2008	12	10	94,1	88,2	602	1.753	62,9
	2014	13	11	91,6	78,4	483	1.619	53,9
Guatemala	2008	19	1	0,9	78,8	719	5.743	45,2
	2014	18	9	24,5	79,5	878	6.049	55,4
Honduras	2008	18	10	58,4	69,1	428	6.250	78,8
	2014	17	11	71,5	84,4	502	6.617	79,2
Nicaragua	2008	2	4	24,3	88,5	2.835	65.187	58,2
	2014	6	4	40,4	83,1	1.024	21.729	49,7
República Dominicana	2008	12	2	8,8	89,6	766	4.037	42,9
	2014	17	7	10,1	87,6	610	2.849	37,9
Total sin Panamá	2008	84	36	35,3	81,5	571	5.626	55,6
	2014	86	51	44,9	82,1	584	5.492	55,1
Panamá	2008	45	28	56,9	52,3	73	1.678	222,8
	2014	49	30	49,6	49,9	65	1.541	197,6

Notas sobre las columnas:

de Bcos: número de bancos

Bcos extranj: cantidad de bancos extranjeros con presencia en el país

% Bca Extranj/Activos: proporción de los activos de bancos extranjeros en relación con los activos totales del sistema

5 Bancos + grandes/Activos: proporción en el total de los activos de los cinco bancos más grandes del país

Población/# Bancos (Hab/Bco): Cantidad de habitantes por bancos en miles de habitantes

Extensión/Banco (Kms/Bco): Cantidad de kilómetros cuadrados del país por banco. Promedio de extensión que sirve cada banco.

% Activos bancarios/PIB: proporción de los activos totales del sistema bancario respecto al PIB del país

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Del cuadro anterior se derivan algunos puntos interesantes. El número de bancos en la región aumentó ligeramente, mientras en Costa Rica se mantuvo, lo cual podría atribuirse a un grado de maduración de la industria bancaria local, luego de dos décadas de mucha actividad en la creación y cierre de entidades bancarias. Destaca además la estabilidad de la cantidad de bancos extranjeros, mientras en la región aumentaron en 40 por ciento. En este período entre 2008 y 2014 se dio la salida de los dos bancos internacionales más grandes con operación en Costa Rica: HSBC y Citibank (este último limita sus labores a banca corporativa, en especial para dar servicios a sus clientes internacionales).

La concentración del sistema medida por la participación de los activos de los cinco bancos más grandes en los activos totales del sistema bancario está en Costa Rica ligeramente por debajo del promedio

de la región, muy similar a la de Guatemala y de El Salvador (para 2014 en este último país). La profundización medida por la relación entre los activos bancarios y el PIB es de las más altas en la región, solo superada por la banca de Honduras. El coeficiente de 74 por ciento supera ampliamente el promedio de la región de 51 por ciento.

La densidad del número de bancos en relación con la población es la más alta de Centroamérica y República Dominicana. Aunque tuvo un aumento modesto en el período analizado de 14.000 habitantes adicionales por banco, el dato sugiere un exceso de capacidad instalada bancaria pues cada banco presta servicio a apenas 53 por ciento del número de clientes promedio por banco para la región. La cobertura geográfica se mantuvo invariable entre 2008 y 2014, con un banco por cada 3.400 kilómetros cuadrados, por debajo del promedio regional de casi 5.500 kilómetros cuadrados.

La cobertura geográfica de los servicios medida por la cantidad de oficinas bancarias y de cajeros automáticos en todo el país se ilustra en el cuadro 4. Entre los años 2004 y 2014 la cantidad de oficinas bancarias aumentó 70 por ciento, aunque fue fundamentalmente un fenómeno urbano pues en las tres principales ciudades aumentaron en más de cuatro veces, pasando de 28 por ciento a 39 por ciento del total. El servicio de cajeros automáticos se multiplicó casi por cuatro en el mismo período para todo el país y por más de seis en las tres principales ciudades. De acuerdo con las cifras del Fondo Monetario Internacional, al parecer a partir de 2010 hubo una reubicación de cajeros automáticos desde el resto del país y hacia las tres principales ciudades, pues en estas aumentaron 1.029 mientras el total solo creció en 680.

La cantidad de sucursales por cada mil kilómetros cuadrados llegó a 16 cuando diez años antes eran menos de 10, mientras los cajeros automáticos por cada mil kilómetros cuadrados pasaron de 15 en 2004 a casi 60 en 2014, con aumento especialmente fuerte a partir de 2012. En relación con la población ambos tipos de servicios también aumentaron, en buena parte influidos por el énfasis en las zonas urbanas. La cantidad de oficinas alcanzó 21,6 por cada 100 mil adultos en 2014, 5,5 oficinas por encima de la cifra diez años atrás. El énfasis en los canales tecnológicos hizo que la profundización de los servicios fuera más intensa en los cajeros automáticos, cuya cantidad por cada 100 mil adultos más que se triplicó para llegar a 77, casi cerca de un cajero por cada mil adultos. Estos datos superan los indicadores para mercados emergentes, como lo ilustra Loría (2013, pág. 56).

Estas tendencias se complementan con otras fuentes de información. La encuesta sobre bancarización en Costa Rica realizada por la Asociación Bancaria Costarricense en febrero de 2015, similar a otra efectuado en el año 2010, revela un aumento en la bancarización desde 46 por ciento en 2010 a 58 por ciento en 2015. Además, compara la posición de Costa Rica con datos del Banco Mundial para el año 2014, según los cuales un 64,6 por ciento de las personas mayores de 15 años tiene cuenta bancaria en Costa Rica, comparado con 57,6 por ciento en los países de ingreso medio y con 51,4 por ciento en Latinoamérica y el Caribe.

Cuadro 4
Costa Rica: Oficinas bancarias y cajeros automáticos
 Años seleccionados del período 2004-2014

	2004	2006	2008	2010	2012	2013	2014
Oficinas bancarias		Cantidad y porcentaje					
Total país	471	576	664	679	804	801	806
En 3 mayores ciudades	130	145	263	266	318	513	554
Porcentaje en 3 mayores ciudades	27,6	27,8	25,2	37,1	39,6	39,3	39,2
Cajeros automáticos		Cantidad y porcentaje					
Total país	773	987	1261	1499	1929	2609	2928
En 3 mayores ciudades	341	449	591	679	883	1912	2134
Porcentaje en 3 mayores ciudades	44,1	44,2	45,5	44,3	46,9	45,6	45,3
Indicadores por población y área		Valores absolutos					
Sucursales por 1.000 km ²	9,6	11,6	13,3	13,6	16,0	16,0	16,1
Sucursales por 100 mil adultos	16,1	18,5	20,3	19,8	22,4	21,9	21,6
Cajeros automáticos por 1.000 km ²	15,1	19,3	24,7	29,4	37,8	51,1	57,3
Cajeros automáticos por 100 mil adultos	25,5	30,9	37,6	42,8	52,8	70,0	77,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Reporte sobre Acceso Financiero.

La encuesta es rica en información para conocer sobre el uso de los servicios bancarios. Muestra la magnitud de la relación positiva entre el nivel socioeconómico y la tenencia de cuentas de depósito en los bancos: 54 por ciento para el nivel socioeconómico bajo, 68 por ciento para el medio y 88 por ciento para el alto. Entre las razones aducidas para no tener cuenta bancaria se mencionan la costumbre de usar efectivo y el reducido ingreso personal. Es claro entonces dónde se sitúan los mayores esfuerzos para aumentar la bancarización. Productos masivos como las tarjetas de débito y el pago de planillas por medios electrónicos estimulan el aumento de cuentas bancarias. Los recién creados monederos electrónicos para realizar transacciones de bajo valor y el proyecto de pago electrónico de transporte público también van en esa dirección, pues parten de una simplificación para la apertura y los requisitos de información de cuentas por montos pequeños y, sobre todo, acercan a las personas de nivel socioeconómico bajo a establecer relaciones bancarias.

Desde la óptica de la dolarización financiera, la encuesta sugiere que se trata de un fenómeno relacionado con personas de nivel socioeconómico alto, por lo cual no estaría tan generalizado como a priori podría suponerse por la alta proporción de depósitos en moneda extranjera respecto a los depósitos totales, de 22 por ciento a plazo y de 20 por ciento en cuenta corriente y de ahorro. En efecto, de acuerdo con la encuesta solamente un 6 por ciento tiene cuentas corrientes en dólares y apenas 1 por ciento tiene depósitos a plazo. A partir de esta observación, surge una hipótesis para estudio futuro: la dolarización ha permitido mantener capitales en el país que depositantes sofisticados podrían haber mantenido en el extranjero, e inclusive atraer parte de los que ya se mantenían afuera.

4.6 Actores en el mercado bancario

El propósito de este apartado es hacer un recuento resumido de la forma en la cual ha evolucionado el sistema bancario, desde el punto de vista de cuáles han sido los actores y cómo han nacido, se han fusionado y han desaparecido durante el período de análisis. Este recuento se limita en detalle a bancos porque continúan siendo la parte sustancialmente mayoritaria del sistema de intermediarios financieros y por facilidad de recopilación. En consecuencia, no se incluye a los intermediarios financieros no bancarios, pero al final de la sección se advierte que también allí el proceso de crecimiento y posterior contracción de la cantidad de participantes ha sido sustancial a lo largo de los años.

Lo que se presenta adelante se basa casi en su totalidad en una recopilación realizada y escrita por Pablo Villamichel³⁰, quien ha autorizado al autor para su uso en este documento. Los cambios realizados por el autor se refieren fundamentalmente a cuestiones de forma, de estilo y de énfasis.

La promulgación del Código de Comercio de 1964 empezó a abrir algunos espacios para la participación privada en el negocio financiero, a pesar de la prohibición expresa de captar depósitos bancarios dispuesta por la nacionalización bancaria de 1948. Así, empezaron a nacer entidades financieras no bancarias de pequeño tamaño, llamadas “financieras”, que obtenían fondos por instrumentos permitidos por el Código de Comercio. En particular, se estableció la facultad de empresas privadas para captar fondos del público bajo el nombre de “certificados de inversión”, pues el término “depósitos” estaba reservado exclusivamente para la banca estatal. Como menciona Delgado (2000, pág. 228), en relación con las disposiciones de la legislación comercial, *“Los títulos valores expresamente referidos en la legislación se distinguen en aspectos de detalle, pero representan en mayor o menor grado operaciones que, en su naturaleza económica más relevante, no se diferencian de la captación por medio de depósitos bancarios.”*

Las financieras nunca tuvieron un peso relativo importante en relación con el del sistema bancario estatal. Pero abrieron brecha para interpretar el monopolio estatal de los depósitos bancarios como referido a las cuentas corrientes y a depósitos de corto plazo. Las financieras podían captar depósitos a plazos de más de ciento ochenta días, bajo la ficción –producto de la negociación política– de no utilizar el nombre de “depósitos”, sino de “certificados de inversión”. Esta circunstancia y, quizá, también el signo de los tiempos que sugería dificultades para mantener por mucho tiempo el monopolio de los depósitos en su interpretación absoluta original, provocaron la creación de bancos privados y de financieras que terminaron convertidas en bancos durante el período 1975-1985.

A mediados de la década de 1970, el sistema bancario estaba integrado por cuatro bancos estatales (el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica, el Banco Anglo Costarricense y el Banco Crédito

30 Se deja constancia del agradecimiento del autor y de la Academia de Centroamérica al señor Pablo Villamichel, por su anuencia para utilizar profusamente su escrito –no publicado– en esta sección.

Agrícola de Cartago), por un banco privado (el Banco Lyon S. A.³¹, que sobrevivió a la nacionalización de los depósitos porque no realizaba intermediación financiera sino solo actividades financieras de comercio exterior) y por un banco público no estatal, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, fundado en 1969 y financiado con retenciones a las planillas³².

Pese al entorno limitado que existió para la banca privada a partir de la nacionalización y hasta finales de los años setenta, la gradual flexibilización introducida por las leyes citadas al inicio de este apartado, facilitó el desarrollo de nuevas entidades bancarias privadas, además del Banco Lyon existente desde hacía tres décadas:

- Bank of America S. A. se fundó en 1968, luego pasó a denominarse Banco de San José y en el año 2003 obtuvo el nombre actual de Banco BAC San José. En la década de los años 1970 el Bank of America era uno de los bancos internacionales más grandes del mundo.
- El Banco de la Construcción se fundó en 1974. Luego se conoció como Banco Capital, Banco Exterior de Costa Rica y Banco de Crédito Centroamericano. En 2003 adoptó el nombre de Banco Lafise como se le conoce hoy.
- Banco de Santander se constituyó en 1977 y poco después cambió de nombre a Banco Fincomer, en 1987. El Banco de Santander era uno de los bancos internacionales más grandes de España, con negocios en varios países latinoamericanos.
- El Banco del Comercio se fundó en 1979 y fue adquirido por el Banco BCT en 1999.

De ese modo, hacia 1980 ya existían diez bancos: cuatro estatales, cinco privados y uno especial. La severidad del impacto de la crisis financiera de esa época no fue obstáculo para que continuara el proceso de creación de nuevas entidades bancarias, quizá para tomar un lugar de privilegio ante las expectativas de desregulación en el sector. El febril proceso de apertura de nuevos bancos, algunos por transformación de sociedades financieras existentes, se describe a continuación:

En 1981:

- Banco Internacional de Exportaciones (BIESA), que operó de forma independiente hasta 1988.

En 1982:

- Banco Costarricense de la Cooperación S. A. En setiembre de 1983 se aprobó la Ley 6894 mediante la cual se reguló el funcionamiento de los bancos cooperativos, en cuyo Transitorio I se autorizó la creación y funcionamiento del Banco Cooperativo Costarricense R. L. (BANCOOP), mediante el traspaso

31 En 1996 este banco cambia su denominación social por la de Banco del Istmo, luego se fusionó con Banco BANEX, que a su vez fue adquirido en 2007 por Banco HSBC de capital inglés y que más recientemente fue adquirido por el Banco Davivienda de capital colombiano.

32 La fuente de recursos es un 1 por ciento mensual sobre las remuneraciones, salarios o sueldos, que deben pagar los trabajadores y el 0,5 por ciento mensual sobre la misma base que deben pagar los patronos y todas las instituciones públicas.

de todos los activos y pasivos del Banco Costarricense de la Cooperación S. A., propiedad de asociaciones cooperativas costarricenses.

- Banco INTERFIN S. A.
- Banco BANEX S. A.
- Banco Weeden Internacional que operó hasta 1988.

En 1984:

- Banco de Fomento Agrícola (BFA), S. A.
- Banco BCT S. A.

En 1985:

- Banco Metropolitano S. A.
- Banco de la Industria S. A.

En 1986:

- Banco COFISA, S. A., vía la transformación de la Corporación Costarricense de Financiamiento Industrial (COFISA).
- Banco Continental S. A., de capital asociado con la industria azucarera.
- Por medio de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, No. 7052, se creó el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) como banco estatal de segundo piso, no miembro del sistema bancario, con el objetivo de dar financiamiento sostenible y permanente al sector vivienda.

En 1987:

- Banco Federado, R. L., propiedad de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito.
- Banco Germano Centroamericano S. A., que operó hasta 1990.
- Banco Mercantil S. A., fundado por el grupo empresarial propietario de Agencia Datsun, dedicada a la importación de vehículos.
- Banco Fincomer S. A., tras la adquisición de las acciones del Banco de Santander, de propiedad española.
- También se crea el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) S. A., a partir de una oficina de representación ya existente en Costa Rica desde 1978. Se trató de una figura híbrida de un banco privado en Costa Rica propiedad indirectamente de los bancos estatales. Sus acciones pertenecían en su totalidad al Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) creado en setiembre de 1976 en Panamá, como un banco privado *off-shore* por los bancos estatales y como el brazo internacional de estos. Este banco cesó sus operaciones en el mercado local en el año 2004 y en ese momento todas las subsidiarias

locales del Grupo Financiero BICSA fueron absorbidas por el Banco Nacional de Costa Rica. En el año 2005 el Banco de Costa Rica compró un 31 por ciento de las acciones BICSA Panamá y sus subsidiarias (además del 20 por ciento que poseía desde el inicio), pasando a ser la entidad controladora con el 51 por ciento de las acciones, en tanto que el Banco Nacional retuvo el estante 49 por ciento.

En 1991:

- Banco Solidario, fue previamente el Banco Solidarista Costarricense, creado en 1990.

En 1992:

- Banco Panamericano S. A., convertido dos años después en el Banco Uno S. A., que finalmente fue adquirido por Citibank Costa Rica S. A.

En 1994:

- Banco Uno S. A., propiedad de un grupo empresarial nicaragüense con negocios bancarios en Centroamérica y con el Banco Uno en Guatemala, quienes eran socios del Banco Panamericano, el cual absorbieron y le cambiaron el nombre.
- Banco de la Unión S. A., que solo operó por un año.
- Banco Citibank Costa Rica S. A., filial del banco internacional Citibank de New York.
- Banco Finadesa S. A.
- Bancrecen S. A., de capital mexicano.
- Banco IMPROSA, derivado del grupo financiero Improsa.

En 1995:

- Banco Promerica S. A.
- El Banco Lyon cambia nombre por Banco del Istmo S. A., al ser adquirido por el grupo bancario del mismo nombre, de origen panameño.

En 1996:

- Banco C.Q., S. A.
- El Banco Mercantil cambio su nombre a Scotiabank de Costa Rica S. A., tras la adquisición por parte del banco transnacional de capital canadiense.
- El Banco Exterior de Costa Rica cambia su nombre por el de Banco de Crédito Centroamericano (BANCENTRO).

En 1997:

- El Banco de la Industria cambió su razón social por Banco Elca S. A., luego de su adquisición por los accionistas de la Financiera Elca.

En 1997:

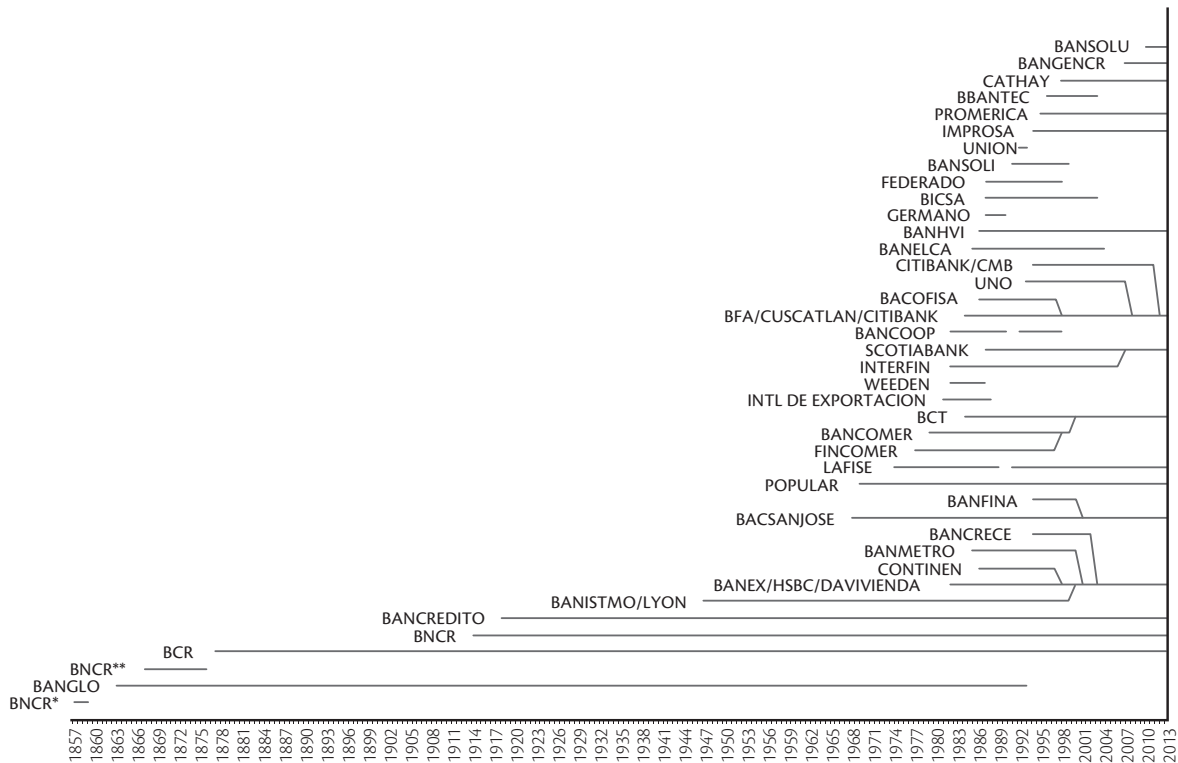
- Banco Cathay S. A., de capital chino y costarricense.

Es así como para la entrada en vigencia en 1996 de las reformas contenidas en la nueva Ley Orgánica del Banco Central, mediante la cual se eliminó el monopolio estatal de los depósitos, estaban en operación 30 bancos. De estos, tres eran de capital estatal, dos especiales, veintiuno de capital local, dos que eran parte de grupos regionales y dos de banca transnacional.

Paradójicamente, a partir de las nuevas facilidades que se le concedieron a la banca privada para participar en el mercado en forma más equilibrada, se inicia un periodo de reducción de la cantidad de bancos privados. En la década comprendida entre 1996 y 2005, la cantidad total de bancos se redujo a diecisiete, debido al cierre de cuatro de ellos, pero principalmente a un proceso de consolidación por medio de fusiones y adquisiciones.

Conforme se muestra en el gráfico 30, como parte del interesante y valioso aporte de Pablo Villamichel, se incluye una comprensiva genealogía bancaria, en donde se muestra el año de fundación y las líneas que describen esas fusiones y adquisiciones a lo largo del tiempo.

Gráfico 30
Sistema bancario nacional. Genealogía bancaria



Nota: los asteriscos junto al nombre de BNCR en 1857 y en 1867 se refieren a dos intentos de fundación de un Banco Nacional de Costa Rica que se mantuvieron por muy poco tiempo. Véase al efecto Gil Pacheco, 1958, págs. 22 y 61.

Fuente: Elaboración de Pablo Villamichel, con base en información de AGEF, SUGEF y BCCR.

Desde antes de la apertura financiera establecida en la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, de noviembre de 1995, se había presentado un episodio de crisis en el sector de financieras no bancarias, así como la intervención y cierre de algunos bancos. Una amplia recopilación aparece en Muñoz y otros (2002). También luego de esa reforma legal hubo otro período de reducción de la cantidad de intermediarios financieros, parte de él documentado en el trabajo de Muñoz y otros antes citado. Los bancos que dejaron de operar en este periodo fueron:

- En 1994 se cerró un banco estatal, tercero en tamaño en el sistema bancario, el Banco Anglo Costarricense, por problemas de solvencia y fue liquidado gradualmente en los años siguientes.
- En 1998 fueron intervenidos los dos bancos cooperativos, el Banco Federado R. L. y el Banco Cooperativo R. L., que fueron cerrados durante 1999.
- En 2000 el Banco Solidario Costarricense dejó de operar.
- En el año 2003 el Banco Bantec S. A. fue intervenido y posteriormente cerrado en 2004.
- En 2004 se intervino al Banco Elca S. A. y en 2005 se decretó su quiebra.

En 1998 se registraron tres fusiones y/o adquisiciones:

- Banco Banex y Banco Continental, prevaleciendo Banco Banex S. A.
- Banco BFA y Banco COFISA, prevaleciendo Banco BFA.
- Banco del Comercio y Banco Fincomer, prevaleciendo Banco del Comercio.
- Banco C.Q. y Financiera Bantec, conformándose el Banco Bantec CQ.

Durante el año 2000 se dieron dos fusiones y/o adquisiciones:

- Banco Banex y Banco del Istmo, prevaleciendo Banco Banex.
- Banco BCT y Banco del Comercio, prevaleciendo Banco BCT.

Durante el año 2001 ocurrieron dos fusiones y/o adquisiciones:

- Banco Banex y Banco Metropolitano, prevaleciendo Banco Banex.
- Banco de San José y Banco Finadesa, prevaleciendo Banco de San José.

Durante el año 2003 se presentó una adquisición:

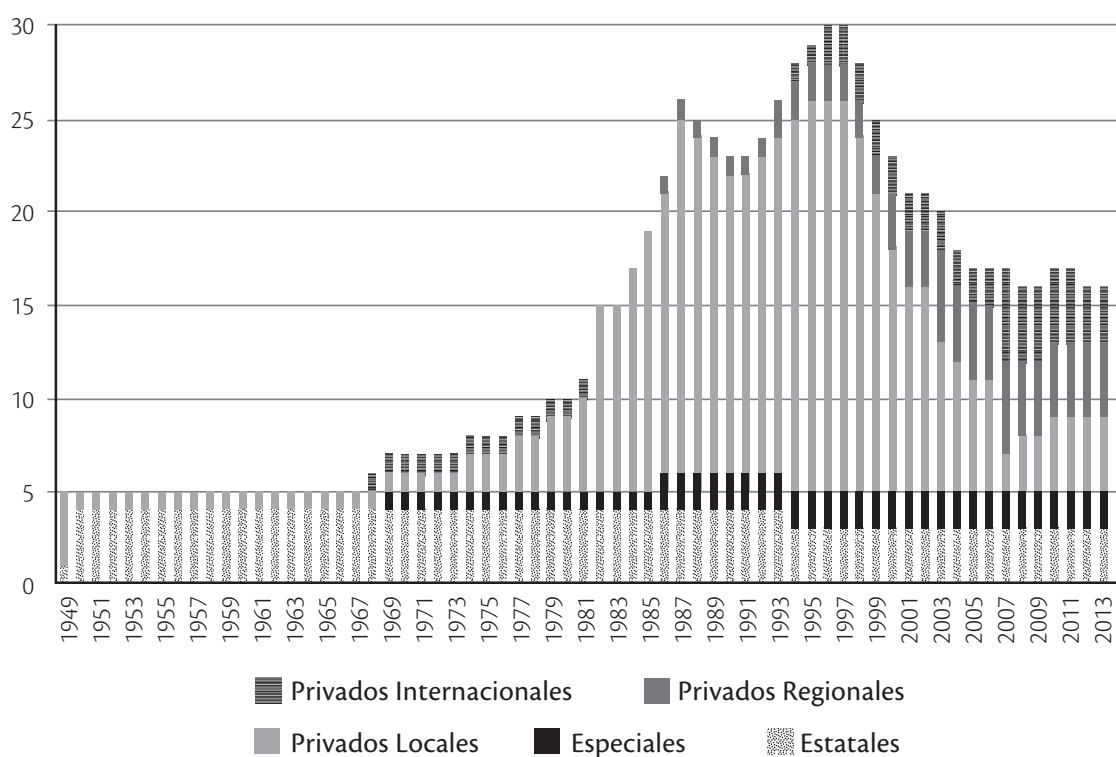
- Banco Banex adquirió el Banco Bancrecen, prevaleciendo el Banco Banex.

Además, en ese mismo año el Banco de Crédito Centroamericano (BANCENTRO) cambio su nombre a Banco Lafise y el de Banco de San José a Banco BAC San José.

Una vez que se concretó el proceso de consolidación se presentó un breve, pero intenso periodo de afluencia de banca internacional al mercado regional centroamericano. En ese momento se consideró la entrada de la banca privada internacional como un mecanismo de competencia, pues se suponía que esta vendría a imponer las reglas y a funcionar con costos de intermediación internacionales. De esta forma, se esperaba que ello contribuyera con el mejoramiento de la eficiencia y la introducción de nuevos productos, servicios y tecnologías. Adicionalmente, se especulaba que su participación permitiría una mejor integración con el sistema financiero internacional.

El gráfico 31 también suministrado por Pablo Villamichel, refleja en forma clara las líneas de tiempo donde ocurrieron la fuerte expansión y posterior contracción del número de bancos en el sistema bancario costarricense, desde 1949 hasta 2014.

Gráfico 31
Costa Rica: Número de bancos del sistema bancario nacional.
(por tipo y año)



Fuente: Elaboración de Pablo Villamichel, con base en información de AGEF, SUGEF y BCCR.

La contracción observada en los últimos veinte años debe considerarse como lógica, pues el mercado de Costa Rica es muy pequeño para tan grande cantidad de bancos, en momentos en que el avance de la tecnología en la provisión de servicios financieros obliga a incurrir en costos de capital altos, lo cual afecta la escala de planta mínima para funcionar exitosamente.

Es así como entre 2007 y 2008, se materializaron adquisiciones de grupos financieros regionales por grupos financieros transnacionales que, por lo tanto, aumentaron su participación significativamente en la actividad bancaria costarricense:

- Banco Banex fue adquirido por HSBC (The Hong Kong and Shanghai Banking Corp.) de capital inglés, entonces uno de los bancos más grandes y agresivos del mundo, y cambió su nombre a Banco HSBC Costa Rica S. A.
- Banco Interfín fue adquirido por Banco Scotiabank Costa Rica S. A. que ya tenía operaciones en Costa Rica luego de adquirir el Banco Mercantil S. A. y la nueva operación mantuvo el nombre del segundo.
- GE Capital, dueña del 49,99 por ciento de las acciones de BAC San José a escala centroamericana, consolida su participación al adquirir acciones hasta alcanzar el 75 por ciento y obtener control.
- Citibank de capital norteamericano compró al Grupo Financiero Uno y al Grupo Financiero Cuscatlán a nivel centroamericano. Citibank ya contaba con una operación de banca corporativa. La fusión de estas tres operaciones fue gradual y se completó en 2012 bajo el nombre de Banco Citibank Costa Rica S. A. En 2014 se anuncia el cambio de estrategia de negocio y la decisión de salir del mercado de banca para personas, como se indicará adelante.

Después de 2007 aparecieron dos nuevos bancos:

- En 2007 inicia operaciones el Banco General S. A. de capital panameño.
- En 2010 Financiera Acobo se transformó en entidad bancaria, cambiando su razón social a Banco de Soluciones (Bansol).

El auge de las transnacionales bancarias en el país fue de corta vida y por lo tanto difíciles de dimensionar dentro del contexto histórico. Su llegada al país coincidió con el máximo apogeo de los excesos previos a la crisis financiera internacional. En todos los casos los bancos transnacionales decidieron desinvertir en el país:

- En 2010 grupo BAC San José a escala centroamericana es vendido al Banco de Bogotá del Grupo Aval (capital colombiano) y todavía a la fecha conserva su nombre.
- En noviembre de 2012 el Banco Davivienda, de capital colombiano adquiere las operaciones de Banco HSBC en la región centroamericana y cambia su nombre a Banco Davivienda S. A. en Costa Rica.
- En 2014 Citibank anuncia la venta de sus operaciones de banca de consumo y comercial. En julio de 2015 se anuncia su compra por parte de Scotiabank Costa Rica S. A.

De esta forma se muestra como el proceso de flexibilización de la normativa que inició tentativamente en los años setenta y que gradualmente fue avanzando, ya había creado las condiciones para atraer más participantes al mercado bancario nacional. Después de 1995, las condiciones de competencia explícitas más bien propiciaron una reducción del número de banco por medio de procesos de fusiones. Desde 2007 se ha estabilizado el número de entidades, aunque se observaron varios procesos de adquisición, como se ha mencionado.

Es interesante observar cómo la participación de los grandes bancos internacionales (megabancos) no logró consolidarse en Costa Rica ni al principio de la expansión bancaria ni en los años recientes. En efecto, el Bank of America establecido en 1968 y el Banco de Santander en 1977, vendieron sus operaciones a grupos financieros locales, aún mucho antes de la apertura del monopolio de las cuentas corrientes ocurrido en 1995.³³ La llegada del megabanco HSBC en el año 2007 ocurrió en una ola de expansión de los grandes bancos internacionales e hizo suponer el inicio de un período de fuerte competencia con otro megabanco, Citibank, establecido en Costa Rica desde 1994. Sin embargo, como se ha recogido en este recuento, HSBC tuvo actividades en Costa Rica solamente por alrededor de cinco años, y Citibank por mucho tiempo se concentró en sus clientes corporativos norteamericanos en el país y recién en 2015 se volvió a achicar al vender sus operaciones comerciales y de consumo a Scotiabank. De ese modo, este último es el único banco internacional grande que parece consolidar su presencia en Costa Rica.

En consecuencia, no hubo un resultado claramente visible de cambio importante en la forma de operar y en los servicios de la banca privada en Costa Rica, atribuible a la presencia de los megabancos, y se disiparon las conjeturas sobre las probables consecuencias de su reconocida agresividad en el mercado, en términos de mayor concentración de operaciones en esos megabancos. Es posible atribuir este paso relativamente modesto por el mercado bancario costarricense, a los problemas graves derivados de la crisis financiera y de la recesión de los años 2008-2009, con secuelas importantes sobre la estabilidad de estos grandes bancos. Además, sus volúmenes de operación en un mercado pequeño como el de Costa Rica son muy poco significativos dentro del tamaño gigantesco de esas entidades, por lo cual posiblemente no tenían mayor interés en enfrentar las limitaciones legales para competir abiertamente en este mercado. Esa no es desde luego la situación para los bancos regionales, donde su interés reside en consolidar operaciones en los diferentes países para servir a sus clientes y, eventualmente, para adquirir un tamaño regional suficiente para tener ofertas de compra por parte de bancos internacionales.

Un tercer elemento podría relacionarse con las diferencias de flexibilidad operativa. Los procesos para tomar decisiones y negociar condiciones en las transacciones bancarias eran muy flexibles en los bancos de capital local (y aún en los regionales). Por el contrario, las prácticas de negocio en los bancos internacionales debían sujetarse a las normativas de sus casas matrices, con afectación del grado de discrecionalidad de los gerentes locales. Esto pudo haberse convertido en un obstáculo para aumentar, y aún quizá para mantener, la base de clientes proveniente de los bancos locales adquiridos por los grandes bancos internacionales. En lo sustancial, los clientes pudieron haber sentido un deterioro en la calidad del servicio, cuando pasaron de negociar con los dueños de los bancos locales, a negociar con los personeros limitados en su accionar por las prácticas corporativas.

33 El Bank of America vendió su operación en 1985, según información que puede consultarse en su sitio web <https://www.bac.net/elsalvador/esp/banco/empresa/empresabac-historia.html>. El Banco de Santander vendió su operación a Fincomer pocos años después del inicio de labores en Costa Rica.

Para resumir, los siguientes factores pueden explicar la poca influencia que tuvieron los grandes bancos internacionales sobre el sistema bancario costarricense (principalmente Citibank y HSBC) en su corta presencia en el mercado local:

1. El debilitamiento que sufrieron en sus operaciones internacionales a raíz de la crisis financiera en los sistemas bancarios mundiales de 2008-2009, lo cual debilitó sus estrategias de expansión.
2. La carencia de interés por enfrentar las limitaciones legales para competir, en un mercado muy pequeño como el de la banca en Costa Rica, comparado con sus operaciones internacionales.
3. Las prácticas corporativas, con decisiones y definiciones desde sus casas matrices, redujeron la flexibilidad con la cual funcionaban los bancos de capital local o regional adquiridos por los grandes bancos internacionales, y con ello se afectó su capacidad para mantener e incrementar la base de clientes.

El recuento anterior se ha referido exclusivamente a la banca. Sin embargo, los mismos fenómenos se observaron en las financieras no bancarias, en las cooperativas de ahorro y crédito y en las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda. La etapa más febril en la creación de cooperativas de ahorro y crédito fue anterior a la de los bancos y financieras, pues al iniciar la década de los setenta había más de 150 entidades, lo cual continuó así durante toda esa década. A partir de los años ochenta inició el proceso de compactación del sector. Algo similar, aunque más reciente, ocurrió con las sociedades financieras no bancarias y con las mutuales para la vivienda.

Con propósitos ilustrativos del proceso de entradas y salidas de actores en el mercado bancario costarricense en las últimas casi tres décadas, el cuadro 5 siguiente presenta información para algunos años seleccionados y, en lo sustancial, toma prestado el cuadro 6 de Loría (2013, pág. 27) y lo actualiza para el año 2014, exclusivamente para el sector de intermediación financiera objeto de este trabajo.

Cuadro 5
Costa Rica: Evolución de los intermediarios financieros no bancarios
Cantidad de entidades en cada sector, años 1997, 2003 y 2014

	1988	1995	2000	2005	2010	2014
Bancos comerciales del Estado	4	3	3	3	3	3
Bancos creados por ley especial	2	2	2	2	2	2
Bancos privados y cooperativos	19	24	21	12	12	11
Mutuales para vivienda	5	5	4	3	2	2
Cooperativas ahorro y crédito	90	33	26	28	32	31
Sociedades financieras no bancarias	27	20	13	9	5	5

Fuente: Loría 2013, pág. 27 y actualización del autor
con base en información de SUGEF provista por Pablo Villamichel.

Si bien el sector de cooperativas no parece reflejar la continuación de la tendencia a mayor compactación en la cantidad de participantes, al menos a partir de 1995, debe recordarse que este recuento se refiere exclusivamente a las cooperativas supervisadas por SUGEF y que, además, el criterio principal para supervisarlas es el monto de sus activos totales, el cual se ajusta con el tiempo. Como referencia, a fines de 2014 ese monto era de 1.211,45 millones de colones. Es ilustrativo que el III Censo Nacional Cooperativo del año 2008, realizado por el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), registra un total de 79 cooperativas de ahorro y crédito, lo cual sugiere que solo alrededor de un 38 por ciento del total de ellas está sujeta a la supervisión de SUGEF. Sin embargo, al ser las más grandes dentro del sector, las cooperativas supervisadas y para las cuales SUGEF dispone de información financiera representan una proporción muy elevada de los activos de este subsector.

En resumen, la evolución de los participantes en la actividad bancaria en Costa Rica durante las últimas cuatro décadas, muestra un auge inicial donde la debilidad de la regulación para el acceso a esta industria permitió un crecimiento desordenado en donde muchos tenían interés de entrar al negocio bancario, sin los requisitos mínimos recomendados por las buenas prácticas para el acceso a una actividad de confianza tan delicada. La etapa siguiente necesariamente debía ser una consolidación en la estructura del sector, para limpiarlo de los advenedizos sin los conocimientos y las credenciales para administrar los depósitos del público. Es interesante observar cómo el mercado posiblemente había descontado las debilidades de los seudobanqueros y de sus entidades, pues el proceso de consolidación no tuvo mayores consecuencias sobre la estabilidad de la industria bancaria. Tampoco hubo señales visibles de pérdida de confianza o de contagio cuando los supervisores del sector intervinieron entidades y luego las cerraron.

Los mecanismos de fusiones y adquisiciones ampliamente utilizados durante este período de consolidación ocurrido con mayor intensidad entre 1995 y 2005, probaron ser mecanismos eficaces para reducir de manera ordenada la cantidad de participantes en la industria bancaria. Esta afirmación se sustenta al observar los pocos cierres por procesos de intervención de los órganos supervisores, en relación con la cantidad de entidades que desaparecieron de este mercado.

4.7 Concentración y Competencia

4.71 Indicadores de concentración

El estudio de Loría (2013, pág. 62 y siguientes) ya incluyó un análisis amplio del tema de la concentración en la banca costarricense, limitado a la banca pública y privada y sin considerar a los otros intermediarios financieros no bancarios. Allí destacó la elevada participación de la banca pública a inicios de siglo, cuando todavía los cuatro bancos públicos (los estatales Nacional, Costa Rica y Crédito Agrícola de Cartago y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal) eran los más grandes en activos, pasivos y crédito, con una

concentración absoluta $C4^{34}$ cercana al 70 por ciento en activos y pasivos y un poco superior a 60 por ciento en crédito. Loría resalta la disminución gradual en el peso relativo de los bancos públicos entre 1995 y 2010, principalmente por la pérdida de participación del Banco Nacional de Costa Rica en los activos totales, desde 36 a 28 por ciento. Por el contrario, los dos bancos siguientes en tamaño de activos (el Banco de Costa Rica y el Banco Popular) más bien aumentaron su participación conjunta en activos de 29 a 31 por ciento.

También observa Loría la evolución de los activos totales de la banca privada, con una tendencia hacia la concentración entre 2005 y 2008 y la posterior declinación. Sin embargo, anota, el indicador de concentración absoluta $C4$ para 2012 todavía era de 73 por ciento en el segmento de bancos privados, cifra a todas luces elevada pues según la teoría de la organización industrial refleja una industria oligopolística. Destaca asimismo como estos resultados son similares a los obtenidos por Ivankovich (2009) utilizando una metodología diferente.

El cuadro 6 toma los datos de Loría (2013, pág. 63, cuadro n.º 24) y los actualiza con cifras a 2014. Las limitaciones de información conducen a tratar de desarrollar este tema con mucha dependencia del trabajo de Loría y con algunos riesgos de consistencia de los datos actualizados respecto a ese trabajo previo³⁵. Aun así, ese riesgo para agregar la información de 2014 en el referido cuadro se considera inexistente o mínimo.

Se puede observar cómo la tendencia a la pérdida de participación de los tres bancos públicos más grandes continuó cayendo en forma sustancial. En efecto, en los primeros 15 años cubiertos por la información de este cuadro hubo una disminución del peso relativo de dichos bancos en el activo total de la industria de 6 puntos porcentuales. En los cinco años siguientes, esa caída fue de 8 puntos porcentuales. Algo similar ocurre en este análisis con los pasivos, pero en cuanto al crédito la tendencia de los últimos diez años ha sido más bien hacia el fortalecimiento de su posición, pues el indicador $C3$ pasa de un promedio de 52 en 1995, 2000 y 2005 a 59 y 58 en 2010 y 2014.

34 Véase Loría (2013, pág. 62) para una descripción detallada de los dos índices de concentración utilizados en su trabajo y en esta monografía: el índice de concentración absoluta (C_n) y el índice de Herfindahl-Hirschman (HH). Allí se explica la metodología y se comentan en el Recuadro 6 las ventajas y limitaciones de cada indicador. En este caso, $C4$ se refiere al porcentaje de los cuatro bancos más grandes en el total de la variable objeto de análisis. Por su parte, el HH es un indicador relativo a la distribución de los tamaños de todas las firmas en la industria.

35 El acceso a la información de SUGEF por entidad financiera lamentablemente se vio limitado porque los datos fácilmente disponibles en su sitio web permiten obtener series estadísticas solamente para las entidades existentes al momento de hacer la consulta, mientras el proceso de agregar a los bancos ahora desaparecidos resultó complicado e impidió completar las series en el tiempo disponible. Para los últimos dos o tres años, sin embargo, las cifras por bancos existentes en el sitio web de SUGEF se pueden usar válidamente porque no hubo desaparición de bancos en ese período.

Cuadro 6
**Costa Rica: Índices de concentración en la banca comercial
 para años seleccionados.**
 (porcentajes)

	1995	2000	2005	2010	2014
Activo					
C1	36	31	31	28	24
C2	55	52	51	48	41
C3	65	61	63	59	51
C4	73	67	70	69	61
C5	77	73	76	77	67
HH	1.882	1.628	1.667	1.535	1.145
Pasivo					
C1	39	33	32	28	24
C2	58	54	52	49	42
C3	67	61	62	59	52
C4	75	68	70	69	62
C5	79	74	76	77	68
HH	2.079	1.737	1.705	1.562	1.185
Crédito					
C1	20	26	23	26	26
C2	36	48	38	45	45
C3	51	54	50	59	58
C4	58	62	61	70	71
C5	64	70	70	79	79
HH	1.088	1.300	1.233	1.492	1.486
Número de bancos	29	26	17	17	17

Fuente: Miguel Loría (2013, pág. 63) hasta 2010.

Elaboración propia con datos de SUGEF para 2014.

Como puede observarse, los datos del índice de concentración absoluta C5 muestran para 2014 una disminución sensible de la concentración en activos y en pasivos, no así en crédito. Esto ocurre principalmente en los tres bancos públicos más grandes y sugiere una política deliberada de liquidar inversiones transitorias y destinarlas al otorgamiento de crédito, con lo cual reducen el crédito neto al Gobierno y aumentan el crédito al sector privado.

Congruente con los resultados del índice de concentración absoluta, el índice de Herfindahl-Hirschman para la totalidad del sistema bancario refleja una reducción en la concentración medida por activos y pasivos, pero poca diferencia en la concentración crediticia respecto al dato del 2010, ya elevado en relación con las observaciones quinquenales entre 1995 y 2005. Conforme con la interpretación de estos

resultados, valores del índice HH inferiores a 1.000 se interpretan como ausencia de concentración, y entre 1.000 y 1.800 consideran la industria como medianamente concentrada. Los cálculos para 2014 revelan concentración reducida en activos y pasivos y concentración media en créditos.

Cuando se actualiza la concentración por activos en la banca privada con base en los mismos índices de concentración absoluta y HH, se observa en los años 2013 y 2014 una situación muy similar a la estudiada por Loría (2013) para el período 2005-2012. Destaca el nivel del índice HH, pues sugiere una tendencia a acercarse a valores calificados como de alta concentración.

Cuadro 7
Costa Rica: Índices de concentración en activos de la banca privada, 2005-2014

Año	C4 (porcentajes)	HH
2005	69,5	1.421
2006	68,0	1.378
2007	74,9	1.667
2008	80,2	1.804
2009	77,7	1.775
2010	73,2	1.654
2011	72,8	1.633
2012	73,0	1.709
2013	73,0	1.746
2014	72,0	1.749

Fuente: Miguel Loría (2013, pág. 63) hasta 2010.
Elaboración propia con datos de SUGEF para 2014.

En resumen, la industria bancaria costarricense todavía afronta condiciones de concentración, aunque en términos generales su tendencia ha sido a disminuir a lo largo del tiempo.

4.7.2 Avances en la competencia del sector

Las teorías generales sobre el comportamiento de los mercados conducen siempre a aspectos de economía normativa, pues destacan las virtudes de la competencia para aumentar la eficiencia económica, reducir los costos y equilibrar los mercados a los precios más bajos posibles, y esa competencia ideal no se alcanza de manera automática. Hay un tratamiento amplio en la literatura económica y para el caso de Costa Rica se han llevado a cabo investigaciones por parte de Monge y Rosales (2007), Durán, Quirós y Rojas (2009) e Ivankovich (2009), entre otros.

Monge y Rosales (2007, pág. 1) inician su análisis con una batería de sugestivas preguntas luego de más de dos décadas de liberalización del sistema financiero:

¿Se ha incrementado realmente la competencia entre los operadores del sector bancario de Costa Rica debido a la liberalización de su sector financiero? ¿Cuáles han sido los beneficios de la liberalización en términos de tasas de interés, márgenes de intermediación y profundización financiera? ¿Cuál ha sido el papel de las instituciones reguladoras y supervisoras del sector, así como de la promotora de la competencia durante el proceso de liberalización? ¿Cómo se compara Costa Rica respecto a otros países latinoamericanos en materia de competencia del sector bancario? ¿Existen aún obstáculos que remover para lograr una mayor competencia en el sector bancario costarricense? ¿Cuáles son las características de tales obstáculos? ¿Cuál es la magnitud de ganancias que se podrían esperar de una mayor competencia en el sector bancario costarricense? En términos generales, ¿Qué tipo de políticas se requieren aún para promover más la competencia en el sector bancario costarricense?

Monge y Rosales discuten en forma amplia los principios de un marco adecuado para la competencia, incluidas las relaciones entre esta y la regulación, usualmente muy estrecha en los sectores financieros. De su análisis resulta clara la necesidad de marcos normativos para desalentar el uso de prácticas no competitivas, como el uso inadecuado del poder de mercado, la permisividad de la concentración, los acuerdos de tipo oligopolístico, las barreras de entrada (incluidas las creadas por la regulación financiera, como los requisitos de capital mínimo) y las fusiones y adquisiciones, entre otros. Estos temas también se tratan de manera más general en Loría (2013, págs. 70-74).

En su estudio (pág. 56) identifican diferentes obstáculos como las diferencias en las reglas de juego para el funcionamiento de la banca pública y la privada, las diferencias en la regulación tributaria aplicable a la banca local y a la *off-shore* y el tratamiento especial para los bancos creados por leyes específicas y otros intermediarios no bancarios como las cooperativas de ahorro y crédito. No se abundará aquí en este tema, y más bien su tratamiento se realiza con mayor detalle en la Sección 9 de esta monografía, sobre la agenda de la reforma financiera hacia delante.

4.8 Evolución de la rentabilidad y de la calidad de la cartera

Los resultados de los procesos de reforma financiera en la banca se deben valorar tanto en términos del crecimiento y del avance en el grado de competencia, sino también de los resultados financieros y de la eficiencia en la gestión de las carteras de créditos, el componente principal de los activos de la banca. Más adelante se dedicará una sección especialmente (la Sección 7) para evaluar otro indicador importante de eficiencia, como lo es el margen de intermediación financiera.

4.8.1 Rentabilidad sobre el patrimonio

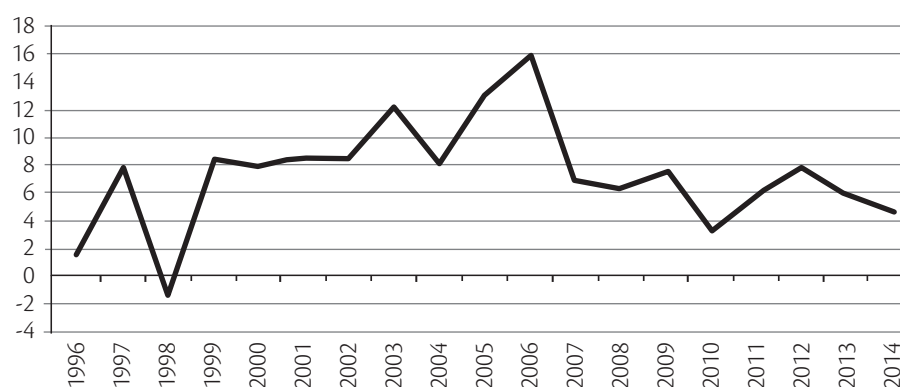
La rentabilidad sobre el patrimonio de los bancos es un indicador ilustrativo del grado de mejora en la gestión, tanto de intermediación financiera como de generación de ingresos vía servicios diferentes de la captación de depósitos y otorgamiento de créditos. Si la supervisión prudencial es adecuada, los datos de rentabilidad son aún confiables porque se reduce la posibilidad de esconder cartera incobrable sin reflejarla en pérdidas durante varios períodos consecutivos. Esto ocurrió con frecuencia en los bancos estatales hasta la década de los años ochenta, cuando empezó a reforzarse legal y operativamente la supervisión financiera, en contraste con la vigilancia contable hasta entonces vigente por parte de una auditoría de bancos.

El gráfico 32 se basa en información suministrada por Pablo Villamichel con una serie de rentabilidad sobre el patrimonio desde 1996 hasta 2014, para el sistema bancario, esto es, los bancos estatales, los bancos creados por ley especial y los bancos privados.³⁶ En consecuencia, no incluye los intermediarios no bancarios (cooperativas de ahorro y crédito, mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda y financieras no bancarias). Los datos difieren de las series publicadas por SUGEF porque excluyen los impuestos y otros cargos a los cuales están afectos los bancos, en forma diferenciada entre públicos y privados. El ajuste tiene el propósito de hacer comparables los resultados financieros de los diferentes tipos de bancos.

Como se puede apreciar, la rentabilidad sobre el patrimonio ha tenido altibajos a lo largo del período ilustrado en el gráfico 32, con observaciones extremas en los años 1998 y 2006. En el primero de esos años pudieron haber influido las severas medidas restrictivas del Banco Central ante el crecimiento acelerado del crédito, las cuales desembocaron en una directriz presidencial para establecer límites al crecimiento de la cartera de los bancos estatales y en el uso de persuasión moral por el Banco Central para lograr un resultado similar en la banca privada. En 2006 aparece el otro comportamiento extremo, con rentabilidad muy alta, posiblemente bajo la influencia de los años de fuerte expansión financiera y económica en el mundo, que desembocó en la crisis financiera internacional y en la gran recesión de 2008-2009. Dependiendo de la composición de los activos y pasivos por monedas, no debe descartarse la influencia de variaciones abruptas o fuera de tendencia del tipo de cambio, con ganancias o pérdidas cambiarias. Es particularmente llamativo que en octubre de 2006, el Banco Central sustituyó las minidevaluaciones por un sistema de bandas cambiarias y el tipo de cambio inicialmente tuvo tendencia a la baja por poco más de un año.

36 Una vez más se agradece la generosidad del señor Pablo Villamichel, al poner a nuestra disposición información recabada y organizada por él sobre rentabilidad histórica en la banca.

Gráfico 32
Sistema bancario reducido: Rentabilidad sobre patrimonio, 1996-2014
 (en porcentajes)

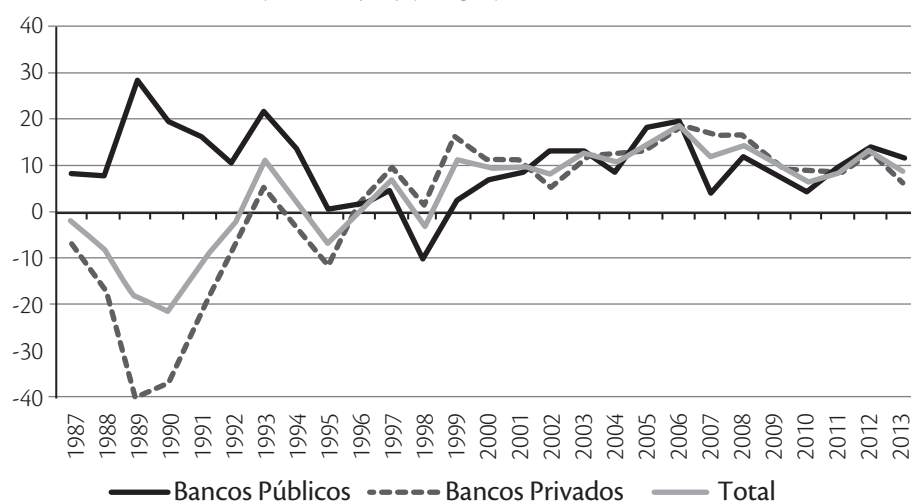


Fuente: Elaborado por Pablo Villamichel con base en datos de SUGEF.

La rentabilidad promedio entre 1996 y 2007 fue de 8,06 por ciento, mientras la del período 2008-2014 fue de 5,88 por ciento. En términos reales, sin embargo, la rentabilidad sobre patrimonio fue superior en el segundo período. En el primero de esos períodos la inflación promedio fue de 11,3 por ciento, y bajó a 5,98 por ciento entre 2008 y 2014.

La evolución se aprecia mejor a partir de otra serie previamente suministrada por Pablo Villamichel, con datos a partir de 1987 y hasta 2013, para dos de los tres grupos de entidades del sistema bancario reducido: bancos estatales y bancos privados (ver gráfico 33). Aquí es más notoria la divergencia de la rentabilidad sobre patrimonio en los primeros años de la reforma financiera, así como su confluencia a partir del año 2000 hacia cifras similares en los dos grupos de entidades. La reforma financiera parece haber tenido efectos beneficiosos de incrementar la competencia y, por consiguiente, de reducir la fragmentación del mercado, con el consiguiente efecto de reducir la dispersión de resultados en los diferentes tipos de entidades. Ilustra también el gráfico 33 la recuperación de la rentabilidad en la banca pública desde niveles altamente negativos en la década de los años ochenta hasta la recuperación al finalizar el siglo anterior, apoyada entre otras cosas por el estímulo de la competencia, algún grado menor de injerencia política en el accionar de los bancos y el proceso de transformación en los dos grandes bancos públicos (Banco Nacional y Banco de Costa Rica), con la asesoría de dos grandes bancos holandeses, a lo cual se hará referencia un poco más detallada en el punto V.B.

Gráfico 33
Sistema bancario reducido: Rentabilidad sobre patrimonio, 1987-2013
 (en porcentajes y por grupo de entidades)



Fuente: Elaborado por Pablo Villamichel con base en datos de SUGEF.

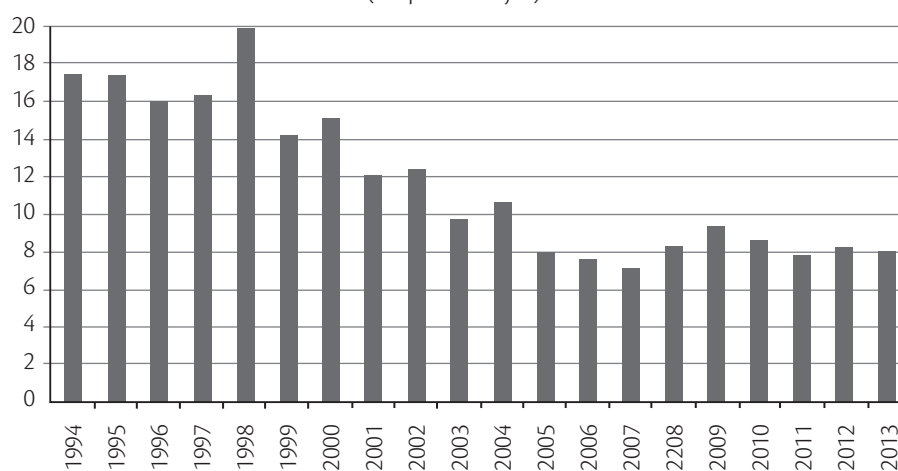
4.8.2 Calidad de la cartera de crédito

Un aspecto importante en el proceso de mejora de la banca a través de acciones de reforma financiera como las adoptadas desde mediados de la década de los años ochenta, se relaciona con la salud de la cartera de crédito. En efecto, la capacidad de recuperación de los créditos mide la posibilidad de devolver los ahorros a quienes han depositado sus fondos en los bancos. Mide también la eficiencia con la cual se realiza el proceso de transformación de los recursos recibidos para financiar la actividad económica. Más aún, la gestión de apoyo al desarrollo económico de la banca se cumple de mejor forma cuanto mayor es la capacidad de recuperación de la cartera de crédito. Por un lado, esto significa que el emprendimiento financiado fue exitoso y, en consecuencia, la probabilidad de pérdidas en esos créditos es nula o reducida. Por otro lado, conduce a la permanencia de las entidades bancarias, pues de lo contrario más tarde o más temprano quebrarían ante la imposibilidad de honrar sus compromisos con los depositantes.

Hay diversas formas de medir la calidad de la cartera. Los reguladores utilizan calificaciones donde evalúan la probabilidad de recuperación y, con base en ello, acomodan los créditos en categorías de riesgo con criterios previamente definidos. También analizan la morosidad de la cartera, entendida como la cartera cuyo servicio no está al día porque hay atrasos en los pagos por parte de los deudores. Para ello miden la mora legal y la calculan como la proporción del saldo de los créditos con atrasos respecto a la cartera total, así como la mora financiera en donde el numerador registra solamente la parte atrasada de los créditos.

En esta sección utilizamos un concepto conocido por los reguladores como morosidad ampliada. Se trata de un coeficiente en donde el numerador suma los créditos vencidos más los créditos en cobro judicial más los montos de los bienes recibidos en recuperación de créditos (porque por sí solos no significan recuperación sino hasta que se realizan, es decir, se convierten en efectivo). En el denominador se suman la cartera de crédito total y los bienes recibidos en recuperación de créditos. El gráfico 34 ilustra la evolución para el período de 1994 a 2013, gracias a la información suministrada por Pablo Villamichel para utilizarla en esta monografía.

Gráfico 34
Sistema bancario nacional: Morosidad ampliada, 1994-2013
(en porcentajes)



Fuente: Elaborado por Pablo Villamichel con base en datos de SUGEF.

Los niveles de morosidad durante la década de los años noventa fueron cercanos al 17 por ciento en promedio. Entre el 2000 y el 2004 (ambos años incluidos) bajó a poco menos de 12 por ciento. Entre el 2005 y el 2013 se redujo aún más a alrededor de 8 por ciento. Esto refleja un buen resultado que bien puede atribuirse a las transformaciones derivadas de la reforma financiera en la banca, al ponerse más énfasis en la importancia de carteras sanas en la banca, de una orientación exitosa de la regulación y de la supervisión prudenciales, y de los apoyos para la modernización en los bancos estatales durante los años 1996 y 1997, por parte de dos grandes bancos holandeses, a lo cual se hizo referencia antes en esta sección.

5

ROL DE LA BANCA ESTATAL

Esta sección pretende profundizar con mayor detalle sobre aspectos conceptuales del funcionamiento de la banca estatal, desde el establecimiento del monopolio de los depósitos hasta los cambios en su funcionamiento para enfrentar la competencia provocada por el proceso de liberalización del sistema financiero desde mediados de los años ochenta.

5.1 Objetivos de la banca estatal desde su fundación

La nacionalización bancaria mediante el Decreto-Ley n.º 71 de la Junta Fundadora de la Segunda República, del 21 de junio de 1948, se redactó en forma muy rápida y se emitió sin ningún proceso de consulta ni de discusión pública. Su texto pone énfasis en la importancia del crédito bancario para el adecuado desarrollo de las diversas actividades económicas del país, lo cual hace del crédito y de la captación y movilización de los depósitos un tema de interés público. Por ello se consideró necesaria la dirección estrecha del Estado y su realización mediante el monopolio estatal de los depósitos del público.

Es copiosa la literatura sobre el tema de la nacionalización bancaria, con diversos tintes. Como acto político, los enfoques han ido desde las controversias con argumentos serios en relación con los pros y los contras del monopolio estatal de los depósitos, hasta las posiciones meramente partidistas –en algunos casos con altas dosis de dogmatismos– para justificar la decisión de los políticos de la simpatía de los autores o para criticarla por quienes se situaban en el bando contrario. Como la discusión extensa y detallada de este tema no se conjuga con los objetivos de este trabajo, más bien buscaremos extraer algunos criterios generales para analizar los objetivos de la banca estatal.

La movilización de los depósitos del público y su canalización por medio del crédito para beneficio de las actividades productivas y, por ende, del desarrollo económico del país, sin duda son el eje central de la nacionalización bancaria, pues esas tareas de intermediación financiera son la razón de ser fundamental de los bancos.

Hay argumentos interesantes como los recogidos en el artículo de Eduardo Lizano “Reflexiones sobre la banca nacionalizada” (véase Delgado y Loría, 2004), según los cuales ni el proceso fue precipitado y

sin sustento ni tuvo como objetivos únicos mejorar la canalización del crédito. En su lugar, fueron parte de una característica significativa de la sociedad costarricense, cual es la lucha permanente por evitar la concentración de poder. Este tipo de concentración en el poder económico de los banqueros privados en las décadas previas a la nacionalización bancaria, fue quizá un motivo importante para adoptar esa decisión, pero es claro que, desde un punto de vista pragmático, no implicaba trasladar el poder de unos pocos –los banqueros– a todo el resto de la población.

Tal como lo plantea Lizano, *“la razón última de la nacionalización bancaria es una decisión de transferir poder económico. Así lo pone de manifiesto don Alberto Martén cuando pregunta: ¿Qué sucede, que el Gobierno depende de los bancos? Los bancos privados habían llegado ya a alcanzar un alto grado de poder económico con las consabidas intervenciones en la vida política nacional. (...) En Costa Rica se había producido una concentración de poder en manos privadas, que se llegó a considerar exagerada. Lo que en realidad se hizo con el decreto de la nacionalización bancaria fue precisamente trasladar el poder económico de un grupo de la sociedad a otro.”* (Delgado y Loría, 2004, pág. 446).

Parece razonable una motivación política por encima de la económica en la decisión de nacionalizar la banca. En última instancia, la mayoría de los países con fuerte desarrollo de sus economías, lo han logrado con esquemas de canalización del crédito por medio de bancos privados.

Lo cierto es que, en retrospectiva, en las primeras tres décadas de banca estatal en condición de monopolio, la dirección del crédito por parte del Estado como se pretendía en los considerandos del Decreto-Ley n.º 71, no hicieron una diferencia significativa o visible en el proceso de crecimiento económico del país. Más bien los objetivos se fueron desgastando por la participación del poder político en las decisiones de otorgamiento de crédito, con secuelas sobre la morosidad de la cartera de los bancos estatales.

La discusión de la Sección 4.1 sobre las fuentes de represión financiera, plantean también las contradicciones de los políticos manejando empresas bancarias.³⁷ El objetivo fundamental de la intermediación financiera –labor sustancial de la banca– es lograr una movilización eficiente y creciente de los recursos financieros hacia las actividades donde se les puede dar el mejor uso, a través del crédito. La razón de ser del banquero es especializarse en realizar esa tarea de la forma más eficiente posible, porque solo encontrando los mejores clientes se asegura la recuperación eficiente de los créditos y, en consecuencia, la capacidad de devolver los fondos y remunerar adecuadamente al depositante, así como tener una buena rentabilidad por su gestión. En la práctica, sin embargo, desde muy temprano de la nacionalización bancaria, esas tareas empezaron a ser suplantadas –gradual y crecientemente– por el Banco Central como

37 Este comentario se puede interpretar con una redacción fuerte y eso es deliberado. Sería ideal que si el Estado ha de poseer empresas mercantiles como los bancos, seleccione a sus juntas directivas y a sus directores generales con criterios empresariales, pero en la práctica hemos visto cosas distintas y las continuamos viendo hoy día. Los criterios para elegir a los miembros de las juntas directivas en los bancos estatales son cualquier cosa menos criterios empresariales. Y no puede esperarse algo diferente, porque para ello se requiere amplio bagaje empresarial de quienes los designan, así como ausencia de compromisos políticos, lo cual ocurre con poca frecuencia.

director general del sistema, interviniendo así en funciones para las que no tiene capacidad y suplantando a los banqueros en sus responsabilidades básicas.

La ausencia de competencia en actividades empresariales como la banca, los seguros, la generación y distribución de electricidad, la provisión de servicios telefónicos, etc., va atrofiando gradualmente la capacidad empresarial de sus dirigentes. No hay retos para garantizar la supervivencia, ni incentivos porque con frecuencia los funcionarios no ganan ni más ni menos por los resultados de su gestión. Los cambios graduales de mentalidad cuando se abre la competencia, se han percibido en los procesos de apertura de las últimas dos décadas.

Las burocracias tienden a adquirir gradualmente mayor dominio y control. Buscan asegurarse buenos beneficios y remuneraciones, pero sobre todo estabilidad laboral. La acumulación de derechos por parte de los empleados en empresas estatales mucho más allá de lo existente en la empresa privada, es un tema evidente y recurrente: de tiempo en tiempo se aviva la discusión, como ocurre en 2015 cuando se escribe este trabajo. Los bancos estatales, naturalmente, no escapan de estas situaciones, y eso les crea lastres complicados para competir.

De ese modo, la labor principal de dirigentes y de burócratas pasa a ser la defensa a capa y espada de los privilegios, con un alto costo social porque, naturalmente, los privilegios a favor de ciertos grupos alguien los debe pagar.

Por esas razones, la reforma financiera obligaba en sus pasos iniciales a devolver a los banqueros comerciales las responsabilidades que les son propias, a través de un cambio sustancial y paulatino del dirigismo proveniente del Banco Central (con mucha fuerza en las décadas de los años sesenta y setenta). Además, debe someter a los bancos comerciales del Estado a una situación de competencia. Toda la elaboración anterior era necesaria para llegar a este punto.

5.2 Cambio en el rol de la banca estatal desde los años 1980



La competencia para la banca estatal realmente comenzó antes de mediados de los años ochenta, aunque para entonces en muy pequeña escala. Tal como se indicó arriba, el Código de Comercio de 1964 empezó a abrir los espacios por donde sociedades financieras no bancarias empezaron a realizar intermediación financiera. Su avance provocó la emisión de una ley para regularlas en 1972. Según el recuento sobre los actores en el sistema bancario a lo largo del tiempo contenido en la Sección 4.6, desde la década de los setenta se empezaron a abrir bancos privados. Cuando, a mediados de la década siguiente, empezó el proceso sistemático de liberalización y reforma financiera, ya los actores en el mercado habían desarrollado formas para captar depósitos del público y ofrecer cuentas corrientes mediante entidades *off-shore*, obviando la restricción de un monopolio de los depósitos ya superado por la realidad económica.

Para 1986 la participación de los bancos estatales en el mercado, medida por el activo total del sistema bancario, era de casi 90 por ciento. Para 1990 había bajado poco, a 87 por ciento, pero en esos diez años disminuyó considerablemente hasta 65 por ciento en 2000. El porcentaje continuó disminuyendo más lentamente, a 58 por ciento en 2010 y 54,5 por ciento en 2014.

Estas cifras tienen limitaciones, en particular en cuanto a la participación porcentual en 1986. No hay datos disponibles en SUGEF para las sociedades financieras, las cooperativas de ahorro y crédito y las mutuales de ahorro y crédito para la vivienda, en estos dos últimos casos porque al no estar sujetas a la supervisión prudencial, la SUGEF no disponía de su información financiera.³⁸ Tampoco se incluye en el total a los bancos creados por ley especial (de particular relevancia, por su tamaño, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal). Todos estos aspectos tenderían a considerar sobrevaluada la participación del 10 por ciento de los bancos privados ya mencionada. Por el lado opuesto, no hay información sobre el tamaño de las operaciones *off-shore* de los bancos privados, circunstancia que subvaloraría su verdadera participación en el total³⁹.

Por ello es necesario también poner en la correcta dimensión la caída de la participación de la banca estatal reflejada en la década de los años 90: a partir de 1998 se incorporan plenamente datos de las cooperativas de ahorro y crédito, de las sociedades financieras no bancarias y de las mutuales de ahorro y crédito para la vivienda. En conjunto estos tres grupos representaron ese año alrededor de un 10 por ciento del mercado. Así, aunque no conocemos su tamaño al inicio de esa década, es posible suponer que parte importante de dicha caída es un efecto meramente estadístico, por la inclusión de nuevos segmentos en las cifras.

La banca estatal se vio obligada a reinventarse con mayor rapidez en cuanto empezó el proceso de desregulación gradual desde el Banco Central, para devolverle a los bancos comerciales sus responsabilidades típicas de decidir sobre la asignación del crédito, de utilizar políticas agresivas para la captación de depósitos y, naturalmente, de definir las tasas de interés para sus operaciones activas y pasivas. Esto es, retomar su responsabilidad plena de definir cantidades y precios, como cualquier empresa que demande recursos y ofrezca servicios en un mercado. Junto con ello, adquirieron flexibilidad para establecer estrategias conducentes a la innovación y oferta de nuevos servicios, así como a la distribución geográfica de sus operaciones vía la decisión de dónde abrir y cerrar sucursales y agencias.

De ese modo se avanzaba en el desmantelamiento de uno de los principales focos de represión financiera en el sistema económico costarricense, originado en el excesivo dirigismo estatal a través de las acciones del Banco Central en materia crediticia y de tasas de interés. Estas acciones estaban orientadas a tratar de

38 Los datos más antiguos disponibles, de 1997, reflejan que para ese año la participación conjunta de estos tres grupos de entidades dentro del total de activos del sistema bancario apenas llegaba a 11 por ciento. Por su parte, los activos de los bancos creados por ley especial representaban en 1996 un 14 por ciento del total del sistema bancario.

39 Esta información para un par de décadas después estuvo disponible en algún informe del Fondo Monetario Internacional sobre el sistema financiero costarricense, donde se estimaba el tamaño de las *off-shore* entre una y dos veces el del banco local. En el caso extremo, para un grupo financiero en particular esa proporción se estimaba en seis veces.

estimular el desarrollo económico del país, vía el control sobre la asignación del crédito de la banca estatal, con pobre éxito porque un banco central no lo puede conseguir por medio de la política crediticia. De ese modo, el Banco Central dejaba de lado la función principal de este tipo de organización, cual es la estabilidad financiera de corto plazo y, sobre todo, el control de la inflación.

Es probable que, además, con el tiempo se fuera consolidando una clara idea de la imposibilidad de sostener un monopolio de los depósitos con muchas fisuras y derrotado por la realidad económica. Esto hacía prácticamente infructuoso para las políticas públicas tratar de continuar frenando la creciente competencia de entidades privadas en el negocio de la intermediación financiera.

¿Qué ocurrió en este proceso de reforma en cuanto al rol de la banca comercial del Estado? Una de las primeras consecuencias visibles en la banca estatal fue el cambio de énfasis en los sectores por financiar. Como el dirigismo estatal de los programas crediticios se concentraba principalmente en financiamiento a los sectores agropecuario e industrial, al flexibilizarse el otorgamiento del crédito era lógico esperar una canalización mayor hacia sectores previamente reprimidos, como los créditos comercial, personal e hipotecario. Esto puede haber sido una consecuencia de la liberalización y de la reforma financiera, pero de nuevo la dificultad de establecer líneas de causalidad continúa presente, como se explica de seguido.

En la banca estatal, este cambio en la dirección del crédito involucró la desafortunada eliminación del concepto de distribución del crédito como el que funcionó en las Juntas Rurales de Crédito del Banco Nacional de Costa Rica, un exitoso esquema para la distribución de financiamiento bancario principalmente para actividades agropecuarias, aunque también agroindustriales.⁴⁰ La desaparición de ese interesante concepto fue achacada en su oportunidad por los dirigentes del Banco Nacional a las nuevas orientaciones de política del Banco Central, en particular por sus mensajes sobre la inconveniencia del crédito subsidiado. El autor no conoce de ninguna manifestación explícita de las autoridades del Banco Central en los años ochenta donde se les indujera a suprimir esta operación exitosa de Juntas Rurales.

Es posible hacer un intento de interpretación de lo ocurrido con los cambios en la canalización del crédito de la banca estatal. El mensaje de apertura a la competencia, de necesidad de incrementar la eficiencia de los bancos estatales y de reducción de costos de operación y de subsidios, bien pudo haberse tomado a rajatabla como un supuesto “mandato” en esa desafortunada dirección. Otra posible interpretación, no excluyente de la anterior, se basaría en el deseo de los banqueros estatales de recuperar la participación de mercado, lo cual los inducía a competir con los bancos privados en las áreas dónde iban ganando terreno: precisamente las restringidas en cuanto a su acceso al crédito durante la larga etapa de fuerte dirigismo estatal en la canalización de los recursos bancarios. Una tercera explicación, tampoco excluyente de las

⁴⁰ Para atender los requerimientos crediticios de este sector se crearon en los otros bancos estatales las Oficinas de Crédito al Pequeño Agricultor, pero no alcanzaron la relevancia de las Juntas Rurales ni sus resultados exitosos de apoyo efectivo a los pequeños productores rurales, con baja morosidad de la cartera. Un elemento diferenciador de particular relevancia era que las Juntas se constituían con vecinos de la localidad, por lo cual su conocimiento sobre la calidad y capacidad empresarial de los eventuales deudores resultó clave para obtener buenos resultados.

otras dos, supondría el cambio en la concentración de esfuerzos de los banqueros estatales hacia la reducción de costos y riesgos –el financiamiento agropecuario se concebía como más riesgoso por factores de incertidumbre como el clima y fenómenos naturales– y a la mejora de sus indicadores financieros cuando la supervisión prudencial empezaba a establecer parámetros de buena conducta y buenos resultados. Esta última explicación en todo caso había estado y continuó estando fuertemente demostrada por la cantidad de adecuaciones y condonaciones de créditos en proyectos agropecuarios fracasados.

Las reformas de las políticas crediticias y de tasas de interés para devolver a los bancos estatales las responsabilidades propias del banquero, junto con la tendencia a competir con los bancos privados en las áreas de corto plazo donde éstos tomaron especial fuerza, requirió un proceso gradual de modernización. Uno de los primeros pasos fue aprender del funcionamiento de la banca comercial en otras latitudes, así como en el propio mercado local. La presencia cada vez mayor de competidores condujo a poner más énfasis en el servicio al cliente, en vez de verlo como usuario de un servicio público. Como ya venía ocurriendo en mercados más desarrollados, el mercadeo de los servicios bancarios y la innovación en la oferta de novedosos servicios fue parte de un cambio obligado en la banca estatal⁴¹.

A partir de 1995 y bajo la conducción de su presidente el Dr. Rodrigo Bolaños Z., el Banco Central se interesó en la creación de un proyecto específico de reforma financiera, como un programa financiado con recursos de la Fundación para la Cooperación Estatal (FUCE), para apoyar desde fuera de la estructura del Banco diversos proyectos relacionados con el tema. Como parte de este proceso, en los años 1996 y 1997 los dos bancos más grandes del país, estatales ambos, contaron con una asesoría de dos importantes bancos holandeses: ABN Amro para el Banco Nacional de Costa Rica e ING Bank para el Banco de Costa Rica⁴². Estas asesorías fueron intensivas desde el diagnóstico que determinó la necesidad de modernizar las estructuras organizativas hasta la recomendación de cambios de políticas y procedimientos con amplio espacio de mejora, particularmente en la gestión de crédito.

Como se menciona en Delgado (2000, pág. 551), *“El énfasis se pondría en mejorar la administración del crédito para reducir la incidencia de la cartera morosa, en reorganizar la estructura administrativa para disminuir la excesiva burocracia, en mejorar el manejo financiero y en crear sistemas de información adecuados*

41 El Banco Anglo Costarricense inició a principios de la década de los noventa un proceso agresivo de mercadeo, de mejora de servicios mediante el establecimiento de plataformas de atención al cliente y de expansión acelerada del crédito. Entre 1992 y 1993 su cartera de crédito se cuadruplicó, al pasar de alrededor de 7.000 millones de colones a poco menos de 29.000 millones de colones. Las señales de cambio rápido en la calidad de los servicios y en la agresividad, infrecuentes en una entidad pública llevaron inclusive a la designación de su gerente como ejecutivo del año por el gremio empresarial, en 1993. No obstante, las virtudes observadas entonces por sus colegas empresarios fueron, a la postre, la lápida del Banco. El énfasis en el mercadeo es mal consejero en la industria bancaria, si no se fundamenta en un sólido conocimiento y en una buena administración del riesgo, como ocurrió en este caso.

42 El autor fue protagonista en esta etapa de la banca comercial del Estado, por cuanto participó en el seguimiento de estas consultorías desde su cargo de director del proyecto de reforma financiera impulsado por el Banco Central en 1995, como brazo asesor externo.

para la toma de decisiones. Se esperaba como resultado un cambio de enfoque y de mentalidad en la conducción del negocio bancario, más orientado hacia el cliente y con esquemas claros de asignación de responsabilidades y de rendición de cuentas sobre la gestión”.

La asesoría versó sobre temas de organización funcional y territorial para aumentar la eficiencia y sobre procedimientos bancarios, principalmente; pero el contacto de las altas dirigencias de estos bancos estatales por cerca de 18 meses con reconocidos banqueros internacionales como asesores, tuvo como subproducto la transmisión de ideas y conductas sobre cómo se hace banca en el primer mundo. Como resultado, los citados bancos estatales iniciaron el nuevo siglo con estructuras de organización más modernas y con mentalidad más abierta al cambio.

Si tuvo o no resultados importantes la inversión efectuada en las asesorías de ING FACS y de ABN Amro, es un tema difícil de dilucidar por las dificultades de los análisis de causalidad en estas materias, particularmente cuánto de las mejoras reflejadas en las cifras pueden atribuirse a este factor y no a otros que eventualmente puedan haber influido. Los componentes de descentralización geográfica y de mejoras en procedimientos para la concesión de créditos, así como el cambio hacia un enfoque basado en el cliente, posiblemente ayudaron a revertir la relación crédito al sector privado/PIB de la banca pública desde el año 2000, que llegó a 30 por ciento en 2014 luego de haber bajado hasta 21 por ciento en 1999, como se explica en la Sección 4.3.

Por otra parte, las propuestas de modernización en las estructuras de los bancos expuestos a las mencionadas asesorías externas, habría de verse reflejada en la eficiencia y, como indicador importante de ella, en el margen de intermediación. Este análisis se incluye adelante, en la Sección 7.1 y no parece concluyente a primera vista. En efecto, el margen de intermediación de la banca pública se mantuvo relativamente alto en promedio en el período 1997-2006 (con un promedio cercano a 7 por ciento) y luego bajó sustancialmente hasta alrededor de 5 por ciento en 2014. Cuando se observa el margen en colones, parecen reflejarse logros importantes: hay coincidencia en la abrupta caída desde 17 por ciento en el primer semestre de 1999 hasta 7 por ciento a inicios del 2008 con la etapa para recoger las eventuales mejoras derivadas de las asesorías.

No ocurre lo mismo en cuanto al margen financiero de las operaciones en dólares. Su influencia en el margen total puede deberse al aumento en la participación del crédito en dólares dentro de la cartera total de los bancos públicos, así como al espacio brindado por el auge económico de esa época, en donde una febril demanda de crédito en dólares (buena parte para actividades inmobiliarias relacionadas con compradores extranjeros) pudo haber permitido mayores márgenes en esas operaciones. En todo caso, no deja de llamar la atención lo reflejado adelante en la Sección 7.1, de un acercamiento de los márgenes de la banca pública a los de la banca privada desde el año 2007 y de que los primeros han sido inferiores a los segundos desde el año 2013.

En la Sección 4.8 se incluye información y análisis de la evolución de la rentabilidad y la calidad de cartera en la banca. En ambos casos –como allí se menciona– hay signos de mejora que podrían atribuirse a la reforma financiera y, en el caso de la banca pública, a resultados positivos de la asesoría externa de 1996 y 1997 a los dos bancos estatales más grandes.

El nuevo rol de los bancos comerciales del Estado no siempre se entendió de manera adecuada. Dentro de los efectos esperados de la reforma financiera, no se trataba de competir por competir ni de convertir el aumento de la participación en el mercado en un fin por sí mismo. Tampoco se trataba simplemente de poner énfasis en el mercadeo y en el servicio al cliente, para crecer más rápido. Si bien la reforma financiera iniciada a mediados de la década de los ochenta –inspirada en las lecciones de la liberalización una década atrás en Chile– había comprendido claramente la importancia de reforzar la regulación y la supervisión prudencial simultáneamente con la flexibilización del marco de acción de los bancos, estos cambios no ocurren de la noche a la mañana.

Hasta la reforma de noviembre de 1988, la supervisión bancaria se desarrollaba por una dependencia del Banco Central llamada Auditoría General de Bancos.⁴³ Como su nombre lo indica, la función principal era de auditoría contable y de asegurar la corrección del registro de las operaciones y el cumplimiento de las normativas del Banco Central. En ese año se introdujeron cambios legales, entre ellos la ampliación del rol de esa entidad para convertirla en Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF). Se agregaron además funciones de regulación y supervisión financiera, las cuales terminaron de evolucionar siete años después, con la promulgación de la nueva Ley Orgánica del Banco Central, en donde se consolida esta función en la Superintendencia de Entidades Financieras, como entidad de desconcentración máxima adscrita al Banco Central, pero con mayor independencia de este en sus funciones técnicas. El cambio de nombre no fue meramente casual, pues implicaba continuar con la migración desde una supervisión contable y auditora sobre lo ocurrido, hacia una supervisión financiera con énfasis en la solidez actual y futura de los bancos⁴⁴.

Como debe ser claro, el nuevo enfoque de la supervisión iniciado de manera parcial en 1988 y reforzado en 1995 debía empezar por cambiar la mentalidad del personal de la AGEF (luego SUGEF), para convertirlos en analistas financieros que pudieran evaluar los bancos con más énfasis prospectivo y menos en tareas de auditoría. Es bien reconocida la imposibilidad de acelerar en corto plazo este tipo de transformaciones sin cambiar el personal (limitación usual en las entidades públicas y, desde luego, presente en

43 Para mayores detalles sobre la evolución de la regulación y supervisión en Costa Rica, véase Camacho (2014), una de las monografías de esta serie publicada por Academia de Centroamérica.

44 Los temas sobre la supervisión prudencial dentro de la serie de monografías de la Academia de Centroamérica sobre la reforma financiera en sus primeros 25 años, están incluidos en Camacho (2014). Aquí solo consideramos conveniente agregar la creación de superintendencias separadas para supervisar los mercados de valores, de pensiones y de seguros, así como la creación del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, como cuerpo colegiado independiente del Banco Central para dictar la normativa prudencial en los diferentes segmentos de la supervisión financiera.

este caso). A partir de ahí, la supervisión debe trasladar la transformación a los bancos supervisados, en especial para crear la cultura de buena administración de riesgos.

Como mencionamos tres párrafos atrás, esto no siempre se entendió en forma adecuada y cuando ello ocurre, es inevitable que queden cadáveres en el camino. Eso fue lo ocurrido con el Banco Anglo Costarricense, donde el manejo superficial del riesgo lo condujo primero a la intervención en junio de 1994 y luego a su cierre en setiembre de ese mismo año y al proceso de liquidación a partir de allí⁴⁵.

Un último aspecto interesante de mencionar en cuanto a la forma en la cual evolucionó el cambio en el rol de la banca estatal, se relaciona con el personal de los bancos. Durante los ochenta y noventa el proceso de expansión de la banca privada inevitablemente requirió demandas altas de personal no disponible en el mercado, por lo cual hubo un proceso de caza de talentos desplazándose de la banca estatal hacia la banca privada. Con el paso del tiempo y como fenómeno más reciente, de los últimos diez años, hay casos importantes ilustrativos de la reversión de este fenómeno. De camino en el proceso de cambios legales para avanzar en el emparejamiento del campo de juego, la banca estatal adquirió mayor flexibilidad para el manejo administrativo y salarial, y eso le ha permitido particularmente a los dos bancos más grandes reclutar altos ejecutivos formados en la banca privada. En alguna medida esto se facilitó durante los procesos de adquisiciones de bancos locales por bancos extranjeros, que implicaron renovar cuadros gerenciales con ejecutivos de su confianza traídos de otros países. También hay casos donde las posiciones en un banco público han resultado salarial y profesionalmente atractivas para personeros altos de bancos privados.

5.3 La calidad de las carteras de crédito

Como se indicó antes en esta misma sección, la intervención de intereses políticos sobre el accionar de los bancos estatales implicó desvíos de los criterios meramente financieros en el otorgamiento de crédito. Las implicaciones cuando esto ocurre, aquí y en todas partes, no son difíciles de anticipar: acumulación de créditos de difícil o imposible recuperación y acumulación de cartera morosa, con el consiguiente riesgo sobre la solvencia del banco.

Estos problemas fueron abordados por Eduardo Lizano desde las primeras etapas de la reforma financiera en Costa Rica y se tratan en varios de sus escritos, la mayoría incluidos en la recopilación efectuado por Delgado y Loría (2004). Así, en su artículo de 1990 titulado “El sistema financiero: retos y perspectivas” (véase Delgado y Loría, 2004, págs. 167), ya Lizano planteaba lo siguiente:

45 Es anecdótica esta ausencia de percepción del manejo del riesgo en la operación bancaria: en este mismo banco el auditor general detectó el giro de instrucciones de proceder con el desembolso urgente para determinado cliente y, después de eso, realizar el análisis de riesgo exigido por la AGEF, para tenerlo disponible en el momento en que llegaran los supervisores.

“Los bancos han llegado a ser botín o pila de agua bendita de importantes grupos sociales del país...” ... “Grupos de empresarios han encontrado cómodo no pagar las deudas a los bancos estatales, aunque están al día con las que tienen en los bancos privados; estos grupos buscan con denuedo todo tipo de excusas y ejercen presiones de muy variada naturaleza para obtener prórrogas, adecuaciones, readecuaciones, etcétera, todo con el propósito de privatizar las ganancias y socializar las pérdidas. Se ha llegado a incumplir el pago del principal de la deuda, aún cuando (sic) no haya habido pérdidas, con la consiguiente descapitalización de los bancos estatales. ¡Se ha creado un mecanismo regresivo de distribución del ingreso y de la riqueza, por cuanto no son los más pobres, precisamente, los beneficiados!”

Aún antes, en su ensayo de 1987 “Hacia la reforma del sistema financiero nacional” (en Delgado y Loría 2004, págs. 125), Lizano hablaba sobre un proyecto de ley presentado a la Asamblea Legislativa, entre otras cosas para permitir a los bancos del Estado una mayor capitalización. Al respecto, advertía con meridiana claridad que *“Es importante tomar en cuenta que los bancos no podrán capitalizarse si no se pone coto al proceso de nuevas readecuaciones y de nuevas moratorias. En el tanto esto continúe, no hay ninguna posibilidad de poder aumentar, en forma sostenida, el capital de los cuatro bancos estatales”*.

La propiedad estatal en el negocio bancario en Costa Rica no les confiere solo la ventaja comparativa de la garantía estatal. También les provoca dificultades para su capitalización cuando, como se describe en los párrafos anteriores, la intervención política les ha inducido a tomar decisiones equivocadas en materia crediticia. En estos casos, el camino correcto en cualquier empresa es el de reponerle el capital perdido, para permitirle continuar funcionando con normalidad, pero en el caso de los bancos estatales, su propietario ha estado persistentemente sujeto a restricciones por niveles elevados de déficit fiscal. En consecuencia, la única fuente segura de capitalización a lo largo del tiempo ha sido las utilidades.


Algunos episodios aislados han permitido reforzar el capital de los bancos estatales, episodios normalmente ligados a la contratación de endeudamiento externo. Uno de ellos, a finales de la década de 1980, fue la utilización de fondos provenientes del préstamo amparado al Programa de Ajuste Estructural II con el Banco Mundial, para capitalizar a los bancos y permitirles sanear sus carteras pasando por pérdidas parte de la cartera incobrable. El episodio más reciente fue la legislación aprobada en diciembre de 2008, para reforzar patrimonialmente a la banca estatal ante la severa crisis financiera internacional de ese año. Con recursos de un financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, se destinaron 50 millones de dólares para incrementar el capital de cada uno de los dos bancos más grandes, el Banco Nacional y el Banco de Costa Rica, y 17,5 millones de dólares para el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

De ese modo, se han compensado parte de los fracasos de acciones inducidas por el poder político en décadas anteriores, por créditos agropecuarios principalmente por sumas muy altas de los cuales uno de los últimos casos fue un plan de fomento bananero con crédito bancario en la década de los años 1990, así como de otras iniciativas como el desarrollo turístico en la década de 1970, con cuantiosas inversiones

en infraestructura hotelera en diversas partes del país que no fueron exitosas. En su artículo “Las tareas del Banco Central en el corto plazo” de 1989, Lizano menciona las propuestas de legislación y otros tipos de iniciativas relativamente frecuentes en las décadas de 1960 y 1970, para autorizar a los bancos a conceder readecuaciones en operaciones crediticias generalmente para sectores relacionados con el agro, que no pueden pagarse y significan “patear la bola hacia adelante” (véase Delgado y Loría, 2004, pág. 397). A la vez, se refiere a decisiones legislativas para amortiguar contablemente las pérdidas resultantes, como la llamada ley FODEA (Fondo de Desarrollo Agrícola) en el año 1987⁴⁶.

Los problemas de intervención política en las decisiones crediticias de la banca estatal y su frecuente desenlace en carteras morosas e incobrables, se ha moderado sustancialmente en el transcurso del presente siglo. Este cambio positivo puede bien explicarse por el aumento de la competencia en el sistema bancario y financiero en general, al reducir los grados de libertad de los bancos estatales para incurrir en pérdidas sustanciales por cartera incobrable, manteniendo la necesaria competitividad con la banca privada; pero en opinión del autor, más importante ha sido el refuerzo de la normativa y de la supervisión prudencial. Por un lado, se ha fortalecido la independencia funcional de la Superintendencia General de Entidades Financieras y del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero. Por otra parte, el sistema de supervisión vigila muy de cerca la calidad de la cartera crediticia y establece acciones correctivas severas cuando esta se deteriora, las cuales en casos extremos pueden llegar a la intervención de la entidad en problemas.

5.4 Relación entre objetivos y resultados



Como se analizó en la Sección 4.4.4, una de las críticas originales a la reforma financiera se concentró en los posibles efectos negativos sobre la actividad económica al dejar de dirigir el crédito primordialmente hacia las actividades agropecuaria e industrial y dar libertad a los bancos comerciales para decidir hacia dónde canalizarlo. Allí se menciona la gradual, pero fuerte, sustitución del crédito empresarial por crédito para consumo y, más adelante, para vivienda. También se intenta ilustrar evidencia para desvirtuar el argumento de perjuicios para el crecimiento económico, particularmente de los sectores agropecuario e industrial. Por ese motivo, aunque esta recalificación del crédito no fue un objetivo deliberado del cambio en el rol de la banca estatal, tampoco es válido achacarle efectos negativos sobre el agro y la industria.

46 Esta ley FODEA creó un fondo donde se trasladaron operaciones incobrables al sector agropecuario otorgadas por los bancos del Estado hasta junio de 1986 y, a cambio, el Estado entregó a los bancos bonos por 5.000 millones de colones especialmente emitidos para este propósito, pero no negociables y con condiciones de rendimientos por debajo de las tasas de mercado. Se resuelve de esa forma el problema patrimonial en los balances de situación, pero no la disponibilidad de recursos que permitan a los bancos obtener rentabilidad adecuada para reforzar sus procesos de capitalización a través de las utilidades.

Los resultados positivos del proceso de reformas en la banca estatal parecen sustentarse en algunos indicadores básicos. Como se puede observar en la Sección 7 adelante, aunque con retraso considerable, desde 2006 el margen de intermediación empezó a disminuir desde cifras promedio de entre 7 y 8 por ciento hasta rangos entre 5 y 6 por ciento, aunque de acuerdo con Camacho, Mejía y Mesalles (1994) y Bolaños (2003), venían desde cifras más altas en los años noventa. A la vez, las utilidades sobre el patrimonio pasaron de un promedio anual de -5 por ciento en los noventa a 12 por ciento en la década anterior y a cerca de 10 por ciento en los primeros cuatro años de esta década.

De ese modo, si entre los objetivos de las reformas en la banca estatal estaba aumentar su eficiencia operativa, reducir sus márgenes de intermediación y mejorar su situación patrimonial, los resultados apoyan el logro –al menos parcial– de esos objetivos.

En tanto no haya espacio ideológico y político para revisar la participación del Estado en el negocio financiero, la respuesta no debe limitarse al inmovilismo. Las reformas parciales son una segunda mejor opción respecto a las ideales. Los resultados dependerán del avance de esas reformas parciales, a las cuales se dedicará la última sección de esta monografía.

5.5 El Banco Internacional de Costa Rica

En la historia y evolución de la banca estatal en Costa Rica merece una breve referencia la creación del Banco Internacional de Costa Rica S. A. (BICSA), en 1976. Se trata de una entidad *off-shore* originalmente propiedad de los cuatro bancos estatales existentes entonces. Su creación fue impulsada por el Banco Nacional de Costa Rica, con el propósito de dotar al sistema de banca estatal de un brazo financiero en el exterior, para potenciar el financiamiento de las transacciones internacionales del país relacionadas con el comercio exterior. Hasta el año 2005 el accionista mayoritario fue el Banco Nacional de Costa Rica, lo cual cambió por la negociación con el Banco de Costa Rica (entonces los únicos dos propietarios de BICSA), que adquirió acciones hasta completar el 51 por ciento del capital.

BICSA se estableció originalmente en Panamá y luego, en 1978 abrió una oficina de representación en Costa Rica y en 1983 obtuvo licencia para operar en Miami. En 1989, debido a la intervención de los Estados Unidos en Panamá para derrocar la dictadura de Manuel Noriega, BICSA trasladó su casa matriz a Bahamas. No obstante, la regulación de grupos financieros emitida por los entes supervisores en Costa Rica ha conducido más recientemente a retornar a Panamá la sede de la casa matriz, en búsqueda de una plaza bancaria con supervisión aceptable para las autoridades costarricenses. Hoy día cuenta además con oficinas de representación en Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua⁴⁷.

47 En 1987 se convirtió la oficina de representación en Costa Rica en un banco privado, amparado a la legislación bancaria costarricense, pero debió cerrarse posteriormente por objeciones legales respecto a su naturaleza privada, al ser propiedad cien por ciento de bancos públicos. Esto se menciona en el recuento sobre la evolución de los actores en el sistema bancario de Costa Rica, incluido en la Sección 4.6 de esta monografía.

En la práctica, la operación de BICSA ha resultado en una labor de intermediación financiera desde el exterior, principalmente con empresas y personas radicadas en Costa Rica, de manera muy similar a la operación de las entidades *off-shore* propiedad de bancos privados (hoy día sin la relevancia y tamaño observados en las décadas de 1980 y 1990). No es aventurado afirmar que un resultado (deliberado o no) ha sido librarse de las restricciones originalmente establecidas por el dirigismo bancario desde el Banco Central de Costa Rica, y luego del cumplimiento de la normativa prudencial en este país.

A setiembre de 2015 registra activos por casi 1.800 millones de dólares, préstamos por 1.439 millones de dólares, pasivos totales por 1.590 millones de dólares y depósitos captados por 853 millones de dólares. Comparado con los bancos costarricenses por el indicador de activos ocuparía teóricamente un séptimo lugar, detrás de los tres bancos públicos grandes (Nacional, de Costa Rica y Popular) y de los tres bancos privados grandes (BAC San José, Scotiabank y Davivienda).

6

ROL DE LA BANCA PRIVADA Y SU EVOLUCIÓN EN COSTA RICA

Es posible dividir la evolución de la banca privada en Costa Rica a partir de la nacionalización bancaria, en tres grandes etapas: la primera con dominio pleno o casi pleno del Estado en el negocio financiero, durante las tres décadas siguientes a la nacionalización bancaria; la segunda durante las dos últimas décadas del siglo XX, cuando se empezaron a soltar las amarras a la participación privada en la banca, incluida la ruptura del monopolio de los depósitos en 1995; la tercera con participación más activa de la banca extranjera, en la década anterior y hasta ahora.

Primera etapa: La banca privada en Costa Rica prácticamente desapareció con la nacionalización de los depósitos en 1948. Continuó funcionando un único banco privado, el Banco Lyon S. A., con un nombre de fantasía porque en la realidad no desarrollaba las labores típicas de un banco, sino solamente operaciones de comercio exterior. La Sección 4.6 hace un recuento de la cronología de los actores en el sistema bancario y destaca como, desde la promulgación del Código de Comercio de 1964, se abrieron espacios para un tímido inicio de la participación privada en la intermediación financiera, por medio de las llamadas “financieras”, cuya actividad se reguló a partir de 1972 con la Ley de Regulación de Sociedades Financieras de Inversión y de Crédito Especial de Carácter no Bancario.

También en esta primera etapa se crearon cuatro bancos privados, dos de los cuales eran bancos internacionales (Bank of America y Banco de Santander), pero con actividades muy restringidas en un período de mucha controversia sobre cualesquiera acciones que minaran la nacionalización bancaria. La cantidad de “financieras” proliferó y para finales de este período ya se percibían aires de apertura, aprovechados por algunas de ellas para obtener licencia bancaria.

Segunda etapa: Después de 1980 inició el auge de la banca privada. Se crearon alrededor de 14 bancos privados en esa década, la mayoría de grupos de empresarios costarricenses, algunos como transformación de financieras existentes, otros relacionados con determinados grupos como industriales, agricultores, azucareros, etc. Reiniciaron la aventura de hacer banca privada en Costa Rica, cuando la reforma financiera empezó a abrir espacios en especial en la segunda mitad de esa década.

Todavía limitados por la nacionalización de los depósitos, los banqueros privados captaron depósitos a plazo con el nombre de “certificados de inversión”, para obviar la limitación legal. Establecieron

inicialmente la ficción de bancos *off-shore*, en su mayoría sin presencia física para realizar transacciones en sus domicilios legales, con lo cual pudieron ofrecer a sus clientes el servicio de cuentas corrientes en moneda extranjera. Su orientación hacia operaciones en dólares fue motivada en parte por esta circunstancia, pero en especial por la dificultad de competir con los depósitos bancarios en la banca pública, con garantía plena del Estado.

La ruptura del monopolio estatal en 1995 les permitió entrar en el negocio de las cuentas corrientes, con la restricción de destinar un 17 por ciento de esas captaciones a créditos de desarrollo, directamente o por medio de los bancos estatales. La modificación al artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, aprobada en el artículo 162 de la Ley 7558, Ley Orgánica del Banco Central, en noviembre de 1995, dispuso:

“Cuando se trate de bancos privados, sólo podrán captar depósitos en cuenta corriente, si cumplen con los siguientes requisitos:

i) Mantener un saldo mínimo de préstamos a la banca estatal equivalente a un diecisiete por ciento (17%) una vez deducido el encaje correspondiente de sus captaciones totales a plazos de treinta días o menos, tanto en moneda nacional como extranjera. Los bancos estatales reconocerán a las entidades privadas por los recursos, una tasa de interés igual al cincuenta por ciento (50%) de la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central o de la tasa LIBOR a un mes, respectivamente.

ii) Alternativamente, instalar por lo menos cuatro agencias o sucursales, dedicadas a prestar los servicios bancarios básicos tanto de tipo pasivo como activo, distribuidas en las regiones Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántico y Huetar Norte y mantener un saldo equivalente por lo menos a un diez por ciento (10%), una vez deducido el encaje correspondiente de las captaciones totales a plazos de treinta días o menos, en moneda local y extranjera, en créditos dirigidos a los programas que, para esos efectos y por decreto, obligatoriamente indicará el Poder Ejecutivo, que se colocarán a una tasa no mayor de la tasa básica pasiva calculada por el Banco Central, en sus colocaciones en colones y a la tasa LIBOR a un mes, para los recursos en moneda extranjera.”

Como se ilustra en la Sección 4.3 y en el gráfico 10, para entonces los depósitos en los bancos privados habían llegado a representar casi 4 por ciento del PIB (en contraste con 20 por ciento en los bancos estatales). Ese mismo gráfico muestra la aceleración de estas transacciones, pues entre 1995 y 2005 aumentaron ocho puntos porcentuales del PIB.

De igual manera en esta etapa los dos bancos internacionales fundados en la primera etapa, el Bank of America y el Banco de Santander, se vendieron a grupos locales, mientras Citibank –entonces uno de los bancos más grandes del mundo– inició funciones orientadas en buena medida a la atención de sus clientes corporativos internacionales con operaciones en Costa Rica. Igualmente se estableció el banco de capital canadiense Scotiabank Costa Rica S. A.

Tercera etapa: Esta etapa marca un incremento sustancial de la propiedad extranjera en el sistema bancario costarricense. Al iniciar el siglo XXI, la conformación de la propiedad bancaria privada se distribuía en 13 bancos de capital local, tres de capital regional y dos bancos internacionales. El proceso de internacionalización se aceleró, junto con un achicamiento del sistema bancario privado, conforme se puede apreciar en el cuadro 5, en una sección anterior. En su punto más bajo, para 2007 había solo dos bancos de capital local, cinco regionales y cinco internacionales. Para 2014 esas cifras son de cuatro, cuatro y tres, respectivamente.

La mayor actividad de la banca internacional en el mercado local ocurrió hacia mediados de la década anterior, cuando se anunció el ingreso del banco HSBC, uno de los gigantes de la banca mundial. También por esa época Citibank aceleró su participación en el mercado financiero minorista mediante adquisiciones de bancos existentes, lo mismo que Scotiabank, como se describe en la Sección 4.7. Los dos grandes bancos (HSBC y Citibank) perdieron dinamismo mundial luego de la severa crisis financiera internacional de 2008-2009 y terminaron vendiendo sus participaciones.

Con esta etapa coincide una sustancial caída de los márgenes de intermediación, principalmente en los bancos públicos a partir del año 2006, y también en los bancos estatales durante este y los tres años siguientes. Las series utilizadas en la Sección 7 adelante, de 1997 a 2014, no reflejan sin embargo una tendencia de largo plazo en la banca privada, pero sí una baja considerable en el margen en colones de la banca pública, desde 17 por ciento a fines de los años noventa hasta 7 por ciento en 2008. Es posible asociar el descenso del margen total a la influencia competitiva de la banca internacional, aunque establecer un orden de causalidad siempre es tarea difícil.

Lo mismo ocurre con las mejoras tecnológicas en los servicios bancarios. Los últimos diez años han sido prolíficos en avances en las plataformas tecnológicas para brindar servicios bancarios, tanto en bancos públicos como privados. Las facilidades de acceso de los clientes a la realización de transacciones desde sus teléfonos o sus computadoras personales, vienen desde años atrás. *A priori* es razonable asignar una relación directa entre estos avances y la presencia de bancos internacionales, particularmente provenientes de mercados financieros más sofisticados. Las facilidades tecnológicas son parte de su caja de herramientas para competir en los mercados donde entran. Como se trata de inversiones en general cuantiosas y en ausencia de competencia extranjera, habría incentivos para su posposición por parte de los bancos locales, al menos mientras les resultare posible⁴⁸.

48 Esto no ocurre solamente en los mercados financieros poco desarrollados y sofisticados. Quienes conocen de tecnologías bancarias destacan como el uso de sistemas más seguros para las transacciones con tarjetas de crédito, como la instalación de *chips* en las tarjetas, se desarrolló más rápido en Europa (en especial en los países de Europa Oriental, con mercados incipientes hace veinte años). En contraste, este paso se postergó varios años en los Estados Unidos, por la necesidad de disponer de tiempo suficiente para amortizar las cuantiosas inversiones en la tecnología de banda magnética.

7

MARGEN DE INTERMEDIACIÓN Y GRADO DE COMPETENCIA

Si la medición del grado de profundización financiera resulta en un indicador fundamental del avance de la reforma financiera, el margen de intermediación tiene igual o mayor importancia a la hora de evaluar el éxito de estos procesos (González Vega, 1994, pág. 11). En efecto, cuando buscamos propiciar el buen funcionamiento de los mercados (de todos, en general, no solo en el sistema financiero), la eliminación de distorsiones derivadas de políticas públicas o de prácticas monopolísticas, el aumento de la competencia y el uso de políticas públicas para tratar de corregir fallas de mercado, el propósito final es ver todo esto reflejado en los menores precios para el consumidor, en los menores costos para los productores y en la mejora de procesos de producción, con lo cual se avanzaría hacia el uso más eficiente de los escasos recursos reales disponibles. El tratamiento sobre la importancia del margen de intermediación está muy claro en González Vega (1994, págs. 8 y siguientes).

Por esas razones, el margen de intermediación es la línea final de las cuentas donde esperamos ver reflejado el éxito en el avance hacia mercados financieros con los más altos grados de eficiencia económica, donde la provisión de los servicios se realiza con la mejor calidad y a los precios más bajos posibles⁴⁹. La teoría económica con frecuencia relaciona esto con el grado de competencia: una cantidad razonable de productores que compiten entre ellos (limpiamente, agregamos), sin distorsiones importantes en el poder de mercado de unos respecto a otros. Al modelo simple deben agregarse otros ingredientes: reglas de conducta adecuadas, interferencia inteligente y lo menos costosa posible de los reguladores, eliminación de distorsiones innecesarias de los gobiernos, etc. Todo esto suena ideal. Y lo es, pero ayuda a rescatar el norte: si el margen de intermediación en nuestro sistema supera al observado en mercados desarrollados, hay espacio para mejorar.

¿Qué es el margen de intermediación? Una primera respuesta sencilla lo definiría como la diferencia entre la tasa activa y la tasa pasiva. Naturalmente, aquí apenas empiezan los problemas. ¿Cuál es la tasa activa y cuál la pasiva? En la realidad hay múltiples tasas, para discriminar al menos por plazos y riesgos de las

49 Esta afirmación requiere un comentario. El costo total de transacciones para los usuarios de los servicios de intermediación financiera incluye otros costos no contemplados en el margen de intermediación de los bancos. El papeleo excesivo, la duración de los trámites, la necesidad de múltiples visitas al Banco, los costos de cumplir con las regulaciones externas sobre lavado de dinero y similares, deben agregarse a ese margen de intermediación.

transacciones. Estos temas están ampliamente tratados en el trabajo pionero en Costa Rica, con investigaciones sobre estas materias recogidas en González Vega y Camacho Mejía (1994). Desde el inicio González Vega (1994, pág. 4) deja claro que:

La perspectiva que se adopta para juzgar el desempeño del sistema financiero es la del bienestar social, entendido como el resultado del mejor aprovechamiento posible de los recursos disponibles con tal de aumentar el poder de compra de la población en general, y de la ampliación del conjunto de opciones para el ejercicio de este poder de compra sobre bienes y servicios. Desde esta perspectiva interesa, principalmente, el impacto del desempeño del sistema financiero sobre la asignación y productividad de los recursos, a lo largo del tiempo.

En el proceso de intermediación financiera, a los depositantes o acreedores (las unidades económicas con recursos disponibles más allá de sus necesidades) les interesa el rendimiento neto sobre sus fondos, dados ciertos grados de riesgo. A los deudores les interesa el costo total de los recursos crediticios. La diferencia entre ambos depende de la eficiencia con la cual los bancos realizan el proceso de intermediación, pero en los países de bajos ingresos depende, además, de otros factores, como lo expone González Vega (1994, pág. 9):

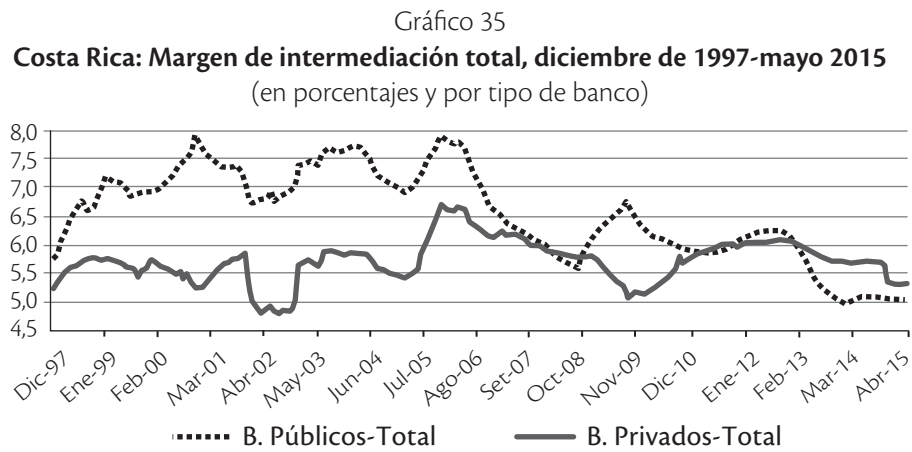
Estos costos [de transacciones] reflejan, por un lado, la limitada organización de los mercados (e.g., inadecuados derechos de propiedad y sistemas judiciales ineficaces) e insuficiente infraestructura (e.g., pocos caminos, telecomunicaciones o sucursales de bancos) que caracterizan a estos países. Estos costos también surgen de la excesiva regulación (represiva) de las transacciones financieras. Intermediarios financieros ineficientes le imponen, a su vez, costos de transacciones innecesarios a sus clientelas.

Tanto González Vega (1994) como Camacho Mejía y Mesalles (1994) destacan la importancia de analizar los diferentes factores detrás de los altos márgenes de intermediación presentes en Costa Rica antes del inicio de la reforma financiera. Como la segunda de estas investigaciones determina un aumento de los márgenes en los años posteriores al inicio de la reforma financiera, cuando habría de esperarse lo contrario, lo sustancial del estudio consiste en el diseño de una metodología para la descomposición del margen entre los diferentes factores que lo integran. Esto se hace con el fin de “ *identificar los factores más importantes que obstaculizan el funcionamiento eficiente de los bancos del sistema.*” (Camacho Mejía y Mesalles, 1994, pág. 39. Este trabajo es de lectura obligatoria para quien se interese en conocer en detalle sobre este tema). A partir de este enfoque pionero y con algunos años de diferencia, el área de investigación económica del Banco Central retomó el tema en varias publicaciones recientes (Barquero y Segura 2011, Alfaro y Muñoz 2012, Castro y Serrano 2013).

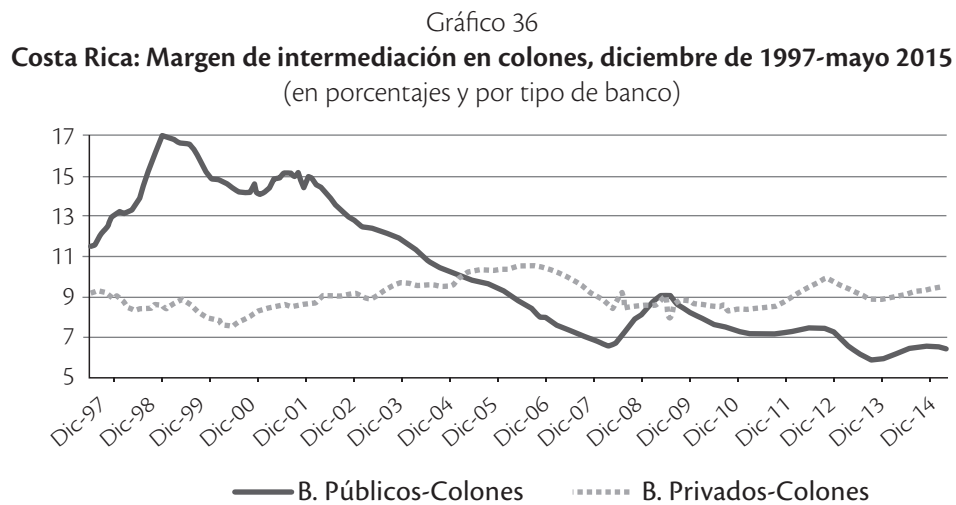
7.1 Evolución de los márgenes de intermediación

El comportamiento del margen de intermediación tanto en colones como en dólares está muy bien tratado por Loría (2012, págs. 75-79) para el período 1997-2012. Con algunos ajustes menores hemos actualizado las series hasta mayo de 2015, gracias a la información suministrada por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Costa Rica.

El panel de gráficos 35, 36 y 37 muestran la evolución del margen de intermediación desde diciembre de 1997 hasta mayo de 2015. El primero se refiere al margen total (es decir, incluidas las transacciones en colones y en dólares) por tipo de banco: públicos y privados. El segundo ilustra el margen en colones, mientras el tercero se refiere al margen en dólares.

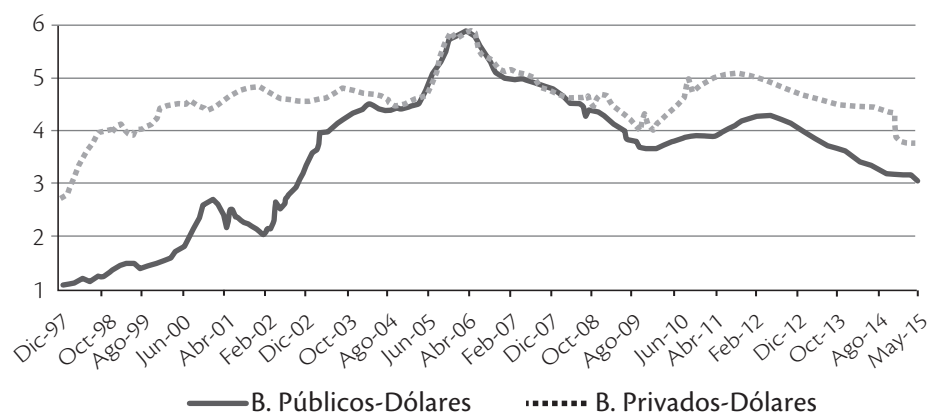


Fuente: Banco Central de Costa Rica.



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 37
Costa Rica: Margen de intermediación en dólares, diciembre de 1997-mayo 2015
 (en porcentajes y tipo de banco)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Se puede observar como el margen de intermediación total en los bancos públicos tendió a subir en exceso después de 1997 y hasta 2005, y se mantuvo alto en ese periodo fundamentalmente por un proceso simultáneo de descenso del margen en colones desde 1999 hasta fines de 2008, y de incremento del margen en dólares hasta 2005. Ha habido una tendencia reciente a confluir en los márgenes totales de ambos tipos de bancos, en contraste con los altos niveles donde los bancos públicos superaban a los privados hasta 2006. Desde 2013 los bancos públicos muestran márgenes de intermediación inferiores a los bancos privados.

Otro aspecto digno de observación es cómo los bancos públicos superaban ampliamente a los privados en su margen de intermediación en colones hasta 2005-2006, mientras ocurría lo opuesto en dólares. En los años recientes, los bancos públicos han mantenido márgenes por debajo de los privados en ambas monedas. Esto es importante porque siempre se culpó de los altos márgenes de intermediación a la ineficiencia de la banca pública. La evidencia desde 2009 podría sugerir una mejora en la eficiencia de estos, tanto desde el punto de vista operativo como de mejor manejo de la cartera de créditos y, por ende, menores pérdidas por créditos malos.

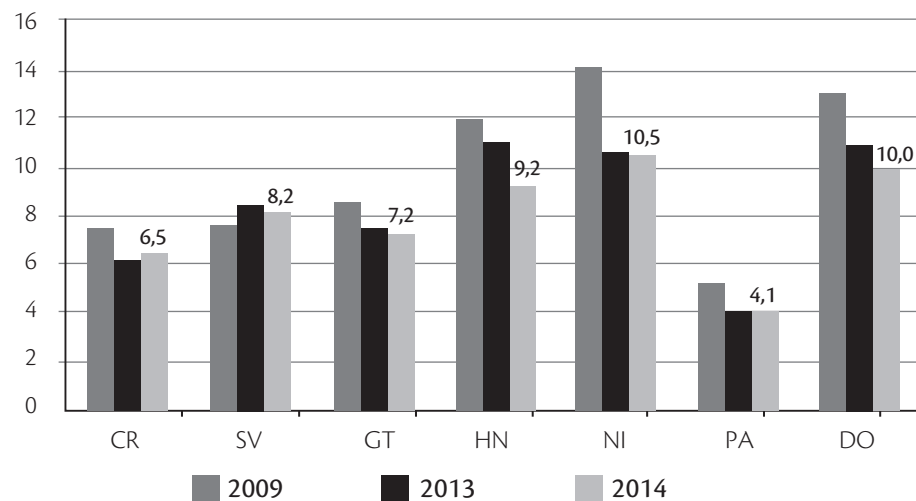
El breve proceso de internacionalización de la banca desde mediados de la década anterior (alrededor del 2005), cobró más importancia cuando se instaló en Costa Rica el Banco HSBC –entonces entre los más grandes y agresivos del mundo– y aumentaron agresivamente sus operaciones Citibank y Scotiabank. Sin embargo, no se aprecia ningún impacto visible en la reducción de los márgenes de intermediación, como se habría esperado por la supuesta mayor competencia provocada por este tipo de banca internacional de primer orden en el mundo.

7.2 Comparación internacional de márgenes de intermediación

La tendencia a la reducción de los márgenes de intermediación en Costa Rica permite compararse de manera relativamente aceptable en relación con los demás países de la región. El gráfico 38, tomado del informe periódico de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA) sobre diversos indicadores de los sistemas bancarios de la región, muestran a Costa Rica en los años recientes como el segundo país con margen de intermediación más bajo en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, después de Panamá⁵⁰.

El estudio de Dick (1999) sobre márgenes de intermediación en Centroamérica ofrece información anterior a la de SECMCA, para los años 1990 a 1996 y refleja similitudes y diferencias con esta última. De acuerdo con el gráfico 39, ya desde entonces los sistemas bancarios de Honduras y Guatemala tenían altos márgenes. Resalta la información sobre El Salvador, donde este indicador era el menor de los cinco países de Centroamérica (sin Panamá ni República Dominicana), lo cual puede deberse a diferencias en la metodología utilizada. En Costa Rica el margen empezaba a mostrar una reducción fuerte, lo cual es congruente con la observación reciente de la SECMCA.

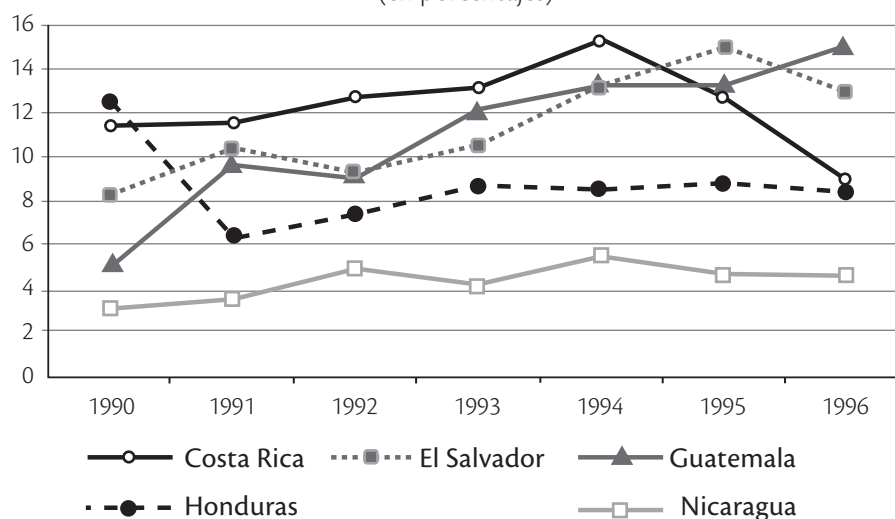
Gráfico 38
Centroamérica: Evolución del margen de intermediación financiera implícito, 2009, 2013 y 2014
(en porcentajes)



Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva, Informe del Sistema Bancario de Centroamérica, República Dominicana y Panamá, 2014.

50 Panamá tiene el sistema bancario más grande de la región por su tradicional apertura financiera y su centro bancario internacional. Aun así, el margen de intermediación luce alto en comparación con países de la OECD, como se ilustra adelante.

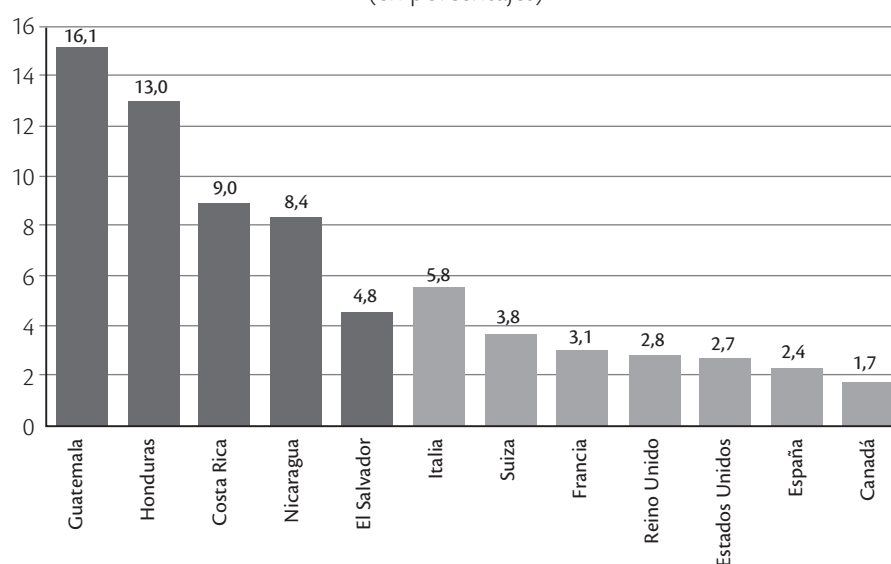
Gráfico 39
Centroamérica: Margen de intermediación financiera, 1990-1996
 (en porcentajes)



Fuente: Dick, 1999, pág. 36.

Sin embargo, también de acuerdo con Dick (1999), la brecha entre los márgenes de intermediación de Centroamérica *versus* los de un grupo seleccionado de países de la OECD (siglas en inglés de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) era visible y sustancial en la década de los años noventa, y revela cuán lejos están los países de esta región de alcanzar estándares de mercados financieros más desarrollados. Esto se ilustra en el gráfico 40.

Gráfico 40
Margen de intermediación financiera en Centroamérica y países seleccionados de OECD, 1996
 (en porcentajes)



Fuente: Dick, 1999, pág. 37.

Las conclusiones derivadas de este apartado reflejan los avances realizados en el proceso de disminución de los márgenes de intermediación en Costa Rica, pero también el largo camino todavía por recorrer en la reforma financiera.

7.3 Composición del margen de intermediación



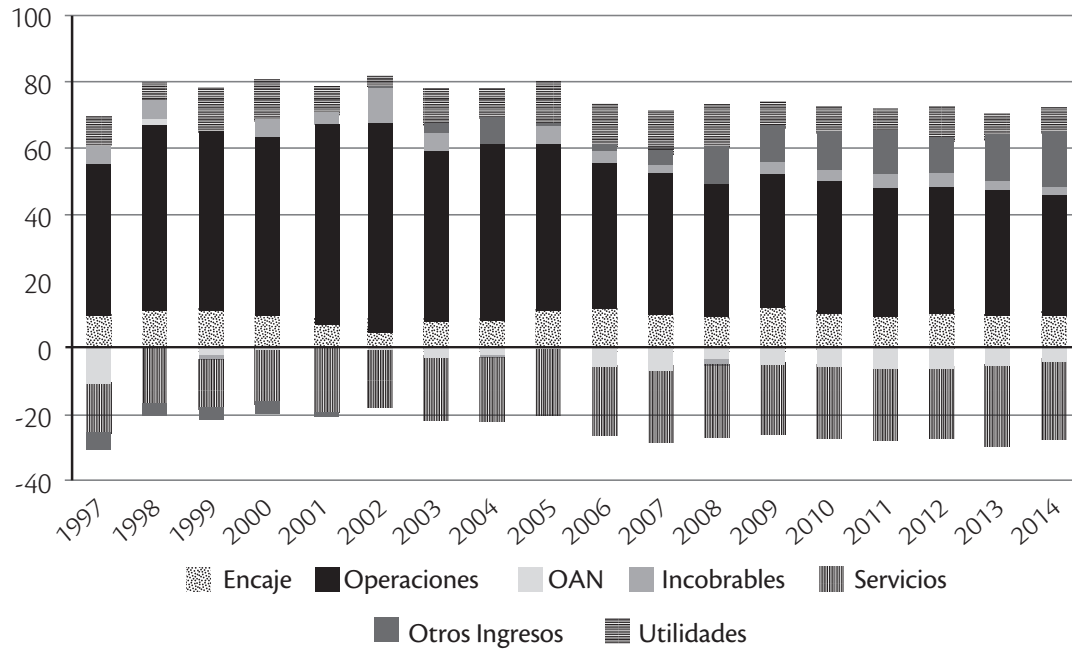
Como se indicó arriba, es importante analizar los diversos componentes del margen de intermediación para arrojar luz sobre las áreas donde es importante actuar para continuar las rebajas en los costos de transacciones en el sistema bancario. De ese modo se sientan las bases para la discusión del apartado siguiente, sobre los determinantes de estos costos y, con ello, los obstáculos persistentes en los esfuerzos de reforma financiera.

Sobre la base de la metodología desarrollada por Camacho Mejía y Mesalles (1994), se utiliza aquí información sobre la descomposición del margen de intermediación elaborada y provista por el Banco Central de Costa Rica, para una serie desde 1997. Dicha información está disponible por bancos públicos y bancos privados y, en cada uno de esos grupos, por moneda (colones y dólares). Los gráficos 41 y 42 inician el tratamiento de este tema con la descomposición del margen total (colones y dólares) para bancos públicos y privados. Luego se tratará la apertura por monedas, con una serie desde el año 2005.

La descomposición del margen de intermediación en la metodología del Banco Central identifica en forma expresa los gastos de operación, como el principal renglón por cubrir con la diferencia entre tasas activas y pasivas, así como los costos por concepto de encaje mínimo legal y de operaciones de crédito incobrables. Del mismo modo hay una consideración explícita de los ingresos por servicios que contribuyen en proporción importante con el financiamiento de los gastos en el proceso de producción de los servicios bancarios (y, por ende, aparecen con signo negativo), así como de la parte del margen destinada a utilidades, como la remuneración sobre el capital de los bancos. Los demás renglones se engloban en dos conceptos: a) otros activos netos, donde se registra entre otras cosas el efecto en ingresos del capital y el costo implícito del activo fijo como no generador de ingresos, así como el costo diferencia de las inversiones en valores mobiliarios, con rendimiento normalmente inferior al del crédito; y b) otros ingresos (también netos) donde aparecen como renglones importantes las ganancias y pérdidas por valoraciones de activos y pasivos.

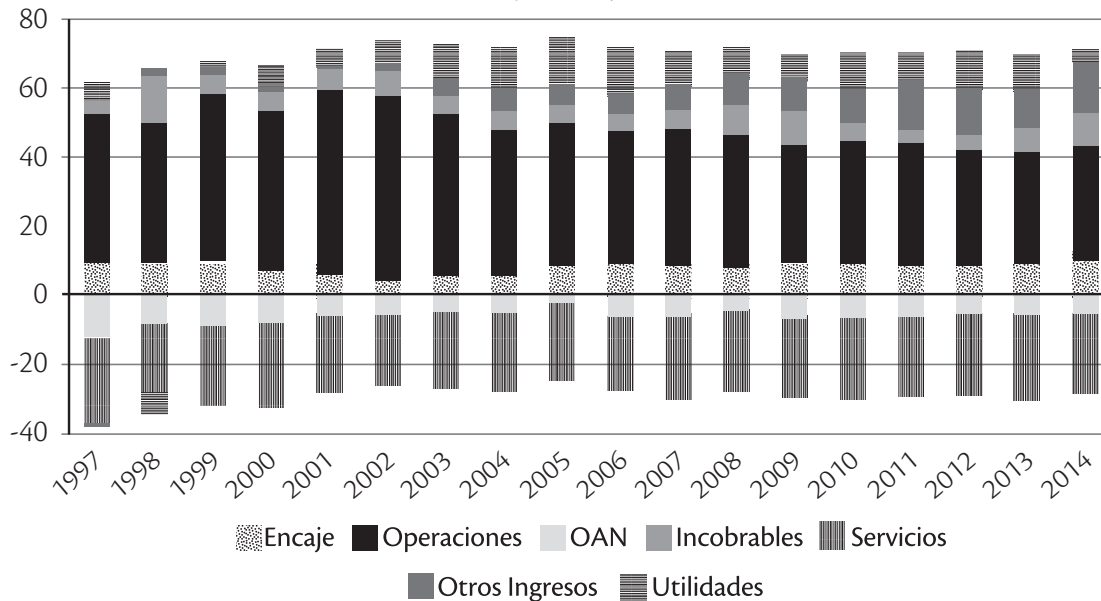
Es conveniente analizar los gráficos 41 y 42 en forma conjunta para comparar cómo ha evolucionado la importancia relativa de los diferentes conceptos a los cuales se destina el margen de intermediación, tanto en cada grupo de bancos como en uno y otro grupo. La tendencia de los tres rubros más significativos (gastos operativos, ingresos por servicios y otros ingresos) es similar en los bancos públicos y en los privados, con diferencias relativamente pequeñas en magnitudes. No hay mayores diferencias importantes en los demás renglones.

Gráfico 41
Costa Rica: Descomposición del margen de intermediación de los bancos públicos, 1997-2014
 (en porcentajes)



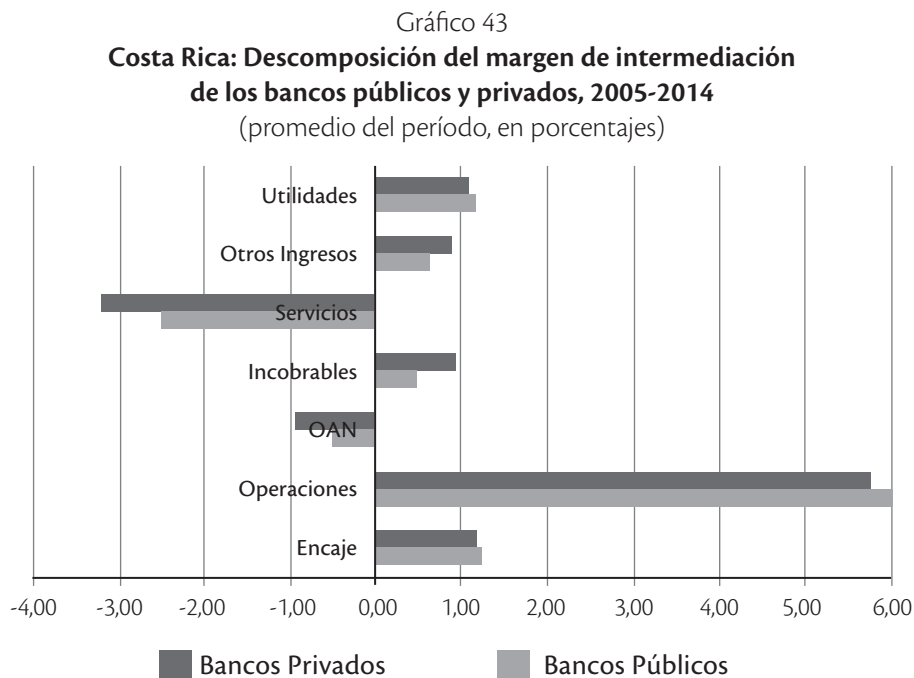
Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 42
Costa Rica: Descomposición del margen de intermediación de los bancos privados, 1997-2014
 (en porcentajes)



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

La diferencia relativamente pequeña de los diversos componentes del margen de intermediación entre bancos públicos y privados resulta más clara en el gráfico 43 siguiente.



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Como se observa, las diferencias mayores se localizan en los otros activos netos, en los ingresos por servicios y en los gastos por incobrables. Los dos primeros registran el resultado esperado: los bancos privados han tenido más agilidad para dedicar buena parte del capital a la generación de ingresos y no a los bienes raíces como activos improductivos, y por las limitaciones legales siempre llevaron la delantera en la generación de ingresos por servicios. El tercer renglón causa cierta sorpresa, pues con frecuencia los costos y pérdidas por morosidad de la cartera fueron una característica más usual en la banca pública, y la observación del período 1997-2014 dice lo contrario.

La segunda vía de análisis es por monedas, como se plantea en los cuatro cuadros siguientes, con información desde el año 2005, donde inicia la disponibilidad de estos datos. Como era de esperar, el margen en colones es más amplio que en dólares. En esta última moneda la operación es muy fuerte en servicios en la banca privada, pero no ocurre lo mismo en la banca pública. La asignación de costos y, por ende, el resultado en utilidades, también difiere para unos y otros tipos de bancos. En los públicos, las ganancias parecen registrarse en el componente de colones, mientras en los privados hay una distribución similar entre colones y dólares.

Cuadro 8
Costa Rica: Margen de intermediación en colones de los bancos públicos, 2005-2014
 (Por principales componentes)

Año	Margen Puntos Porcent.	COMPONENTES (puntos porcentuales)						
		Encaje	Gasto Operativo	OAN	Incobrables	Servicios	Otros Ingresos	Utilidades
2005	9,68	2,33	8,11	-0,92	0,45	-4,63	-0,66	5,00
2006	8,41	2,39	7,35	-0,87	0,58	-5,22	0,51	3,67
2007	7,07	1,73	6,67	-1,16	-0,19	-4,94	0,76	4,20
2008	7,55	1,73	6,12	-1,16	0,49	-4,90	0,86	4,41
2009	8,60	2,30	6,70	-1,67	1,12	-4,76	0,25	4,66
2010	7,45	1,88	6,54	-1,40	0,58	-4,55	0,46	3,92
2011	7,17	1,74	6,31	-1,43	0,83	-4,33	0,24	3,81
2012	7,39	1,91	5,84	-1,45	0,75	-4,22	0,26	4,30
2013	5,89	1,66	5,26	-1,23	0,23	-4,24	-0,09	4,28
2014	6,51	1,69	5,32	-1,20	0,36	-4,19	0,18	4,36

Nota: OAN significa Otros Activos Netos

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro 9
Costa Rica: Margen de intermediación en dólares de los bancos públicos, 2005-2014
 (Por principales componentes)

Año	Margen Puntos Porcent.	COMPONENTES (puntos porcentuales)						
		Encaje	Gasto Operativo	OAN	Incobrables	Servicios	Otros Ingresos	Utilidades
2005	5,74	0,79	5,15	0,31	1,04	-0,74	0,71	-1,51
2006	4,99	0,93	4,86	-0,59	0,62	-0,59	-0,08	-0,16
2007	4,82	1,01	4,98	-0,71	0,94	-0,68	0,39	-1,11
2008	4,31	0,74	4,34	-0,04	-0,93	-0,61	2,28	-1,47
2009	3,62	0,79	3,79	-0,12	-0,01	-0,67	2,63	-2,79
2010	3,89	0,66	3,67	-0,25	0,19	-0,71	2,78	-2,44
2011	4,23	0,66	3,68	-0,29	0,32	-0,81	3,95	-3,28
2012	4,00	0,67	4,10	-0,25	0,51	-0,74	3,17	-3,47
2013	3,55	0,62	3,67	-0,12	0,58	-1,02	4,36	-4,55
2014	3,16	0,52	2,78	0,07	0,18	-0,87	4,00	-3,50

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro 10
Costa Rica: Margen de intermediación en colones de los bancos privados, 2005-2014
 (Por principales componentes)

Año	Margen Puntos Porcent.	COMPONENTES (puntos porcentuales)						
		Encaje	Gasto Operativo	OAN	Incobrables	Servicios	Otros Ingresos	Utilidades
2005	10,29	2,57	6,93	1,49	1,65	-6,76	1,46	2,95
2006	10,55	2,97	6,88	0,59	2,08	-7,36	1,42	3,96
2007	9,55	2,47	6,87	-0,35	2,38	-7,98	1,30	4,86
2008	8,51	2,02	6,09	-1,73	3,49	-7,66	1,95	4,35
2009	8,86	2,69	5,99	-1,90	4,99	-8,43	1,20	4,33
2010	8,28	2,60	7,00	-1,76	2,69	-8,78	0,84	5,69
2011	8,53	2,28	6,75	-1,69	2,21	-8,72	0,79	6,90
2012	9,93	2,43	6,42	-1,54	2,46	-9,37	1,58	7,95
2013	8,91	2,28	5,99	-1,41	3,42	-9,12	1,11	6,64
2014	9,31	2,29	5,91	-0,89	3,37	-7,17	1,37	4,43

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

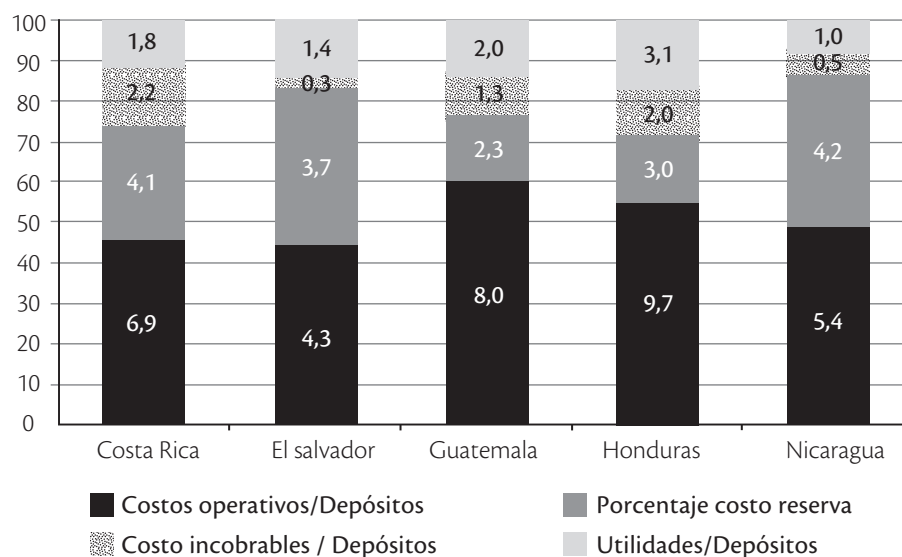
Cuadro 11
Costa Rica: Margen de intermediación en dólares de los bancos privados, 2005-2014
 (Por principales componentes)

Año	Margen Puntos Porcent.	COMPONENTES (puntos porcentuales)						
		Encaje	Gasto Operativo	OAN	Incobrables	Servicios	Otros Ingresos	Utilidades
2005	5,76	0,69	4,75	-0,54	0,29	-1,32	0,50	1,39
2006	5,12	0,83	4,67	-0,98	0,20	-1,27	0,52	1,14
2007	4,75	0,83	5,22	-0,94	0,18	-1,35	0,89	-0,08
2008	4,70	0,75	4,67	-0,28	0,23	-1,27	0,87	-0,27
2009	4,01	0,82	3,79	-0,59	0,18	-1,20	1,19	-0,17
2010	4,88	0,90	4,32	-0,69	0,06	-1,22	1,53	-0,03
2011	5,05	0,86	4,39	-0,64	0,03	-1,20	2,44	-0,82
2012	4,69	0,92	4,05	-0,56	0,07	-1,11	1,98	-0,67
2013	4,48	0,92	3,96	-0,59	0,10	-1,12	1,78	-0,57
2014	3,82	0,89	3,40	-0,56	0,33	-1,07	1,96	-1,12

Fuente: Banco Central de Costa Rica.

En adición al análisis en colones y en dólares, Dick (1999, pág. 40) ofrece una comparación de los componentes del margen de intermediación en los cinco países de Centroamérica para el año 1997.

Gráfico 44
Centroamérica: Componentes del margen de intermediación, 1997



Fuente: Dick, 1999, pág. 40.

En el caso de Costa Rica los costos de operación resultaban entonces relativamente altos, en una posición intermedia entre los cinco países, pero representaban una proporción relativamente baja del margen total. Los costos del encaje estaban entre los más altos en la región, al igual que los costos por operaciones incobrables. En utilidades también Costa Rica se situaba en el punto intermedio, aun cuando la proporción del margen estaba entre las menores.

7.4 Factores determinantes de los márgenes de intermediación

Los márgenes de intermediación, como medida de la eficiencia con la cual funcionan los intermediarios financieros, deben analizarse en términos de los factores con influencia en la operación de esas entidades. Tales factores pueden ser internos o externos. Los primeros se refieren a la función de producción de los bancos, esto es, la combinación de factores y la tecnología utilizados en la provisión de los servicios financieros. Los factores externos son los determinantes de esa función de producción derivados del entorno y sobre los cuales los intermediarios tienen poca influencia.

En lo interno, al ser los costos de operación el principal componente del margen como se vio en las secciones anteriores, siempre fue importante considerar la eficiencia del personal y de los recursos con los cuales cuenta, por tratarse de un proceso de producción muy intensivo en mano de obra. Con el avance de la tecnología informática y telemática, la escogencia de equipos apropiados y de soluciones informáticas buenas se ha convertido en un elemento importante en los costos de operación y ha empezado a revelar la importancia de economías de escala en la banca.

La calidad de las decisiones en cuanto a la asignación de los recursos hacia el crédito y hacia inversiones transitorias, así como la evaluación correcta de la calidad de los deudores determinante del grado de morosidad, también tienen relevancia. Las economías de ámbito son igualmente importantes en tanto permiten utilizar los mismos recursos para ampliar la gama de servicios y, de esa forma, generar mayores ingresos con los mismos costos. Como los bancos son típicamente transformadores de plazos y administradores de riesgos, la administración de la liquidez y la calidad de los sistemas para mantener los riesgos bajo control tienen efecto en el tamaño del margen de intermediación.

En cuanto a los factores externos, desde 1994, en la primera década de la reforma financiera en Costa Rica, ya Camacho Mejía y Mesalles (2004, págs. 37 y siguientes) abordaron el tema del margen de intermediación y de sus determinantes. En la pág. 38 indican:

Las regulaciones que afectan al sistema financiero, el grado de competencia que en él se dé, así como el tipo de instituciones influyen en la eficiencia con la que los intermediarios financieros operan. En Costa Rica, las regulaciones relacionadas con los topes de cartera, la fijación de tasas de interés, los encajes legales, la ventanilla de redescuento del Banco Central, así como las restricciones a la competencia han sido todos factores que en su conjunto podrían propiciar un funcionamiento ineficiente del sistema.

En suma, Camacho Mejía y Mesalles discuten siete áreas importantes para analizar los determinantes de los márgenes de intermediación:

- Los costos de operación, en donde deben considerarse la estabilidad de la inflación y de las tasas de interés, el grado de competencia, las economías de escala y de ámbito, la propiedad de los bancos, entre otros aspectos.
- El encaje como un impuesto sobre la función de captación de depósitos.
- La calidad de la cartera, en términos de los costos de préstamos incobrables, de la administración de la morosidad y de las pérdidas por incapacidad de recuperación.
- La existencia de activos de bajo rendimiento, como pueden ser excesivas concentraciones en inversiones transitorias y el financiamiento al gobierno con tasas de interés inferiores a las de mercado.
- Las cargas establecidas por el sistema impositivo para empresas en general y las específicas para la actividad bancaria.
- La producción de servicios paralelos a la intermediación financiera, para generar ingresos y hacer un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales disponibles.
- Las utilidades esperadas para los propietarios sobre el capital invertido en la banca.

Alfaro y Muñoz (2012) hacen un resumen de varios trabajos consultados en su revisión de la literatura (pág. 2 y siguientes). Entre los resultados obtenidos de la literatura, hay evidencias de márgenes elevados asociados con bancos pequeños, con bajas proporciones de activos líquidos, con niveles bajos de capital, con reducidos ingresos por servicios y con lo estricto de las regulaciones. Otros resultados relacionan el margen de intermediación con: a) el grado de aversión al riesgo de cada banco; b) la estructura del mercado bancario; c) el tamaño promedio de las transacciones; y d) la variabilidad de las tasas de interés, más que su magnitud. El análisis de Alfaro y Muñoz concluye lo siguiente (pág. 12):

A partir de los resultados obtenidos es posible concluir que existen diferentes elementos que inciden en el margen de intermediación en Costa Rica que se relacionan con la organización industrial, el tamaño, y la evolución de diferentes indicadores macroeconómicos.

A pesar de que existen factores externos a la economía que afectan la eficiencia del sistema, también existen otros elementos propios de cómo se organiza el sistema financiero que contribuyen a un mayor o menor margen de intermediación. Es posible concluir, por ejemplo, que una menor concentración de las operaciones en pocos bancos facilita la competencia y, por ende, reduce el margen.

El estudio de los márgenes de intermediación en el sistema financiero costarricense es un tema que no está agotado. Es necesario cuantificar el impacto del poder de mercado de los diferentes agentes económicos en el resultado agregado. Además, es necesario conocer, por ejemplo, cuánto del margen se debe a elementos regulatorios (como el encaje mínimo legal), y cuánto a elementos de competencia del sistema financiero.

En general prevalecen distorsiones institucionales y estructurales que afectan el margen de intermediación. Por ejemplo, las pérdidas del Banco Central terminan reflejadas en las tasas de interés de la banca porque, para financiarlas, se mantienen porcentajes elevados de encaje mínimo legal, los cuales hoy día están fijados en la cifra más alta prevista en la legislación para encajes sin remuneración.

La presencia de bancos estatales con un seguro implícito (pero convertido en explícito para efectos prácticos)⁵¹ del ciento por ciento sobre sus depósitos, les da una ventaja competitiva que ha probado ser efectiva para mantenerlos con una posición de privilegio en el sistema bancario. De ese modo, históricamente han podido cargar con costos operativos abultados que terminan reflejándose en el margen de intermediación. Debe resaltarse, sin embargo, la reducción gradual de la diferencia de estos costos entre la banca pública y la privada, según se analizó en el apartado anterior.

51 Expliquemos la aparente incongruencia: ciertamente no hay disposiciones en la legislación que de manera explícita establezcan un seguro del ciento por ciento sobre los depósitos en los bancos comerciales del Estado. Sin embargo, hay una responsabilidad moral del Estado, en su doble función de supervisor del sistema financiero y de banquero comercial, de honrar sus obligaciones. Termina de despejar la duda el respaldo total otorgado por el Estado en 1994 a los depositantes del fallido Banco Anglo Costarricense, un banco estatal cerrado por quiebra, es decir, por haber perdido totalmente su capital.

Por otra parte, los bancos comerciales del Estado tienen establecidas cargas parafiscales en forma de aportaciones a diversas entidades⁵², lo cual termina reflejado en el margen de intermediación a fin de generar utilidades después de impuestos suficientes para lograr una adecuada capitalización, máxime que no cuentan con la posibilidad de capitalización por parte de su propietario, el Estado, excepto en condiciones excepcionales.

52 Por disposición legal, los bancos comerciales del Estado deben aportar el 10 por ciento de sus utilidades al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y un 3 por ciento para la Comisión Nacional de Emergencias. También deben aportar 5 por ciento de las utilidades después de impuesto sobre la renta para el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, según la Ley de Banca para el Desarrollo, No. 8634, artículo 32, inciso a). Además, la Ley de Protección al Trabajador estableció en su artículo 78 la obligación de los bancos estatales de transferir al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, un porcentaje de sus utilidades hasta del 15 por ciento; esta contribución la definió el Poder Ejecutivo en forma gradual a partir de 2013, está en 7 por ciento en 2015 y llegaría a 15 por ciento en el año 2017. Todos los bancos comerciales, estatales y privados, contribuyen con el 5 por ciento de sus utilidades a la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), pero esta contribución es deducible del impuesto sobre la renta, según artículo 20 de la Ley 6041, de creación de CONAPE.

8

DOLARIZACIÓN FINANCIERA Y SUS EFECTOS SOBRE EL DESARROLLO FINANCIERO

8.1 Factores que explican el grado de dolarización en la banca

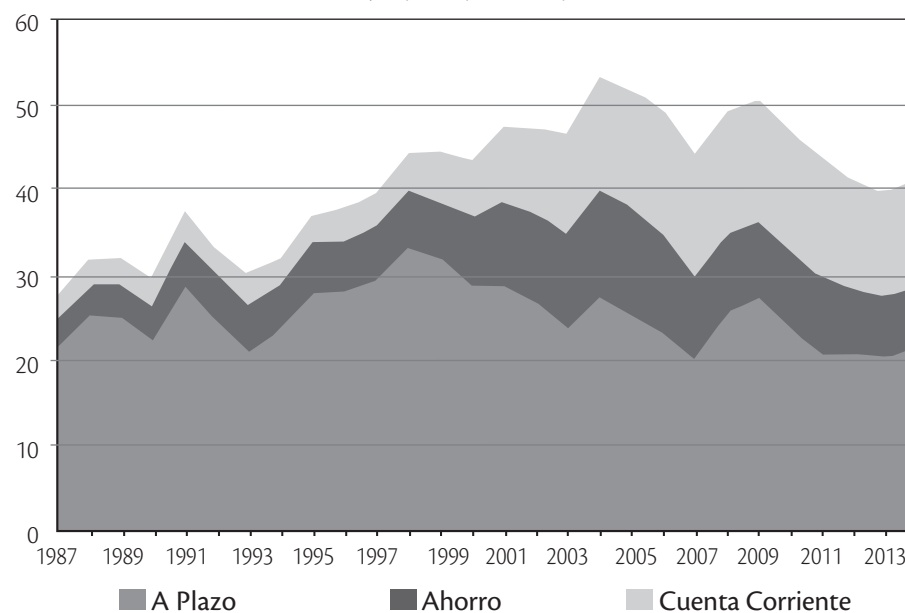
Los procesos de sustitución de monedas, entendidos como el uso creciente de una moneda extranjera en vez de la moneda nacional, ocurren normalmente por la presencia de episodios inflacionarios severos, cuya consecuencia principal es la generación de desconfianza en la moneda local. En efecto, cuanto más alta la pérdida de valor y cuanto más incierto su tamaño en cada período, la moneda local también pierde una característica básica del dinero, cuál es la estabilidad de ese valor. Por tanto, deja de servir adecuadamente tanto en las funciones de medio de cambio como de depósito de valor.

En el caso de Costa Rica, la alta inflación durante la crisis financiera de 1980-1982 y las secuelas de esa crisis, provocaron desconfianza en la capacidad de las autoridades de mantener el valor del colón relativamente estable. El proceso de estabilización luego de tan aguda crisis se realizó sorteando las vulnerabilidades provocadas por el descontrol cambiario durante aquellos años, la expansión monetaria por las elevadas pérdidas del Banco Central y la frágil posición de reservas monetarias internacionales en un régimen hasta entonces formalmente de tipo de cambio fijo. Ello hizo inevitable pasar por un período de casi década y media con mucha volatilidad de la inflación, de las tasas de interés y del tipo de cambio antes e inmediatamente después del inicio de régimen de minidevaluaciones y de la continuación de la etapa de inflación de dos dígitos por otra década adicional.

La flexibilidad creada por el Banco Central desde los años cincuenta para abrir y operar cuentas bancarias en dólares de los Estados Unidos de América, brindaba la válvula de escape para protegerse de la inestabilidad interna. El período de inflación crónica de dos dígitos se mantuvo desde 1983 hasta 2009, con dos etapas bastante bien definidas: entre 1983 y 1996 la inflación fluctuó más o menos entre 10 y 25 por ciento; entre 1997 y 2008 el rango fue mucho más angosto y el crecimiento de los precios fue elevado, pero relativamente estable, entre 10 y 13 por ciento. En este punto interesa más el concepto y menos la precisión de las cifras. Así, la inflación en la parte baja de los dos dígitos movió a los agentes económicos a buscar sustitutos en la función de depósito de valor del dinero y, en menor medida, en la función de medio de cambio.

La descripción anterior explica por qué el proceso de sustitución de monedas se concentró en dolarización financiera y no avanzó sustancialmente hacia el uso generalizado del dólar para saldar el intercambio de bienes y servicios. Como se ilustra en el gráfico 45, los depósitos a plazo en moneda extranjera llevaron la delantera en su participación dentro del total, no así los depósitos en cuenta corriente en moneda extranjera. La observación empírica además ha reflejado desde entonces el uso del dólar de los Estados Unidos principalmente como unidad de cuenta en transacciones de alto valor (propiedades, vehículos, electrodomésticos, etc.) y en actividades relacionadas con el turismo, así como medio de cambio para saldar esas transacciones mediante instrumentos bancarios. El uso del numerario de moneda extranjera ha tenido relativa poca importancia como medio de pago de transacciones rutinarias. Hay una breve descripción de estos procesos en Delgado (2003, págs. 45-48), donde se hace referencia a los temas de dolarización y sistema cambiario.

Gráfico 45
Costa Rica: Participación de los depósitos en moneda extranjera en el total de depósitos, 1987-2014
 (Porcentajes por tipo de depósito)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

La información analizada en la Sección 4.3 sobre la evolución de los depósitos bancarios por monedas para el período 1987-2014 destaca un avance de la dolarización financiera donde los depósitos totales en moneda extranjera pasaron de representar 28 por ciento del total en 1987 a 53 por ciento en 2004, lo cual también se ilustra en el gráfico 35. Hasta ese año, la tendencia fue creciente con altibajos, el más grande de los cuales se produjo cuando esa proporción bajó de 38 por ciento en 1991 a 30 por ciento en 1993. Este cambio coincide con el breve período de flotación cambiaria ensayado por el Banco Central en 1992 y eliminado sin anuncio explícito algunos meses después, debido al comportamiento descendente del tipo de cambio.

Luego del inicio de las bandas cambiarias en octubre de 2006 y su posterior sustitución por un sistema de flotación en febrero de 2015, se generó suficiente incertidumbre sobre los movimientos del tipo de cambio para desalentar la tendencia creciente de la dolarización y revertirla, siempre con altibajos. Esta incertidumbre en algún grado razonable es conveniente para desalentar la dolarización *de facto*. Cuando los movimientos del tipo de cambio son muy predecibles, el incentivo para arbitrar en monedas se facilita.

La dolarización como protección de la función de depósito de valor asignada al dinero se ve influida no solo por la inflación, sino también por otros dos elementos con efecto sobre el valor de la riqueza financiera: el comportamiento del tipo de cambio y el de las tasas de interés locales en relación con las internacionales. En las dos secciones siguientes se abordan estos temas con mayor detalle.

8.2 Desconfianza sobre el valor del colón

La historia económica de los últimos cuarenta años muestra indicadores de inestabilidad financiera congruentes con una pérdida de confianza en el colón como moneda nacional. Si bien Costa Rica no enfrentó los episodios de hiperinflaciones observados en varios países latinoamericanos antes y después de la crisis financiera interna de 1980-1982, esta marcó un par de años de muy elevada inflación y, sobre todo, el inicio de un período muy lento de recuperación de la capacidad para moderar el crecimiento de los precios.

Junto con la inestabilidad en el valor del colón, la instauración de las minidevaluaciones como un paso importante en el proceso de estabilización después de la crisis financiera de 1980-1982 tuvo como corolario también el estimular la dolarización financiera, como en diferentes ocasiones lo manifestó el Fondo Monetario Internacional en sus estudios anuales sobre la economía de Costa Rica (los llamados informes del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI). El sistema de minidevaluaciones dio cierta seguridad sobre la evolución probable del tipo de cambio y le agregó un atractivo adicional a la dolarización, aparte del reconocido valor estable del dólar, frente a un valor inestable del colón.

De nuevo se destaca la preferencia de los agentes económicos por un valor estable y relativamente predecible del medio que utilicen como dinero. Los avances hacia la estabilidad de precios interna en principio deberían reflejarse en mayor confianza en el colón y en “desdolarización” de la economía, pero se trata de procesos con mucha gradualidad. El grado de confianza es asimétrico en todas las cosas: se puede perder muy fácil y rápidamente, pero su restablecimiento es muy lento en el tiempo. El avance del Banco Central hacia un sistema de metas de inflación ha implicado realizar encuestas para medir las expectativas de inflación desde hace una década, donde se ha visto la lentitud con la cual las expectativas se van alineando con las metas de crecimiento de los precios establecidas por el Banco Central en su programación macroeconómica. Los agentes económicos son reacios a creer en la capacidad del Banco para cumplir con su meta, y esa resistencia se va aflojando con el tiempo, conforme el Banco muestra resultados positivos.

La observación gráfica en Costa Rica sugiere que el ajuste del tipo de cambio tiene influencia muy rápida en el comportamiento de los depósitos en moneda extranjera, mientras el porcentaje y la volatilidad de la inflación se observan en el largo plazo. La ausencia de credibilidad provocada por inflaciones altas e inestables ha resultado clara en la dificultad del Banco Central para hacer coincidir las expectativas de inflación con las metas establecidas en su programación macroeconómica anual. El Banco calcula índices de expectativas de inflación desde enero de 2006, como indicador importante dentro del esquema de metas de inflación hacia el cual empezó a migrar en ese año. Desde entonces, las expectativas han convergido lentamente con las metas del Banco, pero siempre se han mantenido por encima de ellas. El lector interesado en esta información puede consultarla en el sitio web del Banco Central.

El cuadro 12 ilustra las tendencias de la inflación y de la devaluación en los últimos casi treinta años, desde enero de 1986, para lo cual divide el período total en tres subperíodos con características particulares. En el caso de la inflación, el primer subperíodo abarca la etapa de esfuerzos de estabilización, de restricciones por la necesidad de reconstituir las reservas monetarias internacionales después de la crisis financiera de 1980-1982 y de renegociación de la deuda externa, y abarca desde 1986 hasta 1996, con tasas de inflación volátiles y elevadas. El segundo período cubre desde 1997 hasta 2008 cuando se logró estabilizar el ritmo inflacionario aunque en porcentajes todavía altos de entre 10 y 12-13 por ciento. La tercera etapa cubre desde 2009 hasta el presente, cuando la Gran Recesión de 2008-2009 ayudó a bajar la tasa de inflación a un dígito.

La información sobre devaluación cubre períodos similares, pero no necesariamente iguales. La relación estrecha entre los movimientos del tipo de cambio y de los precios bajo un régimen de minidevaluaciones sugirió establecer la primera etapa igual a la inflación, pero acortar la segunda etapa hasta 2006, cuando se sustituyó el sistema de minidevaluaciones por un esquema de bandas cambiarias. La tercera etapa incluye los ocho años de bandas cambiarias como esquema formal y una parte del nuevo esquema de flotación desde febrero de 2015.

La inflación promedio fue más alta en el primer período y, además, con mucha volatilidad, como lo refleja la desviación estándar de la serie. Tanto el promedio como la volatilidad se redujeron en el segundo período y en el tercero bajó aún más el promedio, pero aumentó la volatilidad. En cuanto al tipo de cambio, presenta un patrón similar en los dos primeros períodos, pero un comportamiento totalmente diferente en el tercero, durante la transición desde las minidevaluaciones a la flotación actual. En este último período, las condiciones internas y externas se conjugaron para registrar tasas de interés internacionales cercanas a cero por varios años desde 2009 hasta 2015, con la consecuente atracción de movimientos de capital y su reflejo en un promedio de devaluación cercano a cero, variación del tipo de cambio de apenas 2,7 por ciento durante todo el lapso desde diciembre de 2006 hasta junio de 2015 y muy elevada volatilidad.

Cuadro 12
Costa Rica: Indicadores estadísticos de inflación y devaluación, enero 1986-junio 2015.
(en porcentajes)

Período	Promedio	Desviación Estándar	Máximo	Mínimo	Coefficiente Variación
INFLACIÓN (Var % del IPC)					
Período total	12,55	6.291	30,70	0,97	50,1
Enero 1986 - Diciembre 1996	18,17	5.883	30,70	7,80	32,4
Enero 1997 - Diciembre 2008	11,35	1.920	16,30	7,54	16,9
Enero 2009 - Junio 2015	5,24	2.160	13,50	0,97	41,3
TIPO DE CAMBIO					
Período total	8,60	8.154	37,29	-13,72	94,8
Enero 1986 - Diciembre 1996	14,03	8.169	37,29	1,13	58,2
Enero 1997 - Diciembre 2006	9,40	1.852	12,76	4,07	19,7
Enero 2007 - Junio 2015	0,64	6.208	15,66	-13,72	968,0

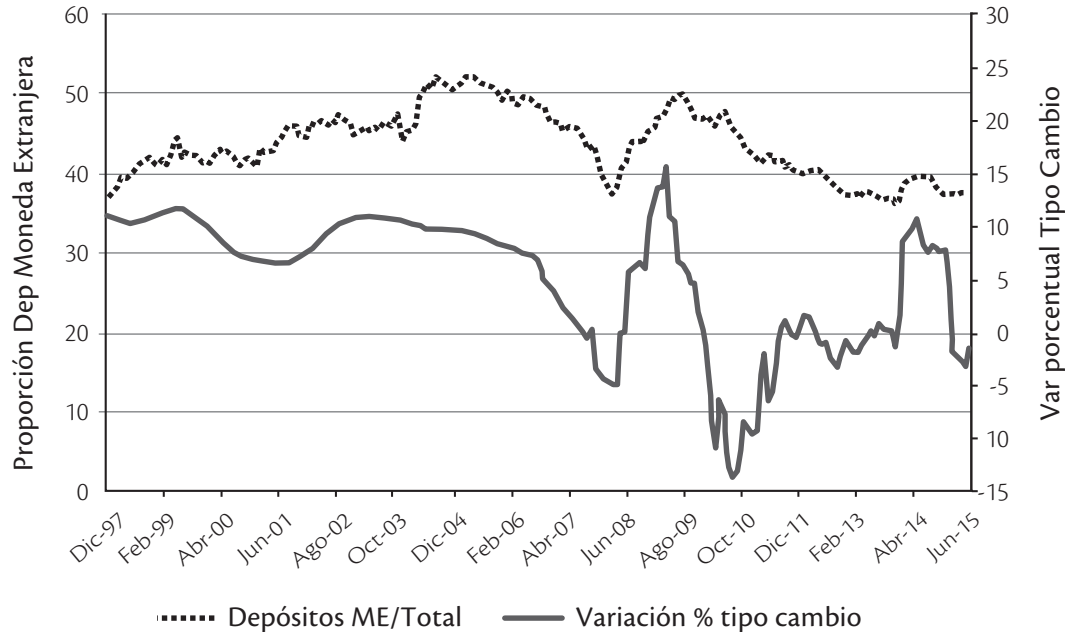
*Promedio anual de datos mensuales

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

El análisis de las implicaciones de la inflación habría anticipado crecimiento de la dolarización financiera hasta el año 2008, porque altos niveles de inflación drenan la confianza y credibilidad en el colón y hacen más atractivo el dólar como depósito de valor. La volatilidad de la inflación habría desalentado en alguna medida ese proceso, mientras la predictibilidad del tipo de cambio en un régimen de minidevaluaciones lo habría favorecido. El gráfico 45 ilustra un comportamiento de la dolarización, total conteste con este razonamiento. No obstante, curiosamente el mayor aumento durante el segundo período –donde estaban las mejores condiciones para la dolarización por estabilidad relativa de la inflación y predictibilidad en un régimen de minidevaluaciones hasta octubre de 2006– ocurrió en los depósitos a la vista y no en los depósitos a plazo relacionados con la función del dinero como depósito de valor.

La incertidumbre sobre el tipo de cambio después de octubre de 2006 también se reflejó en la tendencia de la dolarización, la cual se revirtió con altibajos, como se dijo arriba, ocurridos en los lapsos cuando el tipo de cambio fue en descenso o se ancló en el piso de la banda cambiaria por un tiempo prolongado. Llama la atención la rapidez con la cual las decisiones de dolarización responden a las variaciones del tipo de cambio. El gráfico 46 presenta la tendencia de la proporción de los depósitos en moneda extranjera en relación con los depósitos totales, así como la tasa de devaluación para el período diciembre 1997 - junio 2015. Hay bastante correspondencia entre ambos indicadores: cuando se acelera la devaluación muy rápidamente se nota un aumento de la dolarización; cuando se estanca el ajuste cambiario o se revalúa el colón, la dolarización tiende a disminuir. Obsérvese al efecto el ajuste del tipo de cambio al alza entre febrero de 2008 y abril de 2009 y la respuesta al alza inmediata de los depósitos en moneda extranjera; la revaluación y posterior estancamiento del tipo de cambio hasta inicios de 2014 y la reversión de la dolarización; y por último el ajuste al alza del tipo de cambio entre febrero y mayo de 2014 junto con el aumento de la dolarización.

Gráfico 46
**Costa Rica: Proporción depósitos de moneda extranjera en total
 y variación del tipo de cambio, Diciembre 1997-Junio 2015**
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

8.3 Premio por endeudarse en dólares

Los desalineamientos de la tasa de interés con los ajustes del tipo de cambio y con las variaciones de los precios al consumidor, así como con las tendencias de las tasas de interés en el exterior, juegan también un papel importante en las decisiones de los inversionistas sobre la composición de sus carteras por monedas, así como en las de los deudores sobre la moneda en la cual se endeudan.

Del lado del pasivo, los agentes económicos siempre procurarán proteger al máximo e incrementar el valor de su riqueza financiera, y por ello existe el arbitraje. Si el rendimiento real en dólares es superior al de colones, las inversiones se desplazarán hacia instrumentos en dólares. Cuando, además, el tipo de cambio es ajustable, la devaluación del colón disminuye el rendimiento en términos de dólares y provoca el mismo efecto. Como las decisiones de inversión tienen efecto hacia delante, más que la devaluación ocurrida lo relevante es la expectativa de devaluación. Así, cuanto mayor sea la devaluación esperada (*ceteris paribus*), más atractivas resultan las inversiones en dólares.

Por el lado del activo, los deudores siempre preferirán endeudarse en dólares si el costo efectivo del crédito es inferior al de uno en colones. Desde mucho tiempo atrás, las tasas de interés en colones superan a las de dólares por diferentes razones, entre ellas la existencia de un margen de intermediación bajo en

un mercado financiero desarrollado como el de los Estados Unidos. En esas circunstancias, si el tipo de cambio fuera fijo siempre sería más atractivo endeudarse en dólares. Cuando el tipo de cambio no es fijo, el análisis es opuesto al de las inversiones: cuanto mayor sea la devaluación esperada, mayor será el riesgo de endeudarse en dólares y, por lo tanto, menor será la demanda de créditos en esa moneda.

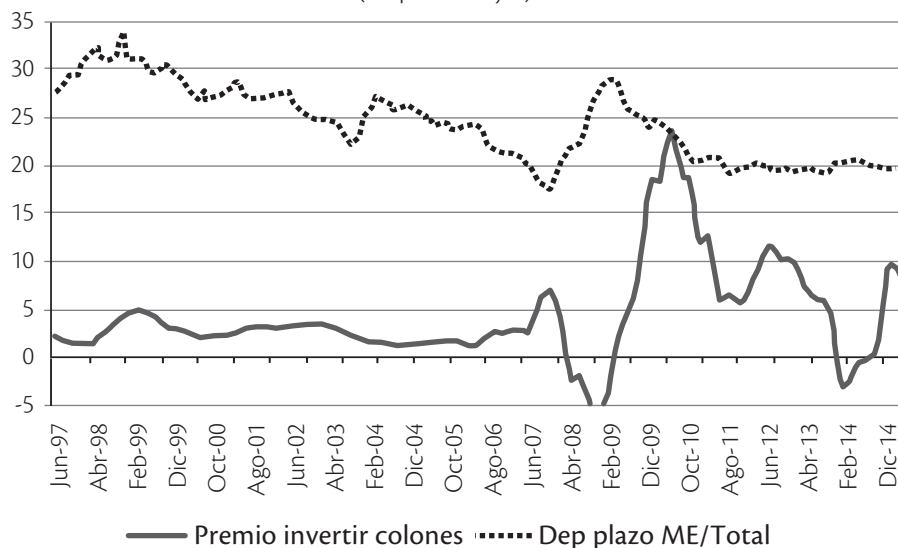
Para evaluar estas circunstancias utilizaremos dos indicadores: del lado pasivo el premio por invertir en colones y del lado del activo el premio por endeudarse en dólares. La información fue suministrada por CEFSA (Consejeros Económicos y Financieros, S. A.) y los datos están disponibles desde enero de 1997. En todos los casos, las series de premios se suavizan utilizando promedios móviles de doce meses centrados.

El premio por invertir en colones es la diferencia entre el rendimiento equivalente en dólares de instrumentos a seis meses plazo representado por la tasa básica pasiva y la tasa LIBOR en dólares también a seis meses. Por tanto, se trata de un premio porcentual expresado en dólares. Para obtener esa equivalencia se utiliza como indicador del tipo de cambio las expectativas de devaluación divulgadas por el Banco Central. Si esa diferencia es positiva, cuanto más alta sea mayor será el estímulo a realizar las inversiones financieras en colones. Con tasas internacionales cercanas a cero desde el año 2009 y con el reducido ajuste cambiario promedio en la época de bandas cambiarias (ambos aspectos estrechamente relacionados), es razonable observar una tendencia hacia menor dolarización de los depósitos bancarios. Esto se observa en los gráficos 45 y 46.

El gráfico 47 compara la evolución del premio por invertir en colones (premio *pasivo*) con la evolución de los depósitos a plazo en moneda extranjera como proporción de los depósitos totales en el sistema bancario⁵³. Hay un mínimo de premio *pasivo* por invertir en colones donde se esperaría una posición neutral de los inversionistas, pues representaría el riesgo país. Este riesgo debería ser variable en el tiempo, dependiendo de las condiciones internas y de la fragilidad ante perturbaciones externas, y su nivel se supone en un rango de entre 2 y 4 por ciento. No parece haber una correspondencia clara entre ambas variables en el gráfico, al menos hasta inicios de 2006. En ese año el premio *pasivo* empieza a subir y, al hacer más atractivas las inversiones en colones, desalienta la dolarización hasta mediados de 2007. Luego de la caída en picada del premio *pasivo* hasta fines de 2008, se observa en similar período un salto hacia arriba de la dolarización. A partir del tercer trimestre de 2008 la dolarización empieza a bajar aún con un premio *pasivo* negativo y se estanca hacia mediados de 2010 debido al descenso fuerte de este último. Desde luego, el comportamiento del mercado cambiario explica en buena medida la evolución de la dolarización en esta etapa, así como también la variabilidad del premio *pasivo*.

53 Se utiliza la relación de los depósitos a plazo y no de los depósitos totales porque en este análisis se privilegia el uso del dinero como depósitos de valor y no como medio de cambio.

Gráfico 47
Costa Rica: Premio por invertir en colones y proporción de depósitos a plazo en ME/Total, Junio 1997-Diciembre 2014
 (en porcentajes)

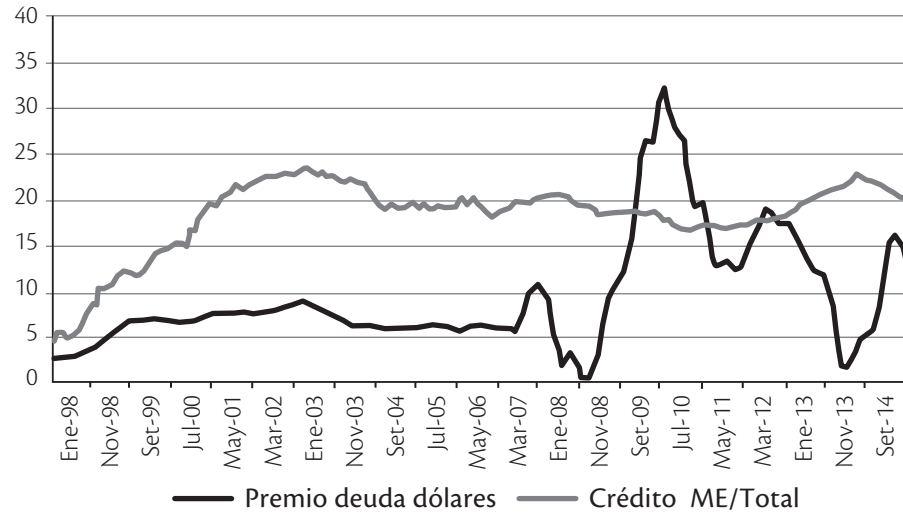


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

El premio por endeudarse en dólares, por otra parte, es la diferencia entre la tasa equivalente en dólares para créditos destinados al sector industrial en el sistema bancario y el costo financiero de una tasa de referencia para créditos en dólares (se usa aquí la *Prime Rate*). De igual manera, la equivalencia se realiza utilizando las expectativas de devaluación arriba citadas. Cuando este premio es positivo, el costo de oportunidad (costo efectivo) de endeudarse en colones supera al de dólares y los deudores tendrán un incentivo para demandar créditos en moneda extranjera, tanto más cuanto mayor sea el premio.

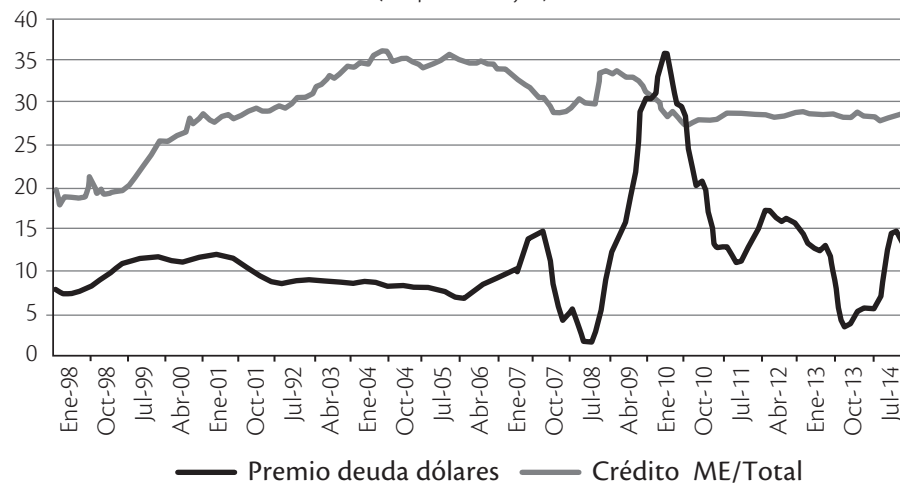
La relación entre el premio por endeudarse en dólares (premio activo) y la dolarización de la cartera de crédito se presenta en los gráficos 48 y 49. Los cálculos se realizan por separado para bancos públicos y privados, aunque se puede observar muy poca diferencia en los altibajos de unos y otros, excepto por las magnitudes porcentuales aquí representadas. La relación directa esperada entre ambas variables es más evidente en los bancos públicos, al menos hasta el año 2007. A partir de ahí, tanto la volatilidad cambiaria interna como el comportamiento de las tasas de interés internacionales y los riesgos de inestabilidad en los sistemas financieros de los países desarrollados, influyen en la pérdida de relación entre estos dos indicadores.

Gráfico 48
Bancos Públicos: Premio por endeudarse en dólares y proporción crédito ME/Total, Enero 1998 - Diciembre 2014
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 49
Bancos Privados: Premio por endeudarse en dólares y proporción crédito ME/Total, Ene 1998-Jul 2014
 (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

8.4 Efectos de la dolarización sobre la evolución de la banca

Independientemente de la conveniencia o no para la política monetaria de la dolarización financieras *de facto*, como la existente en Costa Rica, hay riesgos y realidades presentes en el comportamiento de depositantes y deudores. En una economía donde alrededor de la mitad de los ingresos de las unidades económicas provienen de vender bienes o servicios al extranjero, no debería resultar sorprendente una dolarización financiera similar, de alrededor de la mitad de las carteras de depósitos y de créditos del sistema bancario, en particular con una historia de falta de capacidad para mantener el valor del colón⁵⁴. En estas circunstancias, el aporte de la dolarización se refleja en ayudar a prevenir las fugas de capitales, muy dañinas para los sistemas financieros y, de ese modo, facilitar las decisiones de los depositantes de mantener sus fondos en el sistema bancario local (Singh et al, 2005, pág. 79).

Por otra parte, la realidad de una demanda por transacciones en dólares causada por los factores reseñados al inicio de esta sección, finalmente termina reflejándose en un mercado donde no hay restricciones legales ni administrativas para funcionar en las dos monedas. Las limitaciones originalmente derivadas del monopolio de los depósitos (formalmente vigente hasta noviembre de 1995) y aumentadas por reglas de juego diferentes para bancos públicos y privados, obligaron a estos últimos a explotar la capacidad de crecimiento con captaciones y colocación de crédito en moneda extranjera.

Las realidades descritas no implican olvidar la existencia de riesgos, tanto para deudores y depositantes como para la estabilidad del sistema bancario. Por el lado del pasivo, los peligros de desequilibrios internos o de *shocks* externos aumentan la vulnerabilidad del sistema bancario, tanto más cuanto mayor sea la dolarización de los depósitos. Cuando hay incentivos para salidas de capitales, en estas circunstancias parte importante de las inversiones financieras ya tendrían comprado el boleto. Por el lado del activo, esos mismos detonantes pueden provocar cambios abruptos en las tasas de interés internacionales y en el tipo de cambio, minando la capacidad de pago de los deudores. Hay entonces riesgos de liquidez y de solvencia para el sistema bancario, más allá de los normales en ausencia de dolarización, en donde el papel de las políticas públicas debe ser mantener un adecuado control de esos riesgos.

Como resultado, la regulación prudencial y macroeconómica tiende en estos casos a ser más represiva y, en consecuencia, a frenar el crecimiento del sistema financiero en la dirección en donde hay demanda activa. Por simple aritmética, los receptores de la mitad de los ingresos anuales por venta de bienes y servicios al exterior no deberían representar mayor riesgo por financiarse en dólares, pero no siempre ambas cosas coinciden. El problema se centra en aquellos denominados por los supervisores como no generadores de ingresos en moneda extranjera, esto es, quienes devengan sus ingresos en colones y pretenden endeudarse en dólares. Aún en estos casos, el respaldo para enfrentar una deuda en dólares no depende solo de la moneda de los ingresos, sino también de la tenencia de activos financieros en esa moneda.

54 El tema de la dolarización financiera no es ni novedoso ni exclusivo. Ya desde inicios de la década anterior Singh et al. (2005, Capítulo VI) califican el grado de dolarización en Latinoamérica como uno de los más altos del mundo.

Claro está, no debemos caer en la falacia de la composición: lo aplicable a un deudor en particular con riqueza financiera en dólares no necesariamente es extensivo a todos los deudores similares. Puede haber problemas de liquidez en la banca local si los dólares demandados por *todos* ellos para honrar las obligaciones vienen del mismo sistema bancario y no del exterior.

Las advertencias de los organismos internacionales, de las agencias calificadoras de riesgo y de prestigiosos economistas estudiosos de la vulnerabilidad de sistemas financieros desarrollados, desde hace mucho tiempo claman por adoptar acciones de política pública orientadas a reducir la dolarización, para disminuir los riesgos de inestabilidad financiera y de crisis bancarias. En más de dos décadas de persistentes episodios de inestabilidad y de crisis en diferentes países y regiones del mundo, se ha dado mucho estudio y se ha utilizado mucha tinta en estos problemas. Los riesgos materializados en muchos países, sin embargo, no han tenido efectos devastadores en otras economías. La valoración de estos riesgos no es tarea sencilla, ni está necesariamente sujeta a reglas generales⁵⁵.

La dolarización financiera en Costa Rica permitió el crecimiento y la consolidación de la banca privada, reforzando la competencia y estimulando la innovación en servicios. De ese modo, ayudó a la ampliación del sector financiero y a mejorar los índices de profundización. Por otra parte, la característica del mercado financiero dolarizado de competir con márgenes de intermediación inferiores ha obligado a los bancos (especialmente a los públicos) a mejorar su funcionamiento para reducir los márgenes en colones. Ambos aspectos son el lado positivo de los aportes de la dolarización *de facto* al desarrollo del mercado financiero costarricense.

Esta circunstancia obliga a poner el grado de dolarización financiera existente en su adecuada dimensión y a evitar satanizarlo *a priori*. La literatura sobre estos temas no es concluyente en cuanto a la existencia de una relación directa entre el grado de dolarización y la inestabilidad de los sistemas financieros, o entre aquél y la dificultad de controlar la inflación. Dar importancia desmedida a los riesgos de crisis en sistemas financieros dolarizados tiene costos en términos de desarrollo financiero, como para evitar acciones tendientes a *desdolarizar* a la fuerza⁵⁶. Esto es así precisamente porque la dolarización es una respuesta de

55 Costa Rica no es México ni Brasil, ni Argentina. Sin ánimos de minimizar la importancia de la prudencia en los negocios financieros, las expectativas se van conformando con base en las realidades observadas. El efecto tequila de 1994, la crisis asiática de 1998 y, sobre todo, la grave crisis financiera en los mercados financieros de países desarrollados en 2008 y 2009, se sobrellevaron en Costa Rica sin sufrir más que rasguños, como se destaca en la Sección 4.8.2. El sistema bancario local demostró o estar bien supervisado, o estar en un mercado suficientemente pequeño como para estar aislado de aquellos problemas, o una combinación de ambas cosas. Por estas mismas realidades, hace poco, autoridades del Banco Central de Nicaragua le comentaban al autor que ni a ellos institucionalmente ni a los nicaragüenses en general les preocupaba el alto grado de dolarización de su sistema financiero, en términos de vulnerabilidad para la población y para los bancos.

56 Estos temas se tratan en el documento incluido en la bibliografía como BID 2005, particularmente en el Capítulo 4 sobre dolarización financiera, págs. 58 y siguientes.

los agentes económicos a los episodios de inestabilidad, los cuales tienen efectos muy negativos sobre la confianza y, por ende, sobre el crecimiento de los sistemas financieros.

Por otra parte, en tanto la dolarización no solamente fue una válvula de escape de los agentes económicos ante la inestabilidad en el valor del colón, sino también un mecanismo adecuado para permitir el crecimiento de las actividades de captación y crédito de los bancos privados en Costa Rica, una eventual desdolarización forzosa les afectaría negativamente. En tal caso, una de las consecuencias sería la disminución en el grado de competencia en la banca, en tanto persista la disparidad de reglas de juego que le da una situación de privilegio a la banca pública para captar depósitos, gracias a la garantía estatal.

El lado oscuro de la dolarización financiera obliga a valorar adecuadamente los riesgos para la estabilidad bancaria, pero no termina ahí. La misma circunstancia de funcionar con márgenes de intermediación inferiores en dólares respecto a colones, como se observó en la sección anterior, provoca una situación de riesgo moral donde se incentiva a los deudores a endeudarse en moneda extranjera. El razonamiento usual para justificar la mayor demanda de créditos en dólares es el menor costo, por tasas de interés más bajas comparadas con los créditos en colones; pero esto es, en el mejor de los casos, un espejismo, cuando está ausente la percepción del riesgo cambiario, y con frecuencia lo está. En BID (2005, Cap. IV) se incluye un análisis interesante de diversas fallas de mercado que pueden inducir a una dolarización artificialmente elevada, más allá de la verdadera protección por la inestabilidad de la moneda local.

En suma, en tanto la dolarización financiera es producto de inestabilidad macroeconómica, forzar su reducción sin resolver los problemas de origen no daría buenos resultados. Para mitigar los riesgos sin causar efectos negativos en el desarrollo financiero, siempre será preferible abordar las causas. Hay avances con la selección de esquemas de política monetaria conducentes a moderar la inflación y a aumentar gradualmente la confianza en la capacidad y la independencia del Banco Central para continuar por esa ruta. Es fundamental apuntalar esa confianza con políticas adecuadas en el campo fiscal, y en esto todavía persisten debilidades importantes en Costa Rica.

9

LA AGENDA HACIA DELANTE

En su repaso de la agenda futura de la reforma financiera, Lizano (2007, pág. 75) menciona tres requisitos básicos que debe satisfacer el sistema financiero: ser rentable, ser eficiente y ser solvente. Rentable para asegurarse la capacidad de crecer en forma sostenida en el tiempo. Eficiente porque debe aspirar a ofrecer cada vez más y mejores servicios, competitivos en términos de calidad, cantidad, precio y oportunidad, para lo cual la competencia y la innovación son fundamentales. Solvente porque debe asegurar adecuada capitalización y prudencia en la administración de los riesgos.

La Sección 4 de esta monografía inició con un recuento de las condiciones iniciales de la reforma financiera en Costa Rica, porque siempre es importante tener presente de dónde venimos. De ese modo, hay una mejor valoración del camino recorrido. La reforma financiera es un proceso dinámico y obliga también a tener claro cuánto falta por andar, y sobre todo, cómo hacerlo. Requiere determinar los obstáculos persistentes, establecerlos en orden de prioridad, definir cuáles son prerequisites para otros, diseñar estrategias de negociación en los casos donde deba existir voluntad y decisión política, y fijar la gradualidad con la cual se darán cada uno de los pasos siguientes.

La discusión a lo largo de esta monografía ha dejado claro algunos de los problemas aún existentes.

- El grado de profundización financiera es todavía bajo, como lo es en general en los sistemas bancarios de América Latina y el Caribe (De la Torre et al, 2012).
- El margen de intermediación se ha reducido y ha convergido el de la banca pública con la privada, pero se mantiene alto.
- Los bancos continúan enfrentados a la necesidad de administrar los riesgos de la alta proporción de transacciones en moneda extranjera.
- La concentración en la industria bancaria igualmente ha disminuido, pero persiste en activos y pasivos y tiende a aumentar en crédito.

La literatura sobre las áreas de acción es abundante. Una primera categoría se refiere a la participación del Estado en el negocio financiero, lo cual se discutirá en el apartado siguiente. Otra se refiere a la propiedad de los bancos privados y la participación más abierta de la banca extranjera. El tercer grupo incluye las acciones legislativas y administrativas necesarias para aumentar la competencia y fomentar el desarrollo financiero.

9.1 Rol de la banca estatal a futuro

Históricamente la experiencia de Costa Rica y de muchos países con economías de mercado ha mostrado evidencias negativas de la participación del Estado en actividades productivas. Cuando esto ha ocurrido para llenar vacíos dejados por la iniciativa privada, se han logrado buenos resultados de las empresas estatales por algún tiempo, pero el espíritu empresarial poco a poco se va minando. En organizaciones como los bancos estatales, la visión de los banqueros a quienes se les asignaron las riendas de esas entidades al nacionalizarse en 1948, fue importante por algún tiempo (en algunos casos mientras ellos estuvieron), pero se fue minando al sacrificarse la idoneidad por el control político. El caso inicialmente exitoso del Instituto Costarricense de Electricidad sufrió un proceso similar. Además de los políticos, los grupos sindicales fueron aprovechándose cada vez más para incrementar sus beneficios. No es necesario abundar en el tema: el año 2015 ha estado repleto en cuestionamientos acerca de los abusos, las gollerías y la necesidad de cambiar ese *status quo*.

Otras intervenciones estatales en actividades productivas fueron todavía menos afortunadas, como las aventuras empresariales de CODESA (la Corporación Costarricense de Desarrollo) y otras por medio del Consejo Nacional de Producción en la década de los años 1970, quizá con buena intención, pero con resultados desastrosos. Hoy todavía los padecemos porque se multiplicaron con la crisis financiera de 1980-1982 y constituyen una parte de las pérdidas arrastradas todavía por el Banco Central.

La controversia sobre la propiedad estatal en la banca costarricense es añeja, prácticamente desde su nacionalización. La segunda mitad del siglo pasado estuvo repleta de argumentos y contraargumentos a favor y en contra de la existencia no solo de un monopolio estatal en la banca sino de su propia existencia. El tema se ha convertido en ideológico y político, pero las controversias de entonces se han aplacado. Posiblemente esto responde a una visión pragmática sobre lo deseable y lo posible. En Costa Rica se pueden abrir los mercados bancarios, de seguros y de telecomunicaciones, siempre y cuando no sea sobre la base de privatizar las empresas estatales. Si esto no se ha logrado ni siquiera con la Fábrica Nacional de Licores, quizá resulte inútil mantener esa línea de discusión.

Barth, Caprio y Levine (2001) analizan el tema de la propiedad estatal en el sector financiero con una amplia muestra de más de 60 países y concluyen en que cuanto mayor la participación del Estado en la banca, los resultados se asocian con pobre desarrollo de los mercados bancarios, de intermediarios no bancarios y de valores. Hacen referencia a evidencias de otros estudios en la misma dirección, según los cuales la propiedad estatal en la banca retarda el desarrollo financiero y no ayuda a una mejor dirección de los recursos financieros hacia los proyectos más productivos. En la Sección 4.1 también se documentan afirmaciones similares en el estudio de De la Torre, Ize y Schmukler (2012), aun cuando desde el punto de vista de la estabilidad de los sistemas financieros observan un papel positivo de los bancos públicos durante la reciente gran crisis financiera internacional de 2008-2009.

En Costa Rica la banca pública también ha sido un factor de estabilidad frente a crisis financieras en los últimos 25 años, entre ellas las crisis de las financieras no bancarias, de las cooperativas de ahorro y crédito, la intervención y el cierre de varios bancos privados especialmente en los noventa y la de los fondos de inversión en 2004. En todos esos casos, los depositantes no huyeron en desbandada con sus ahorros, sino que los trasladaron hacia inversiones más seguras y garantizadas en los bancos estatales⁵⁷. No obstante, la estabilidad podría tener un costo alto en términos de desarrollo financiero y crecimiento económico, más allá de lo razonable. En última instancia, sin incurrir en ese costo otros países también pudieron sobrellevar crisis severas como la de hace siete años.

Bolaños (2003, en especial págs. 14 y 15) plantea dos estrategias de reformas bancarias integrales en la discusión del tema en Costa Rica, con posiciones contrapuestas. Una la denomina “privatización y desarrollo” y consiste en especializar a la banca estatal en funciones de banca de desarrollo y sacarla gradualmente de la función de banca comercial. La otra la llama “estatización y desarrollo” e implica fortalecer la banca estatal para facilitarle la supervivencia en un entorno competitivo y reforzar su función en banca de desarrollo. Los elementos ideológicos y de otros tipos presentes en esta discusión podrían conducir a una tercera estrategia de reformas parciales, para “nivelar lo más posible la cancha”, en los términos expuestos por Bolaños. Aquí surgen los riesgos de intentar convertir a los bancos estatales en sociedades anónimas del Estado, con problemas serios para el control sobre el uso de fondos públicos, como terminan siendo todos aquellos sobre los cuales hay garantía estatal.

Bolaños (pág. 18) concluye en que “ *el análisis de las opciones de reforma bancaria en Costa Rica puede estar peligrosamente dominado por los análisis dogmáticos y alejado del estudio objetivo y serio de la evidencia disponible*”. Este es un riesgo importante y, si se materializara, podría conducir a resultados más bien contraproducentes en términos del desarrollo financiero y del crecimiento económico. En tales circunstancias, como mencionamos arriba, lo pragmático sería continuar con la ruta de reformas parciales, eso sí, sin perder de vista la limitación de sus posibles resultados y, si se obtienen, la lentitud para observar sus efectos en el desarrollo financiero y en el crecimiento económico.

9.2 Banca privada y participación de la banca extranjera

El ámbito de acción de la banca y el acceso más flexible de bancos extranjeros al mercado bancario costarricense son temas importantes de discusión en el futuro, al igual que los mecanismos de autorregulación para complementar la regulación y supervisión prudencial. La discusión sobre el ámbito de acción de los bancos ha estado presente desde siempre en las discusiones sobre la estructura de los sistemas bancarios. Las posiciones restrictivas sugieren la importancia de concentrar a los bancos en tareas de intermediación financiera y vedar su participación en otras actividades del negocio financiero. En la acera del frente otros

57 No se hace referencia aquí, en forma deliberada, a la quiebra del Banco Anglo Costarricense, pues al haber sido estatal, estaba cubierto por esa garantía del Estado, la cual facilitó un traslado de las acreencias a los otros bancos públicos.

abogan por reducir la cantidad de restricciones de política pública a las cuales se sujeten las actividades económicas privadas, entre ellas la financiera.

Barth, Caprio y Levine (2001) incluyen en su estudio citado en el apartado anterior no solo el tema de la propiedad estatal allí mencionado, sino otros relevantes como la amplitud de las funciones permitidas a la banca y la posibilidad de relaciones de propiedad entre bancos y empresas no financieras. Estos podrían ser temas para la discusión en las siguientes etapas de la reforma financiera, aunque su prioridad es secundaria en opinión del autor, respecto a otros más apremiantes e identificados desde hace mucho tiempo, a los cuales se hace referencia en el apartado siguiente.

Otra área de interés en relación con la agenda sobre la banca en general y la privada en particular, se refiere a la existencia de restricciones para el ingreso de banca extranjera. Hay diversos estudios donde se analiza este tema y se encuentra una relación positiva entre este tipo de restricciones y altos márgenes de intermediación (véase Levine, 2004b).

Las ventajas de la banca extranjera dependen del tipo de mercados donde compiten en el exterior y del grado de desarrollo financiero de esos mercados. La simple propiedad no necesariamente es un factor de interés para esperar aportes interesantes al desarrollo del mercado local. La presencia de bancos provenientes de un mercado relativamente poco desarrollado como el de Costa Rica, en calidad de bancos extranjeros en un mercado más desarrollado como el de Panamá, difícilmente aporta ventajas a este último mercado. Lo realmente importante sería el acceso a bancos extranjeros provenientes de países con mercados bancarios más o mucho más desarrollados que el local.

El recuento hecho en la Sección 4 de esta monografía sobre la evolución de los diferentes actores en el mercado bancario permite observar la presencia de bancos internacionales en diversos momentos de la historia bancaria reciente. En la década anterior, organizaciones de escala mundial como HSBC y Citibank ingresaron al mercado costarricense y ya han vuelto a salir sin dejar mayor aporte a este sistema. Scotiabank es el único banco internacional todavía presente y en proceso de crecimiento, ocupando el quinto lugar en activos. Aparte de los tres bancos públicos más grandes, el cuarto lugar lo ocupa un banco típicamente regional, BAC San José, ahora de propiedad colombiana y el sexto lugar lo ocupa Davivienda, originalmente uno de los bancos privados de avanzada en este mercado y desde hace poco tiempo también de propiedad colombiana.

La crítica respecto a la apertura para la banca extranjera se relaciona con el requisito de inscribirse y funcionar como bancos locales, aunque su propiedad sea externa en su totalidad. Sería necesario analizar con más detenimiento si este es un factor de peso para crear una barrera al acceso de la banca extranjera de primer nivel. En principio no lo parece, cuando se analiza la trayectoria de Scotiabank, cuyo éxito en este mercado contrasta con el de otros bancos extranjeros con poco suceso.

9.3 Cambios en la legislación y en la regulación

Lizano (2007, págs. 89-92) avanza algunas ideas importantes dentro del concepto de reformas parciales mencionado por Bolaños (2003) a las cuales se hizo referencia en el apartado A de esta sección, que permitirían mejorar la competencia entre las diversas entidades del sistema bancario, así como reforzar la institucionalidad para fortalecer la responsabilidad en el pago de las obligaciones. Hay otros trabajos del propio Lizano y de autores como Monge y Rosales, Loría, Rodríguez, Delgado y otros mencionados en la bibliografía, donde se incluyen áreas de atención para una etapa futura de la reforma financiera en Costa Rica.

Rodríguez (2012, pág. 54) se refiere al proyecto de ley presentado en setiembre de 2005 a la Asamblea Legislativa, titulado "Fortalecimiento de la Supervisión Financiera y de su Régimen de Sanciones", bajo el número de expediente 16.008, donde se definían objetivos claros en cinco áreas: "a) *Supervisión: Establecer las atribuciones necesarias para lograr una supervisión consolidada de grupos financieros*; b) *Sanciones: crear un verdadero régimen de sanciones para las entidades supervisadas y el resto de entidades integrantes de un grupo financiero*; c) *Liquidaciones en sede administrativa de entidades financieras supervisadas: establecer un procedimiento administrativo para liquidar forzosamente a un intermediario en problemas*; d) *Protección: lograr la protección legal del supervisor*; e) *Información: transforma el Centro de Información Crediticia (CIC) para convertirlo en una herramienta útil para las entidades*". Este proyecto tuvo dictamen afirmativo de mayoría en 2008, pero aún no se ha tramitado en las instancias del plenario de la Asamblea Legislativa.

También se han presentado a la Asamblea Legislativa proyectos de ley para mejorar temas fundamentales, como los sistemas de garantía de depósitos y la creación de esquemas adecuados para la resolución de bancos en problemas, como parte la evolución de las iniciativas en discusión en dicha Asamblea, sobre lo cual Rodríguez (2012, pág. 55 y siguientes) hace un recuento detallado. La prioridad evidentemente no ha estado de la mano de estos proyectos de reforma legal. Los mecanismos existentes para los casos de bancos con problemas de solvencia son complicados. En opinión del autor, hay realidades aún no cubiertas por las iniciativas mencionadas. La legislación prevé la calificación de la entidad y, en condiciones extremas, su inclusión progresiva en tres categorías de irregularidad financiera. Cuando la situación es de tal gravedad para asignar la categoría 3, es obligatoria la intervención del banco por parte de SUGEF; sin embargo estas intervenciones prácticamente son la crónica de una muerte anunciada, porque las destrezas de los supervisores están desarrolladas para detectar problemas y exigir soluciones satisfactorias, pero no para gestionar un banco y ponerlo a flote nuevamente. Aun si esto ocurriera, hay vacíos legales sobre qué hacer a continuación: ¿devolver el banco a sus mismos dueños responsables de llevarlo a condiciones críticas?, lo cual implicaría el premio de hacerles el trabajo en forma gratuita y, posiblemente, también transitoria porque pronto la entidad volvería a recaer; ¿ponerlo en manos de grupos financieros con experiencia y éxito en la gestión financiera? Todos estos son temas que requieren planteamientos y acciones para dictar las reformas legislativas necesarias.

El listado de acciones como agenda futura de la reforma financiera en Costa Rica puede ser casi tan largo como se desee, pero más importante que la cantidad de acciones, es el grado de prioridad asignado a cada una de ellas, por su importancia en la siguiente etapa de la reforma financiera y en su efectividad para obtener los resultados deseados. En forma arbitraria, hemos agrupado las acciones en tres categorías de prioridad, donde la primera es la más alta y la tercera la más baja. La clasificación de las acciones en esas categorías responde en buena medida a la percepción del autor sobre el aporte de cada una de ellas al avance en el mejoramiento de la banca en Costa Rica.

A pesar de los avances en la banca de Costa Rica destacados a lo largo de esta monografía, persisten asignaturas pendientes. La industria bancaria ha logrado una necesaria consolidación vía la permanencia de competidores más maduros y con mejor conocimiento del negocio y goza de buenos índices de estabilidad. Sin embargo, como se mencionó en la Sección 4.1, el grado de competencia aún es limitado, con porcentajes de concentración relativamente altos, moderada profundización financiera y elevados márgenes de intermediación. Esto sugiere la importancia de poner énfasis en las acciones para estimular la competencia.

9.3.1 Acciones con prioridad 1

El listado de acciones inicia con el abordaje de las principales fuentes de desnivel en el terreno de juego de los diferentes grupos de competidores en la industria bancaria.

- Garantía de depósitos: El establecimiento de un solo sistema de garantía de depósitos⁵⁸, aplicable a todos los bancos independientemente de su propiedad privada o estatal, sería un primer paso adecuado para nivelar las condiciones en las cuales compiten las diferentes entidades bancarias. Permitiría eliminar la ventaja competitiva con la cual compiten hoy los bancos estatales, en ausencia de ese tipo de garantías en la banca privada. Siempre se mantendrá como tema de discusión si es posible limitar la garantía del Estado sobre los bancos de su propiedad, no desde el punto de vista legal sino de la percepción de los depositantes sobre el compromiso moral del Estado de respaldar sus empresas.
- Peaje bancario: Eliminación del llamado peaje bancario establecido como una condición para otorgarles el derecho de captar depósitos en cuenta corriente, consistente en la obligación de los bancos privados de destinar un 17 por ciento de sus captaciones a proyectos de banca de desarrollo o trasladarlos a los bancos estatales con una remuneración inferior a la de mercado.

58 Con alguna frecuencia todavía se habla de “seguro de depósitos”, pero el autor prefiere utilizar el término de “garantía de depósitos”. En efecto, conviene no confundir los términos porque, en el caso de los bancos, no necesariamente se cumple un requisito teórico fundamental de los sistemas de seguros: que los riesgos sean independientes. La posibilidad de contagio en situaciones de bancos en dificultades conduciría a generalizar la incertidumbre y trasladar la desconfianza también hacia otros bancos, independientemente de su solidez financiera. Por ello, las reglas actuariales para establecer las reservas en un sistema de seguros y determinar el monto de las primas, no se cumplirían frente a los riesgos de pérdida de depósitos por fracaso de algún banco.

- Discriminación en encajes legales y tratamiento impositivo: El emparejamiento de las condiciones a las cuales está sujeto el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, diferentes de las aplicables a los demás bancos, es una distorsión a la competencia. Estas se refieren a encajes mínimos legales diferenciados, contribución obligatoria y temporal al Banco sobre una proporción de las planillas y exención del pago del impuesto sobre los intereses por sus captaciones de depósitos. Lo anterior es aplicable también a organizaciones no bancarias como las mutuales de ahorro y crédito para la vivienda y a las cooperativas de ahorro y crédito, con tratamientos impositivos diferenciados en relación con los bancos.
- Supervisión consolidada: Aunque algunas acciones de los reguladores han hecho avances moderados en mejorar el conocimiento sobre las operaciones de los bancos *off-shore* propiedad de grupos financieros locales, los logros se han fundamentado especialmente en persuasión moral. Ahora los grupos financieros locales perciben menos ventajas de mantener esas operaciones extraterritoriales, pero se mantiene la importancia de asegurar que los regímenes de encajes mínimos legales y de regulación y supervisión prudencial sean más uniformes, para asegurar al depositante que hay una sola calidad de vigilancia sobre las transacciones que realice con las entidades de los grupos financieros. El proyecto de ley de supervisión consolidada pendiente de trámite en la Asamblea Legislativa tiene ese propósito de eliminar el llamado “arbitraje regulatorio” y sería aconsejable acelerar su aprobación. Rodríguez (2012) abunda en este tema con mayor profundidad.
- Otras discriminaciones incompatibles con la competencia: La eliminación de las diferentes cargas que pesan, de manera desigual, sobre los bancos comerciales públicos y privados, sin ninguna relación con la naturaleza de su actividad. Estas cargas son más fuertes para la banca pública y resultan una distorsión para la competencia. Una vía de negociación podría ser la de sustituirlas por mecanismos de distribución de dividendos de los bancos estatales para el Gobierno.
- Definición sobre el futuro de la banca estatal. Este es quizá el tema más controversial en la agenda de la reforma financiera en Costa Rica. Algunos podrían afirmar que esa definición ya está tomada por la sociedad costarricense, en el sentido de favorecer la permanencia del Estado en el negocio bancario. Si esto fuese así, algunas de las acciones planteadas en esta recopilación de agendas de reforma financiera a lo largo del tiempo, relacionadas con la mejora en el funcionamiento de la banca estatal, adquirirían mayor relevancia y prioridad. El autor, sin embargo, considera que la única verdadera discusión con argumentos de fondo sobre el tema de la banca nacionalizada ocurrió en la década de los años 1960. Cincuenta años después las realidades pueden ser muy diferentes y también las resistencias a los dogmas. Queda aquí planteado este tema, como una sugerencia de revisar nuestro pensamiento. La alternativa es quemar las velas desde el inicio y aceptar que todo este tema está definido y resuelto. Esto sería poco reto para el intelecto y, por tanto, no debería ser una posición aceptable.

9.3.2 Acciones con prioridad 2

En general, se incluyen en esta categoría las acciones importantes para mejorar aún más la estabilidad del sistema bancario, en especial con miras a su capacidad futura de enfrentar choques externos o internos que afecten en buen funcionamiento de un sector tan importante en las economías modernas, como lo es el financiero. Además, algunas de estas acciones tendrían influencia en los costos y en el emparejamiento de las reglas de juego para facilitar la competencia.

- Mecanismos para la solución de bancos en problemas. Es importante avanzar en el trámite legislativo y posterior aprobación del proyecto de ley para establecer un régimen especial para el tratamiento de entidades bancarias con problemas severos de insolvencia. Esto debería incluir, como primera etapa dentro de un proceso de intervención, la evaluación sobre la viabilidad de cambios y reestructuraciones para mantener a la entidad funcionando y retornarla a la normalidad en un plazo razonable o, en caso contrario, la determinación inmediata de proceder con el cierre.
- Mejoramiento del régimen de sanciones: A pesar de los avances en el refuerzo de la normativa y de la supervisión prudencial, aún persisten debilidades en materia del régimen sancionatorio, que podrían tener implicaciones negativas para el cabal cumplimiento de las disposiciones de los reguladores. Rodríguez (2012) se refiere en forma amplia a este tema, en diversas partes de su publicación. Se trata en buena medida de corregir los problemas de poca gradualidad y de falta de oportunidad en el régimen sancionatorio vigente, para dosificar las sanciones de acuerdo con la calidad de la transgresión, como se contempla en el proyecto de ley pendiente de trámite en la Asamblea Legislativa.
- Capitalización del Banco Central: Aunque se trata de un tema no directamente relacionado con la banca comercial, sí lo es de manera indirecta. En efecto, las pérdidas del Banco Central y su desbalance patrimonial le obligan a depender de encajes mínimos legales establecidos en el máximo porcentaje permitido por la ley. Esto es sin duda un factor de costo con influencia en el margen de intermediación, como se analizó en la Sección 7 de esta monografía.
- Banca extranjera: abrir la posibilidad de funcionamiento de bancos internacionales en la plaza costarricense, con licencias que les permitan constituirse como sucursales y agencias, y no necesariamente como una sociedad anónima costarricense. Desde luego, esto debería hacerse con sujeción a la regulación y supervisión prudencial doméstica, en particular en los aspectos donde la vigente para la casa matriz sea más débil.
- Protección legal de los supervisores: Este es un tema usualmente tratado en la literatura sobre reformas financieras en la regulación y supervisión de esta industria y recomendado por organizaciones del prestigio del Comité de Basilea. Se trata de proteger a los supervisores bancarios para desalentar la presentación de demandas por parte de banqueros inescrupulosos, que buscarían amedrentar a los supervisores para evitar un manejo estricto de sus responsabilidades. En general estas acciones pretenderían establecer filtros en la tramitación de esas demandas para asegurar que haya justificaciones

de peso en los demandantes. En ningún caso esto podría abrigar eventuales acciones arbitrarias de los supervisores.

- Reformas legales para eliminar los obstáculos para la agilización de los cobros de los créditos bancarios y la disposición de los bienes dados en garantía, como una forma de reforzar una cultura responsable de atención de las obligaciones por parte de los deudores, y de reducir el riesgo moral de estimular el endeudamiento bancario por personas inescrupulosas, con el único objeto de enriquecerse con el no pago de sus deudas.

9.3.3 Acciones con prioridad 3

Se trata de temas importantes para favorecer el mejor funcionamiento de ciertos sectores de la banca, aunque con menos impacto que los anteriores en términos de aumentar la profundización financiera y continuar con la senda de reducir los márgenes de intermediación.

- Como se indica en Delgado y Loría (2004, pág. 35) a partir de ideas originalmente externadas por Lizano en varios de sus escritos, frente a una decisión (explícita o no) de mantener los bancos estatales, sería necesario reformar su funcionamiento en varios aspectos, algunos de los cuales ya con ciertos avances, pero con espacios de mejora, dentro de lineamientos para un plan de acción como los siguientes:
- Redefinir su misión y sus objetivos, dentro de las actuales realidades del sistema bancario costarricense.
- Reducir el impacto de la burocracia, como factor principal de incremento en los costos de operación.
- Despolitizar los bancos estatales, en particular en relación con los nombramientos en las juntas directivas y la intervención política en la designación de los principales ejecutivos.
- Recapitalizarlos vía mecanismos de saneamiento financiero y de aporte estatal efectivo.
- Juntas directivas de bancos estatales: Establecer mecanismos de selección de los miembros de las juntas directivas de los bancos estatales y de los principales ejecutivos mediante concursos de idoneidad y experiencia, y no simplemente por filiación política como continúa ocurriendo luego de 25 años de reforma financiera. Este es un tema complejo y abierto a la discusión sobre la forma de ponerlo en práctica, pero debe crearse conciencia sobre la necesidad de manejar las empresas públicas con criterios de competencia y competitividad, si la decisión de la sociedad es –como parece– mantenerlas en tal condición.
- Personal de la banca estatal: Flexibilización de las condiciones para manejo de personal en los bancos estatales, como podría ser someterlos al régimen laboral de empresas mercantiles y no de entidades públicas, bajo la consideración de actuar en un esquema de competencia independientemente de la propiedad estatal. Si una medida como esta pudiera tener efectos visibles en la operativa de los bancos estatales, es un tema todavía por verse. No debe omitirse que hay pronunciamientos judiciales en

la dirección de dar un tratamiento distinto a las relaciones laborales en las empresas públicas, como entes diferentes del gobierno central y de las instituciones públicas, pero en la práctica, aún se presentan casos de reinstalaciones por mandato judicial de empleados destituidos en bancos, lo cual sugiere la importancia de una definición legal clara sobre este tema.

- Lizano (2007, págs. 91 y 92) también incluye propuestas para simplificar y racionalizar el régimen de bancos estatales y, en general, públicos, como: a) fusionar el Banco Crédito Agrícola de Cartago con el Banco de Costa Rica, b) discutir la conveniencia de mantener más de un banco estatal *versus* destinar los recursos de su venta a proyectos de inversión en áreas como la educación, más acordes con la función del Estado, c) fusionar el Banco Hipotecario de la Vivienda con el Banco Nacional de Costa Rica y desarrollar un área hipotecaria en este último para cubrir los propósitos sociales perseguidos, d) reorientar las actividades del Banco Nacional hacia programas de financiamiento hipotecario de vivienda de clase media, apoyo a las pequeñas y medianas empresas, canalización mediante fideicomisos de fondos de pensiones para financiar proyectos rentables de obra pública.
- Banca de maletín: La presencia de este tipo de negocio bancario, en donde agentes de bancos extranjeros visitan el país y ofrecen financiamiento a empresas directamente, implica una debilidad en la aplicación de reglas uniformes para todas las entidades que realicen operaciones bancarias en Costa Rica. El tema no ha tenido la atención deseada por parte de los bancos, en buena medida porque el énfasis de las políticas públicas en estas materias se concentra en la intermediación financiera, donde interesa proteger a los depositantes por los problemas de asimetrías de información. No conocemos de propuestas específicas acogidas por el Banco Central o por el Gobierno para tramitar reformas legales, pero es un aspecto al cual se debe dar consideración en la agenda futura de la reforma financiera.
- Mercado financiero informal: En Delgado y Loría (2004, págs. 38-39) se analiza la presencia de mercados informales (no regulados) especialmente en ciertas zonas rurales, debido a limitaciones de diversos tipos que impiden su cobertura por parte de los bancos. Las acciones en este campo se refieren al mejor aprovechamiento de las redes de crédito ya existentes para canalizar a través de ellas el financiamiento bancario, lo cual aprovecharía el conocimiento y la información sobre los deudores. El objetivo sería el de integrar y fortalecer estas redes, en vez de intentar destruirlas.

Es posible ampliar aún más esta lista con propuestas nuevas y añejas, inclusive a partir de una revisión más exhaustiva de la literatura existente. Las acciones de reforma financiera hacia delante ayudarían a reducir algunas de las fricciones señaladas en la Sección 4 de esta monografía. Esto será más importante cuanto más se facilite la ejecución de los contratos, mayor sea la reducción en los costos de transacción en el sistema bancario y mayor sea el estímulo para facilitar la inclusión de quienes todavía no hacen uso de estos servicios, o lo hacen apenas en forma ocasional y reducida.

La educación financiera –un tema olvidado en las discusiones sobre reforma bancaria y financiera en general– es también importante para aumentar la inclusión o bancarización y, de ese modo, resolver las fricciones de cognición señaladas en la Sección 4. Alguna atención se ha empezado a dar al tema, pero

los avances son modestos y lo seguirán siendo mientras estas iniciativas no tengan quien las adopte, con idoneidad y con responsabilidad.

Es inevitable cerrar con una nota poco optimista. Al repasar los escritos propios sobre la agenda de reformas de hace quince y más años, donde se recopilan ideas y propuestas ya expresadas desde la década de los años 1980 y ampliadas en el curso del tiempo, resulta desalentador observar que la mayoría de ellas toda aparece en las listas de pendientes. La reforma financiera desde la óptica de la regulación y la legislación parece haberse estancado en Costa Rica, no tanto por la ausencia de propuestas sino por la ausencia de decisiones. Es necesario darle un nuevo aire, para obtener los beneficios deseados en materia de desarrollo bancario y, en general, financiero.

El nuevo aire para la reforma financiera ciertamente no va a caer del cielo. Difícilmente se podrá avanzar sin la existencia de un liderazgo fuerte, desde el Banco Central o en el propio Gobierno. Hay muchas decisiones donde se requiere el concurso de la Asamblea Legislativa, como lo demuestran varios proyectos de ley empantanados en la agenda de ese poder. El lento accionar legislativo no sería capaz de autogenerar dinamismo en el trámite de las iniciativas de ley ya en su corriente y de las adicionales que sería necesario presentar. Si este tipo de estudios logra llamar la atención en las instancias responsables de tomar decisiones, sobre la tarea inconclusa de la reforma financiera y sobre la agenda pendiente, estarían justificados el tiempo y los recursos que demanda su preparación.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA SOBRE REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA

- Alfaro Ureña, Alonso y Evelyn Muñoz S. (2012). "Determinantes del Margen de Intermediación Financiera en Costa Rica". Banco Central de Costa Rica, San José, Departamento de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo N° 20-2012.
- Asociación Bancaria Costarricense (2015). "Bancarización, finanzas y ahorro en Costa Rica". Asociación Bancaria Costarricense, San José, Costa Rica. Resultados de encuesta realizada en febrero de 2015.
- Barquero Romero, José Pablo y Carlos Segura Rodríguez (2011). "Determinantes del Margen de Intermediación Financiera en Costa Rica". Banco Central de Costa Rica, San José, Departamento de Investigaciones Económicas, Serie Documentos de Investigación N° 03-2011.
- Bolaños, Rodrigo (2003). Reforma financiera en Costa Rica: Los grandes temas de la agenda para el inicio del Siglo XXI. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, Serie Documentos No. 5
- Camacho, Arnoldo R. (2014). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: regulación y supervisión. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía V.
- Camacho Mejía, Edna (1994). "Eficiencia relativa de los bancos estatales y privados". En Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores, Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense, Academia de Centroamérica, 1994.
- Camacho Mejía, Edna y Luis Mesalles Jorba (1994). "Margen de intermediación y eficiencia en la banca". En Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores, Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense, Academia de Centroamérica, 1994.
- Castro Arias, Alejandro y Allechar Serrano L. (2013). "Margen de Intermediación Financiera y Poder de Mercado: El caso de Costa Rica". Banco Central de Costa Rica, San José, Departamento de Investigaciones Económicas, Serie Documentos de Investigación N° 04-2013.
- Cerdas, Ana María y Carlos Melegatti (2014). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: sistema de pagos. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía II.
- Delgado, Félix (1990). La modernización del sistema financiero y la nueva regulación. Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica. Trabajo preparado para el Seminario sobre el Sistema Financiero Costarricense, programa de CEPAL - PNUD, en San José, Costa Rica, los días 16 y 17 de abril de 1990.

- Delgado, Félix (2000). La política monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central. Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Delgado, Félix (2003). "Evolución de la economía costarricense en el año 2002", en Economía Costarricense y Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, Eduardo Lizano y Grettel López, eds., Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Delgado, Félix (2004). "Don Eduardo Lizano y la Reforma Financiera en Costa Rica", en Ensayos en Honor a Eduardo Lizano Fait, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Delgado, Félix y Miguel Loría (2004). Eduardo Lizano: Escritos sobre Reforma Financiera. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Durán Víquez Rodolfo, Juan Carlos Quirós y Mario A. Rojas (2009). "Análisis de la Competitividad del Sistema Financiero Costarricense". Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica. Documento de Investigación DEC-AAE-130-2009.
- Gil Pacheco, Rufino (1958). Ciento cinco años de vida bancaria en Costa Rica. Edición mimeografiada. Existe una edición de la Editorial Costa Rica, San José, Costa Rica, del año 1975.
- González Vega Claudio (1994). "Regulación, competencia y eficiencia en la banca". En Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía, editores, Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense, Academia de Centroamérica, 1994
- González Vega Claudio (2001). Reformas financieras en la década de los noventa: Logros y retos inesperados. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, Serie Documentos No. 3
- Herrera, Reinaldo y Eduardo Lizano (2014). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: el Banco Central de Costa Rica. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía VI.
- Ivankovich, Gloriana (2009). "Testing Competition in the Costa Rican Banking System: An Empirical Application of Panzar-Rose and Bresnahan-Lau Models". Mimeo.
- Lizano, Eduardo (1987a). "El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico", en *Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos*, del Banco Central de Costa Rica. Posteriormente fue recopilado en Félix Delgado y Miguel Loría, eds., Eduardo Lizano: Escritos sobre Reforma Financiera, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 2004.
- Lizano, Eduardo (1987b). Desde el Banco Central. Academia de Centroamérica, Serie Estudios No. 4, San José, Costa Rica.
- Lizano, Eduardo (1993). La reforma financiera en América Latina. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México D. F., Serie Estudios.
- Lizano, Eduardo (2003). Visión desde el Banco Central 1998-2002. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Lizano, Eduardo, compilador (2007). Reformas financieras y política monetaria y cambiaria. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, Serie Documentos No. 18.
- Loría Sagot, Miguel (2000). Las Reformas Financieras en 1999. En Ronulfo Jiménez, editor (2000): Los Retos Políticos de la Reforma Económica en Costa Rica. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.

- Loría Sagot, Miguel (2013). El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: estructura y desempeño. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía I.
- Méndez, Eduardo y Ana Cecilia Kikut (2003). "La dolarización parcial en Costa Rica". Banco Central de Costa Rica, Departamento de Investigaciones, San José, Costa Rica. Serie Documentos de Investigación, DIE/03-2003-DI.
- Mesalles J. Luis (1991). Pressure Group Influence on Policymaking: The Case of the Costa Rican Nationalized Banking System. The Ohio State University, disertación doctoral.
- Monge González, Ricardo y Julio Rosales Tijerino (2007). "Promoviendo Más Competencia en el Sistema Bancario Costarricense". San José, Costa Rica. Documento elaborado para la Comisión para Promover la Competencia.
- Muñoz González Kathia y otros (2002). Intervenciones y quiebras de intermediarios financieros en Costa Rica: 1985-2001. Banco Central de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Rodríguez, Oscar (2012). Supervisión bancaria en Costa Rica: un camino difícil. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- UNED (1997). Historia de la banca comercial en Costa Rica, desde sus inicios hasta 1996. Universidad Estatal a Distancia, San José, Costa Rica. Documento digital obtenido en la siguiente dirección electrónica: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Historia%20de%20la%20banca%20comercial%20en%20C.R..pdf>

OTRA BIBLIOGRAFÍA

- Barth, James R., Gerard Caprio Jr. and Ross Levine (2001). "Banking Systems around the Globe: Do Regulation and Ownership Affect Performance and Stability?", en Frederic S. Mishkin, editor, Prudential Supervision: What Works and What Doesn't, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press.
- BID (2005). Unlocking Credit: The Quest for Deep and Stable Bank Lending. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Buchieri, Flavio E. (2011). "Desarrollo del sistema financiero y crecimiento económico. Teoría y evidencia empírica hasta la presente crisis financiera internacional", en *Ciencias Económicas*, Vol. 1, Año 9, revista de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.
- De la Torre, A. and A. Ize (2010). "Regulatory Reform: Integrating Paradigms". *International Finance*, Volumen 13, No. 1, págs. 109-39.
- De la Torre, A. and A. Ize (2011). "Containing Systemic Risk: Paradigm-Based Perspectives on Regulatory Reform". *Economía*, Volumen 11, No. 1, marzo 2011, pp: 25-64
- De la Torre, Augusto, Erik Feyen y Alain Ize (2013). "Financial Development: Structure and Dynamics". *The World Bank Economic Review*, Volumen 27, No. 3, págs. 514-541, Banco Mundial, Washington D. C. Una versión preliminar se publicó en 2011 dentro de la serie del Banco Mundial titulada Policy Research Working Paper # 5854.
- De la Torre, Augusto, Alain Ize y Sergio L. Schmukler (2012). El Desarrollo Financiero en América Latina y el Caribe: El Camino por Delante. Banco Mundial, Washington, D. C.

- Dick, Astrid (1999). "Banking Spreads in Central America: Evolution, Structure and Behavior". Harvard Institute for International Development, Development Discussion Papers, Central America Project Series.
- González-Vega, Claudio (1986). *Mercados Financieros y Desarrollo*. Centro de Estudios Monetarios y Bancarios (CEMYB), República Dominicana.
- Gurley, John G. y Edward S. Shaw (1960). *Money in a Theory of Finance*. The Brookings Institution, Washington D. C.
- Levine, Ross (2005). "Finance and Growth: Theory and Evidence". En Philippe Aghion y Steven N. Durlauf editores, 2005, *Handbook of Economic Growth*, Volume 1A. North Holland, Oxford. También en NBER Working Papers 10766, National Bureau of Economic Research, Washington, D. C., 2004.
- Levine, Ross (2004b). "Denying Foreign Bank Entry: Implications for Bank Interest Margins". En Luis Antonio Ahumada y J. Rodrigo Fuentes editores, 2004, *Banking Market Structure and Monetary Policy*, Banco Central de Chile.
- McKinnon, Ronald I. (1973). *Money and Capital in Economic Development*. The Brookings Institution, Washington, D. C.
- Nicoló, Giani de, Patrick Honohan y Alain Ize (2003). "Dollarization of the Banking System: Good or Bad?". International Monetary Fund, Washington D. C., Working Paper N° WP/03/146.
- Shaw, Edward S. (1973). *Financial Deepening in Economic Development*. Oxford University Press, New York.
- Singh, Anoop et al (2005). "Stabilization and Reform in Latin America: A Macroeconomic Perspective of the Experience Since the Early 1990s". International Monetary Fund, Washington, D. C., Occasional Papers N° 238.

