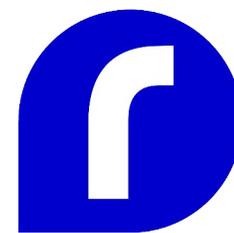


Propuesta de privatización del BCR: Mitos y realidades sobre la banca pública y la banca privada en Costa Rica



1

Luis Paulino Vargas Solís
Costarricense. Es economista,
Catedrático, profesor e investigador
en la Universidad Estatal a
Distancia, (UNED), de Costa Rica.
Correo electrónico:
lvargas@uned.ac.cr
ORCID: 0000-0001-9503-9802

Resumen

La propuesta de privatización del Banco de Costa Rica (BCR), hizo que, en los últimos meses de 2022, fuese necesario revisitar la vieja polémica sobre el papel y los aportes de la banca pública en Costa Rica, relativamente a los que ofrece la banca privada. En particular, el propio presidente Chaves alimentó la polémica al justificar su propuesta, asegurando que la banca privada es más eficiente que la pública, y que un BCR privado daría mejores aportes de los que entrega siendo público. Por otra parte, tales afirmaciones reiteran un lugar común, sólidamente instalado en el discurso neoliberal dominante en Costa Rica. Esas manifestaciones del presidente Chaves inspiraron este trabajo, para intentar contestar una pregunta muy básica: ¿realmente la banca privada es más eficiente y da frutos de mayor provecho social que la pública? Este artículo demuestra que eso es falso.

Summary

The privatization proposal of the Bank of Costa Rica (BCR), has made necessary to revisit the old controversy about the role and contributions of public banks in Costa Rica, relative to those offered by private banks, in the last months of 2022. In particular, President Chaves himself fueled the controversy by justifying his proposal, ensuring that private banking is more efficient than public banking, and that a private BCR would give better contributions than it delivers by being public. On the other hand, such statements reiterate a commonplace, solidly installed in the dominant neoliberal discourse in Costa Rica. These statements by President Chaves inspired this work, to try to answer a very basic question: is private banking really more efficient and bears fruit of greater social benefit than public banking? This article proves that to be false.



La propuesta de privatización del Banco de Costa Rica (BCR) ha sido públicamente defendida por el presidente Rodrigo Chaves, aduciendo, de forma reiterada, que el aporte de este banco público, no difiere del que normalmente daría cualquier banco privado, cuando, según su parecer, es posible que un BCR privatizado, daría mayores beneficios al país. Las frases del presidente, que han circulado regularmente por medio de la prensa, han sido reiterativas en ese particular y sumamente claras: “El BCR le sirve más a Costa Rica en manos privadas”, a lo cual agrega que pagaría más impuestos ya que, según su decir, las entidades financieras privadas “son más rentables que las públicas en promedio” (Córdoba González, 2022). O esta otra aseveración: “...la mayoría del pueblo sabe que ese es un banco comercial más” (Murillo, 2022). O bien, afirmar que esta privatización “...le sirve más a la ‘señora de Purral’” (Cordero Parra 2022).

Subyace, a estas frases, una tesis que podríamos resumir así: los bancos públicos no tienen razón de ser porque no se diferencian en nada significativo de los privados. Más aún, mejor fuera que sean privados, porque entonces serían más rentables. Por su parte, esta última afirmación conlleva algunas otras premisas ocultas. Evidentemente atribuye a lo privado una capacidad de rentabilización que supone ausente en la propiedad pública, sino que -y esto es lo principal- sugiere, además, que la rentabilidad privada es algo socialmente deseable, lo que, a su vez, supone una identificación entre rentabilidad privada y rentabilidad social. Y, sin embargo, esta es una presunción que reconoce muchas excepciones y que resulta especialmente difícil de sostener, si de la actividad bancaria y financiera se trata. Y mucho menos en estos tiempos de capitalismo financiarizado y especulativo, lo cual ha creado múltiples factores de inestabilidad y desigualdad.

Por un lado, las propias teorizaciones de la economía neoclásica ortodoxa -a las cuales se adhiere el pensamiento económico del presidente- reconocen la existencia de “externalidades”, es decir, consecuencias o efectos de la actividad económica privada, que el mecanismo de los precios no logra registrar, las cuales, por lo tanto, no aparecen en la contabilidad empresarial y no se registran como costos, no obstante que, en realidad, sí conllevan un costo, solo que este es asumido por la colectividad en su conjunto, no por la empresa o empresas que desarrollan la actividad económica de que se trate. Los efectos, ambientalmente dañinos, son el ejemplo más habitualmente mencionado. En tales casos, la teorización neoclásica reconoce que la rentabilidad privada difiere de la social, y, sin embargo, ese planteamiento resulta muy limitado, puesto que atiende tan solo a los fenómenos que se manifiestan en forma individual o aislada y no considera pautas de comportamiento y consecuencias de alcance sistémico, imposibles de ser representados en la categoría canónica de “externalidad”.

Pero, seguramente, en las afirmaciones del presidente hay también presunciones implícitas acerca de las capacidades de autorregulación del mercado - un mercado presuntamente libre- para establecer equilibrios virtuosos, según una tradición teórica walrasiana, que sobrevive, subrepticia, en el discurso económico dominante. De forma implícita, y posiblemente sin que el propio

Chaves lo sospeche, late en esas ideas el modelo de competencia perfecta y equilibrio general, que León Walras formulara hace cerca de 150 años, cuyos desarrollos posteriores, a cargo de autores como Arrow, Debreu, Sonnenschein y Mantel, condujeron a un irresoluble callejón sin salida dejando claro que es una teorización incoherente y, por lo tanto, insostenible. Lo cual suma a las críticas, que, desde otras perspectivas epistémicas y teóricas, fueron formuladas por autores como Piero Sraffa y Joan Robinson. Y siendo verdad que la teorización es insostenible, puesto que es incoherente, sobre todo, resalta el hecho de que sus premisas son totalmente irreales, y que, en cuanto modelo teórico, a lo sumo tienen el atractivo de ser un simpático ejercicio matemático, por completo carente de relevancia económica. Cuando, por otra parte, la literatura sobre los procesos históricos de desarrollo económico -destacadamente los aportes, entre otros, de Ha Joon Chang y Mariana Mazzucato- dejan en claro que los procesos de desarrollo capitalista exitoso, han descansado, invariablemente, en una significativa intervención estatal en la economía. Vale decir: no hay ninguna base, ni teórica ni empírica, que permita sustentar la presunción ideológica del presidente Chaves a favor de la banca privada. Además, su desinterés o incapacidad para ver más allá de los criterios de rentabilidad privada, son los propios de un enfoque estrechamente economicista. Si bien eso podría ser comprensible -aunque no disculpable- en un tecnócrata de organismo internacional, en cambio, sería de esperar que el presidente de Costa Rica esté en posición de aportar una visión más amplia, compleja y matizada.

Pero, en fin, todo lo anterior, atiende a una discusión, muy interesante desde el punto de vista teórico, y muy relevante por sus consecuencias políticas, la cual, sin embargo, no responde al objetivo de este artículo, por lo que, de momento, me limitaré a mencionarla, sin abundar en más detalles. Mi objetivo aquí es otro, y se sintetiza en lo siguiente: *discutir, y tratar de clarificar, si, en efecto, son correctas las afirmaciones del presidente, según las cuales los bancos públicos no aportan nada que no aporten los privados, cuando estos, más bien lo harían mejor.*

Voy a considerar tres criterios, con base en los cuales desarrollaré la discusión:

- La presencia nacional de los bancos públicos y privados, evaluada con base en el número de oficinas y sucursales que poseen, y su presencia en las diversas regiones del país.
- Las prioridades en materia crediticia, evaluada según la estructura de las carteras crediticias.
- Nivel de las tasas de interés como indicadores de eficiencia.

Debo aclarar que, dentro de la categoría de bancos públicos, incluyo al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), cuyo estatus jurídico mantiene alguna diferencia con el que es propio del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el Banco de Costa Rica (BCR). Según el artículo 2) de la Ley Orgánica del BPDC (número 4351 del 11 de julio de 1969), este es "...una institu-

ción de Derecho Público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional”. Por lo tanto, puede razonablemente considerarse que la naturaleza del BPDC, es esencialmente similar a la que es propia del BNCR y el BCR.

En cuanto al sector privado, considero aquí, solamente los bancos privados, no las financieras no bancarias, tampoco las cooperativas ni las mutuales. En total, y según los datos disponibles en la página web de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), actualizados a diciembre de 2022, existen 11 bancos privados: BAC San José S.A.; BCT S.A.; Cathay de Costa Rica S.A.; CMB Costa Rica S.A. (también conocido como Citibank); Banco Davivienda Costa Rica S.A.; Banco General Costa Rica S.A.; Banco Improsa S.A.; Banco Lafise S.A.; Banco Promérica de Costa Rica, S.A.; Prival Bank Costa Rica S.A.; Scotiabank de Costa Rica S.A.

Oficinas y agencias: presencia nacional de los bancos

Para mejor ubicar esta cuestión, primero conviene hacer un breve repaso del peso de los distintos grupos financieros medido según el valor de sus activos, tal cual se presentan en el cuadro 1.

Cuadro 1. Costa Rica: grupos financieros públicos y privados, según monto de sus activos

(No se incluyen las cooperativas)

Nombre del grupo financiero	Activos al mes de junio 2022	
	Monto absoluto (colones)	Porcentaje del total
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	8.219.270.562.884	24,87%
Banco de Costa Rica (BCR)	7.267.827.211.423	21,99%
BAC-San José	5.352.136.103.007	16,19%
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	4.446.673.387.692	13,45%
Davivienda	2.362.919.347.044	7,15%
Grupo BNS – Scotiabank	2.320.733.359.967	7,02%
BCT	1.102.300.244.988	3,34%
Citibank (banco CMB)	742.861.431.761	2,25%
Banco Lafise	573.450.870.513	1,74%
Banco Improsa	449.417.053.398	1,36%
Banco Cathay	212.283.249.689	0,64%
Total	33.049.872.822.366	100,00%
Totales absolutos y porcentuales		
Total bancos públicos	19.933.771.161.999	60,31%
Total bancos privados	13.116.101.660.367	39,69%

Fuente: elaboración propia con base en los estados financieros de los grupos financieros, según éstos constan en la Web de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). Solo se incluyen los grupos financieros vinculados a bancos, no a cooperativas, mutuales o financieras no bancarias. A pesar de reiterados intentos, no fue posible descargar la información correspondiente al Grupo Prival. Los bancos Promérica y General no aparecen dentro de la categoría de “grupos financieros”.

Por su parte, el cuadro 2 detalla el número total de oficinas y agencias que los bancos, tanto públicos como privados, tienen a nivel nacional.

Cuadro 2. Bancos públicos y privados: número de oficinas y agencias (octubre 2022)

Nombre del banco	Número de agencias y sucursales	
Banco de Costa Rica (BCR)	244	
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	155	
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	99	
BAC-San José	39	
Davivienda	30	
Scotiabank	27	
BCT	12	
Banco Improsa	9	
Banco Lafise	8	
Banco Cathay	9	
Banco General	8	
Citibank (banco CMB)	1	
Banco Promérica	19	
Banco Prival	2	
Totales absolutos y porcentuales		
Total bancos públicos	498	75,2 %
Total bancos privados	164	24,8 %
Total general	662	100,0 %

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida los días 5 y 6 de diciembre de 2002, de la página web oficial de cada banco, excepto para BAC, Davivienda y Prival, la cual fue obtenida de la página Bancos en Costa Rica (<https://www.banco.co.cr>).

Un primer dato llama la atención: el peso relativo de los bancos privados, en el total de los activos (39,7%), es mucho mayor que el correspondiente peso relativo sobre el número total de oficinas y agencias (24,8%). Seguramente, la diferencia es mayor que lo que estas cifras sugieren, puesto que en el dato sobre monto de los activos de los grupos financieros no aparece tres bancos que sí están incluidos en este segundo cuadro. Esto sugiere que la inversión que realizan los privados, presta mucho menos atención a la cercanía física respecto de la clientela masiva, cuando, y como confirmaremos enseguida, se interesa principalmente por estar presentes en los centros de mayor actividad económica y donde más riqueza se concentra. Al respecto, véanse los cuadros número 3 y 4.

Cuadro 3. Oficinas y sucursales de los bancos públicos y privados: Total y las situadas en el área metropolitana de San José

Nombre del banco	(1) Número total de agencias y sucursales	(2) Agencias y sucursales en área metropolitana de San José	(3) Porcentaje (2)/(1)
Banco de Costa Rica (BCR)	244	100	41,0 %
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	155	32	20,6 %
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	99	32	38,5 %
BAC-San José	39	15	38,5 %
Davienda	30	16	53,3 %
Scotiabank	27	15	55,5 %
BCT	12	5	41,7 %
Banco Improsa	9	4	44,4 %
Banco Lafise	8	6	75,0 %
Banco Cathay	9	5	55,6 %
Banco General	8	6	75,0 %
Citibank (banco CMB)	1	1	100,0 %
Banco Promérica	19	9	47,4 %
Banco Prival	2	2	100,0 %
Totales absolutos y porcentuales			
	(1) Total	(2) En área metropolitana de San José	Porcentaje (2)/(1)
Total bancos públicos	498	164	32,9 %
Total bancos privados	164	84	51,2 %
Total general	662	248	37,5 %

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida los días 5 y 6 de diciembre de 2022, de la página web oficial de cada banco, excepto para BAC, Davienda y Prival, la cual fue obtenida de la página "Bancos en Costa Rica" (<https://www.banco.co.cr>). Por "área metropolitana de San José" comprendo la ciudad de San José y los cantones que conforman un anillo a su alrededor: Tibás, Moravia, Coronado, Montes de Oca, Curridabat, Desamparados, Alajuelita, Escazú y Santa Ana.

Cuadro 4. Oficinas y sucursales de los bancos públicos y privados: Total y las situadas fuera del área central del país (octubre 2022)

Nombre del banco	(1) Número total de agencias y sucursales	(2) Agencias y sucursales fuera del área central de Costa Rica	(3) Porcentaje (2)/(1)
Banco de Costa Rica (BCR)	244	94	38,5 %
Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)	155	86	55,5 %
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC)	99	40	40,4 %
BAC-San José	39	12	30,8 %
Davivienda	30	5	16,7 %
Scotiabank	27	4	14,8 %
BCT	13	4	30,8 %
Banco Improsa	9	3	33,3 %
Banco Lafise	8	1	12,5 %
Banco Cathay	9	2	22,2 %
Banco General	8	0	-
Citibank (banco CMB)	1	0	-
Banco Promérica	19	6	31,6 %
Banco Prival	2	0	-
Totales absolutos y porcentuales			
	(1) Total	(2) Fuera de la región central del país	Porcentaje (2)/(1)
Total bancos públicos	498	220	44,2 %
Total bancos privados	164	37	22,6 %
Total general	662	257	38,8 %

Fuente: elaboración propia con base en la información obtenida los días 5 y 6 de diciembre de 2022, de la página web oficial de cada banco, excepto para BAC, Davivienda y Prival, la cual fue obtenida de la página "Bancos en Costa Rica" (<https://www.banco.co.cr/>). Por "área central del país" entiendo básicamente el Valle Central, desde Paraíso de Cartago en un extremo, a San Ramón de Alajuela en el otro.

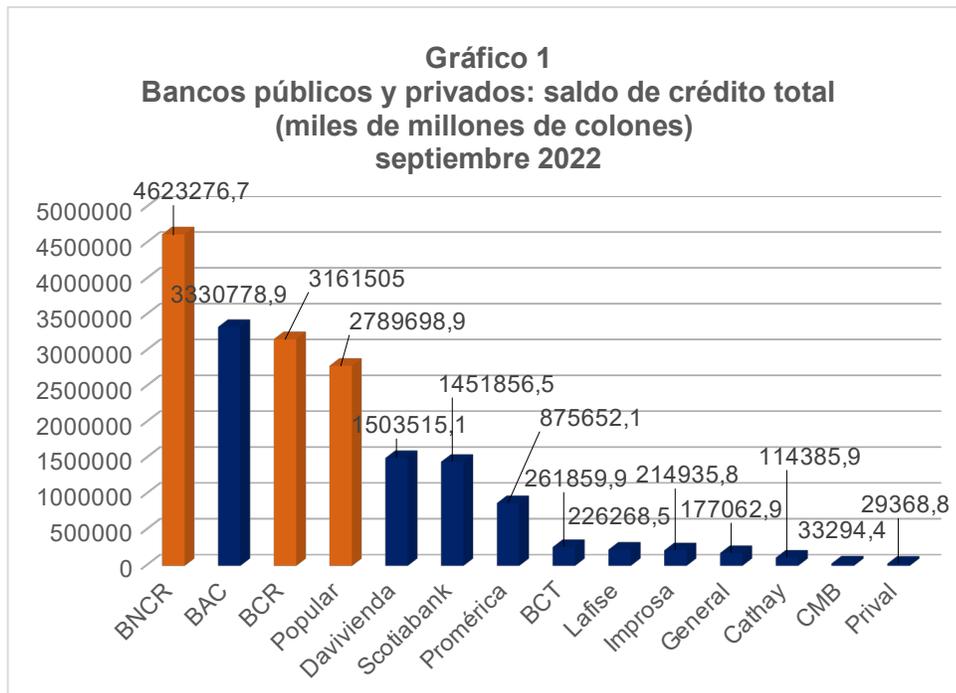
De los datos contenidos en los cuadros 3 y 4, se destaca lo siguiente:

- a. La presencia física de los bancos privados se concentra en el área metropolitana de San José y el área central del país, en mucho mayor medida que en el caso de los bancos públicos.
- b. En el caso de los privados, y sobre un número total de agencia y oficinas mucho más reducido, el 51% se ubican en el área metropolitana de San José, y más del 78%, en el área central del país. Vale decir, fuera del área central se encuentra solo el 21,7% de las sucursales de estos bancos.

- c. En el caso de los públicos, en el área metropolitana de San José está el 32,9% y en el área central, el 55,8%. Por lo tanto, fuera de esa área central, se ubica el 44,2% del total de agencias y oficinas, lo cual más que duplica el porcentaje correspondiente a los privados.
- d. Un dato ilustrativo: en el cantón de Escazú, con una población que equivale a aproximadamente a 1,35% de la población total del país, están situadas 19 agencias de bancos privados, lo que equivale al 11,6% del correspondiente total. Bien se sabe que Escazú es un cantón opulento y económicamente muy próspero, sede de poderosas corporaciones transnacionales, y residencia de buena parte de la gente más adinerada del país. Es un hecho innegablemente notorio, el que los bancos privados se sientan en la necesidad de establecer una cercanía física con ese tipo de población, y todavía más puesto que esta, por lo general dispone de las mejores posibilidades de conectividad.
- e. Ciertamente, el caso del BCR presenta algunas particularidades. El porcentaje de sus oficinas y agencias en el Área Metropolitana de San José es comparable al del BCT y ligeramente mayor que la del BAC. Pero, aún así, el porcentaje fuera del área central es considerablemente mayor que el de cualquiera de los bancos privados, cuando, además, el número absoluto de sus agencias situadas fuera de esa área central (94), multiplica por 2,54 veces, la cifra correspondiente a todos los bancos privados sumados (37).

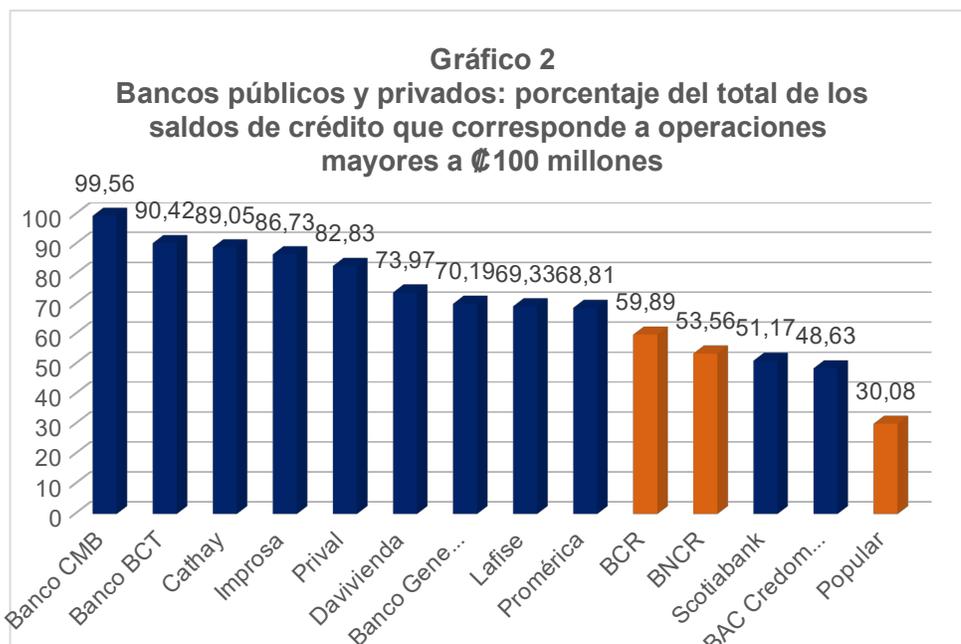
Prioridades en materia crediticia

El gráfico número 1 presenta los datos correspondientes al saldo total de la cartera crediticia de los tres bancos públicos y los once privados. Es claro que, entre estos últimos, el BAC es mucho más grande que los demás y que hay algunos bancos privados que manejan una cartera crediticia muy pequeña. Por ejemplo: El BNCR maneja una cartera crediticia que equivale a 157,4 veces la del Banco Prival, el más pequeño de todos los bancos privados. Comparado con el BAC, la relación es de 112,6 veces.



Fuente: elaboración propia con base en los reportes crediticios al mes de septiembre de 2022, descargados de la página web de la SUGEF.

Interesa, asimismo, examinar el tamaño o la cuantía de los créditos o los préstamos concedidos, ya que esto permitiría formarse una idea, siquiera aproximada, del tipo de clientela que los bancos atienden, y del grado en el cual se logra cierta democratización del crédito, o si este tiende a concentrarse en clientes de gran tamaño, que, en tanto tales, usualmente serán clientes corporativos. Los datos se muestran en el gráfico número 2, el cual demuestra que, en líneas generales, los bancos públicos enfatizan en mayor grado los créditos relativamente pequeños. Sin embargo, la información que proporciona la SUGEF en su página web es limitada, ya que solamente permite diferenciar, en forma agregada, entre créditos mayores a ₡100 millones y créditos por debajo de ese límite.



Fuente: elaboración propia con base en los reportes crediticios al mes de septiembre de 2022, descargados de la página web de la SUGEF.

En general, los datos del gráfico anterior (que es necesario vincular con los del gráfico 1), permiten observar un patrón aproximado, más o menos, en estos términos:

- a. Los bancos públicos tienden a enfatizar, en mayor grado, los créditos relativamente pequeños, los cuales, generalmente, implican mayores costos administrativos y riesgos más elevados. Los casos, relativamente especiales, de Scotiabank y BAC, tienen algunas particularidades que luego examinaré.
- b. En líneas generales, los bancos más pequeños -todos privados- tienden a concentrarse en créditos relativamente más grandes, o sea, por encima de ₡100 millones. Por ejemplo: entre los 7 bancos en los que el porcentaje respectivo excede del 70%, se incluyen los 5 bancos más pequeños en términos del tamaño de su cartera crediticia, los cuales, ordenados de menor a mayor, son los siguientes: Prival, CMB, Cathay, General e Improsa.
- c. Por su parte, son los bancos privados relativamente grandes, los que tienden a tener una menor concentración en créditos por encima de ₡100 millones. De tal forma, los 3 bancos privados donde el porcentaje que los créditos de más de ₡100 millones es más bajo, ocupan, entre los bancos privados, los lugares primero, tercero y cuarto, en términos del tamaño total de la respectiva cartera crediticia, los cuales son, en su orden, los siguientes: BAC, Scotiabank y Promérica.

Por su parte, cuando se analiza la estructura crediticia de los bancos por actividad económica, las conclusiones resultan más bien matizadas, si bien hay algunos patrones, relativamente reconocibles, que conllevan similitudes entre bancos públicos y privados. Véase el cuadro número 5.

Cuadro 5. Bancos públicos y privados: crédito para construcción, servicios y consumo: porcentaje en la cartera total de cada banco y en la parte correspondiente a préstamos inferiores a ₡100 millones

Crédito para construcción, servicios y consumo (% del crédito total de cada banco)		Crédito para construcción, servicios y consumo (% del total del crédito correspondiente a préstamos inferiores a ₡100 millones)	
Nombre del banco	Porcentaje	Nombre del banco	Porcentaje
Scotiabank	94,9	Scotiabank	98,8
BAC	80,6	General	98,2
BNCR	73,6	BCR	97,6
Popular	70,5	Proamérica	97,1
General	69,2	BAC	96,6
Lafise	66,9	Popular	93,7
BCR	66,2	Prival	93,2
Proamérica	46,6	BNCR	92,6
Davivienda	40,2	Davivienda	92,0
Prival	36,8	Lafise	84,0
BCT	32,7	BCT	74,5
Improsa	32,0	Improsa	43,3
Cathay	17,3	Cathay	25,8
CMB (Citibank)	13,7	CMB	25,8

Fuente: elaboración propia con base en los reportes crediticios de cada banco al mes de septiembre de 2022, descargados de la página web de la SUGEF. "Construcción" incluye: "construcción, compra y reparación de inmuebles". Por conveniencia expositiva, lo designaré simplemente como "construcción". Seleccioné estos tres rubros, en virtud del peso, muy significativo, que tienen en las carteras crediticias.

Conviene destacar lo siguiente en relación con los datos del cuadro anterior:

- En la mayoría de los bancos, los rubros de construcción, servicios y consumo, tienden a ser las actividades prioritarias, en cuanto a la asignación del crédito. Téngase presente que nos estamos refiriendo a solamente tres ítems, sobre un total de 17 que aparecen en la nomenclatura de actividades económicas que utiliza la SUGEF
- Esa conclusión se mantiene, pero reforzada, cuando observamos las colocaciones correspondientes a préstamos inferiores a ₡100 millones.
- Sin embargo, al enfocar nuestra atención en este último componente (créditos inferiores a ₡100 millones), se observará que las prioridades se centran en mucho mayor grado en construcción y consumo. En es-

- ta categoría de créditos, esos dos ítems representan, por sí solos, más del 90% de las colocaciones para los siguientes bancos: BNCR, BAC, BCR, Popular, Davivienda, Scotiabank, Proamérica y Prival.
- d. Siempre dentro de esa categoría (menos de ₡100 millones), el rubro “consumo” tiene un peso especialmente elevado en tres casos: Proamérica (85,7% de todas sus colocaciones en esa categoría); BAC (64,6%); Popular (58,7%). Es de hacer notar, que BAC y Proamérica son, precisamente, los bancos con una más amplia y generosa oferta de tarjetas de crédito: 93 tipos de tarjetas el primero, 71 el segundo. Y precisamente es el Banco Popular el que ocupa el tercer lugar, con una oferta de 57 tipos de tarjetas (Porras Alvarado 2022).
 - e. Debe mencionarse que, en el caso de Scotiabank, construcción, servicios y consumo acaparan el 95% de su cartera total, y casi el 99% si solo consideramos los créditos de menos de ₡100 millones. Ningún otro banco muestra un tal alto grado de concentración de su cartera crediticia.
 - f. El gran peso de estos rubros -según lo mencionado en los puntos d) y e) anteriores- explica que el menor peso relativo de los créditos de más de ₡100 millones, en estos tres bancos privados (Proamérica, Scotiabank y BAC), según habíamos observado en el gráfico 2.

Debe también mencionarse que los bancos pequeños, o sea, aquellos que movilizan cifras más pequeñas por concepto de colocaciones crediticias, tienden, en líneas generales (aunque con excepciones), a estar menos concentrados en créditos para consumo, construcción y servicios. Así, por ejemplo, mientras en el Scotiabank esos tres ítems acaparan el 95% de todas sus colocaciones, y en el BAC, un 81%, en el caso del Cathay, es necesario sumar 8 ítems distintos para alcanzar el 90% del total de colocaciones.

¿Qué conclusiones generales podemos derivar de todo lo anterior? Básicamente, las siguientes:

- a. Al comparar bancos públicos con privados, se observa una considerable similitud en la composición de sus carteras crediticias.
- b. El peso tan significativo del crédito para construcción y para consumo, claramente indica un énfasis en crédito orientado a personas y hogares, más que crédito empresarial para las diversas actividades económicas. Eso se reafirma al observar que, el peso relativo de esos dos rubros, es mucho más alta en la categoría de créditos inferiores a ₡100 millones. Esta es una faceta de la cuestión que es compartida por bancos públicos y privados, especialmente los privados más grandes.
- c. En lo que a las actividades económicas se refiere, la que se enfatiza es la que, de forma genérica e imprecisa, se designa como “servicios”.

- d. Hay algunas pequeñas diferencias entre bancos públicos y privados, en los siguientes dos aspectos: “comercio” -que corresponde también al sector terciario- recibe crédito por montos relativamente significativos por parte, sobre todo, de los bancos privados. Entretanto, el ítem “electricidad, telecomunicaciones, gas y agua” goza de alguna prioridad por parte de los bancos públicos.

Tasas de interés e indicadores de intermediación financiera: los bancos públicos son más eficientes

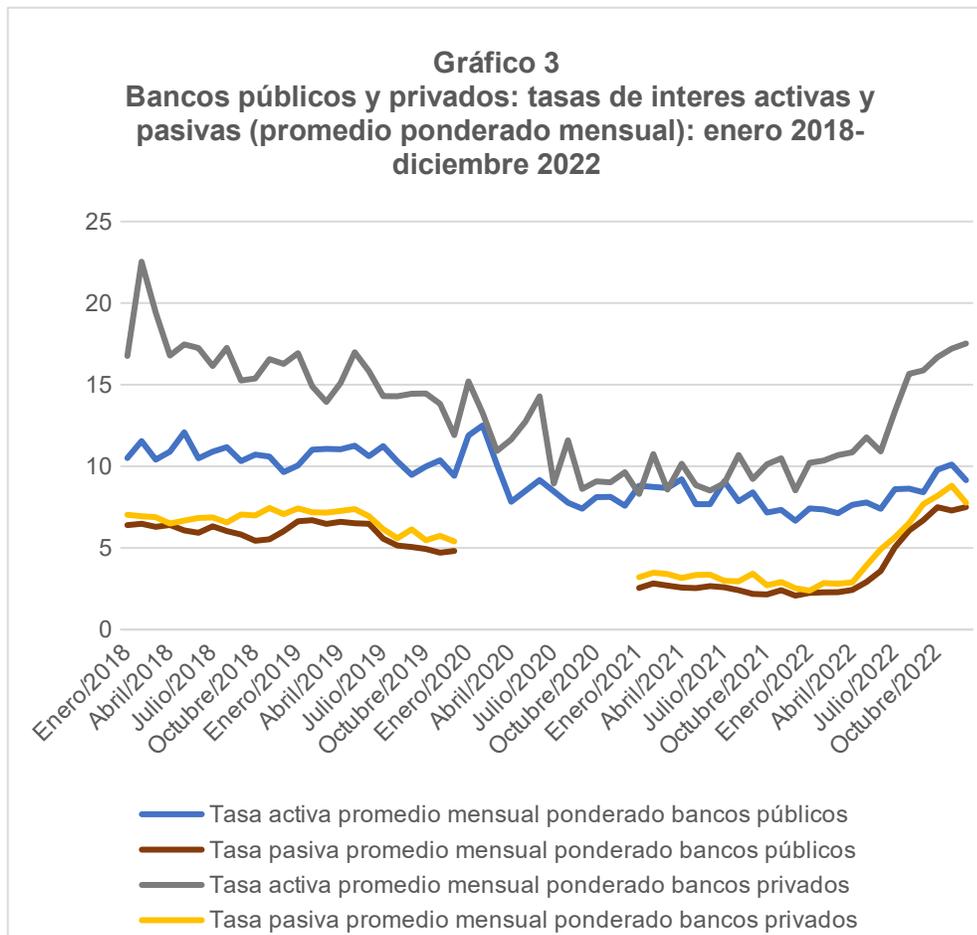
Tasas de interés

Más abajo aporto una serie de gráficos, los cuales resumen un conjunto de datos que demuestran que los bancos públicos son claramente más eficientes que los privados, en el sentido de que operan con menores costos, lo cual se refleja tanto en los llamados “márgenes de intermediación financiera”, como en las tasas de interés que cobran sobre los créditos. Recordemos que el “margen de intermediación”, que en su versión más simplificada se expresa como la diferencia entre las tasas pasivas que pagan los bancos sobre sus depósitos, y las que cobran sobre los créditos que conceden, es, en sentido más general, un indicador que intenta medir la eficiencia operativa, mediante la comparación entre ingresos financieros y egresos financieros.

Las conclusiones principales se pueden resumir de la siguiente forma:

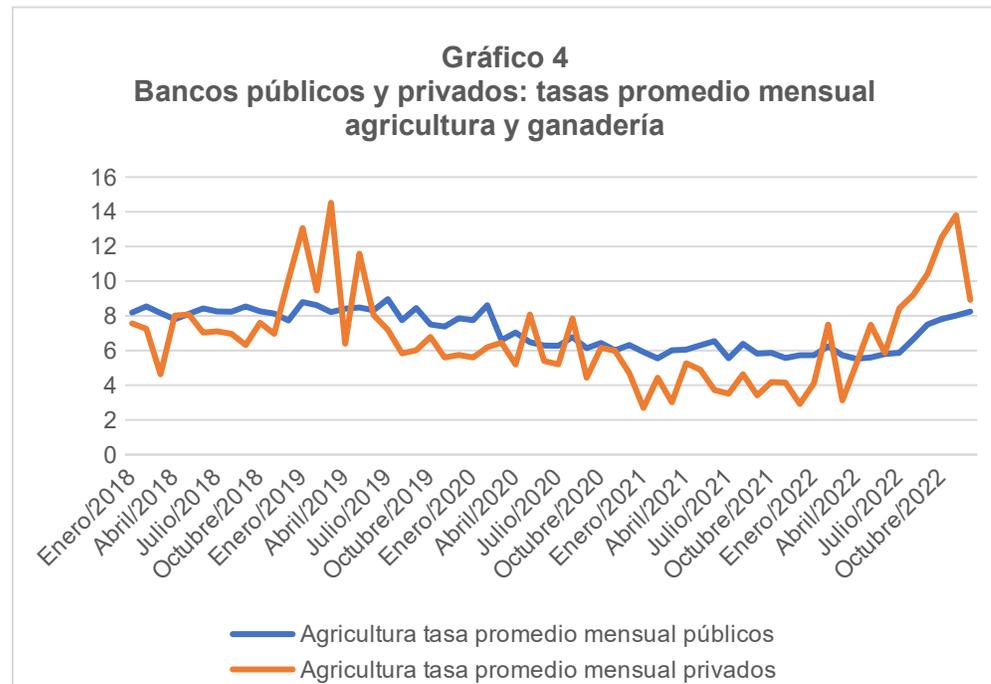
- a. Gráfico número 3, tasas de interés pasivas (promedio mensual ponderado): en el período de cinco años, comprendido entre enero de 2018 y diciembre de 2022, las tasas pasivas de la banca pública tendían a ser inferiores a las de la banca privada, por un margen que, la mayoría de las veces, oscilaba entre 0,5 y 1 punto porcentual. Ocasionalmente la diferencia cayó por debajo de 0,5 puntos, como solo raramente se elevó por encima de un punto, y, mucho menos usual, que sobrepasase 1,5 puntos porcentuales. O sea: no hay una diferencia significativa en las tasas pasivas, no obstante, la presunta ventaja que ofrece la “garantía estatal” de los depósitos a favor de los públicos (en relación con este detalle particular, volveré al final de este artículo).
- b. Gráfico número 3, tasas de interés activas (promedio mensual ponderado): las tasas que cobran los bancos privados tendieron a aproximarse a las de los públicos, básicamente hacia finales de 2019 e inicios de 2020, y se mantuvieron relativamente cercanas (ocasionalmente por debajo) durante todo ese año, y hasta julio de 2021. Esto coincidió con un período de relativo relajamiento de la política monetaria del Banco Central, el cual empezó a aplicar reducciones a su tasa de interés de referencia (la Tasa de Política Monetaria: TPM), desde finales de marzo de 2019. La crisis que provocó la pandemia del

- COVID-19, consolidó ese movimiento, e hizo que, hacia junio de 2020, el Banco Central llevara la mencionada tasa hasta un mínimo histórico de 0,75%, en el cual se mantuvo hasta mediados de diciembre de 2021. Eso, más las facilidades de crédito extraordinarias que, en el contexto pandémico, el Banco Central puso a disposición de los bancos comerciales, parecen haber propiciado esa convergencia en las tasas activas entre bancos privados y públicos. O sea, fue un subsidio, disimulado detrás de las decisiones del Banco Central, lo que facilitó que se diera ese movimiento hacia la relativa igualación de las tasas. Aun así, hacia agosto de 2021, cuando todavía la TPM se mantenía en ese mínimo histórico, de nuevo se empieza a abrir la brecha. Hacia finales de 2022, el margen entre las tasas activas de los bancos públicos y las de los privados, son similares a las que se observaban en 2018, y se ubican en el rango de 7-8 puntos porcentuales.
- c. La conclusión general, que se desprende de lo señalado en los dos puntos anteriores: el margen que separan las tasas activas de los bancos privados de las tasas activas de los públicos, es, en general, mucho más amplio que el respectivo margen en el caso de las tasas pasivas. Lamentablemente, en la página Web del Banco Central no están disponibles los datos sobre la tasa pasiva promedio mensual ponderado correspondiente a 2020 (el año de la fase aguda de la crisis pandémica). Pero, exceptuando ese año, los datos para los otros años ratifican claramente esa conclusión. De tal modo, la ratio entre el margen de las tasas activas (tasas activas públicos - tasas activas privados) sobre el margen de las pasivas (tasas pasivas públicos - menos tasas pasivas privados), tiende frecuentemente a estar por encima de 6 y muy raramente por debajo de cuatro, lo cual sugiere costos mucho más altos, y una menor eficiencia, en el caso de la banca privada.
 - d. Los gráficos 4, 5, 6, 7, y 8, presentan las **tasas activas promedio mensual.**, diferenciando bancos privados y públicos para las siguientes actividades: agricultura y ganadería, industria manufacturera, construcción y vivienda, consumo y servicios. Las dos primeras son las actividades productivas a las que tradicionalmente se les concedía más importancia. Como vimos en la sección 2 de este artículo, las otras tres son hoy las que acaparan una proporción más elevada de las colocaciones crediticias de los bancos públicos y de la mayoría de los privados.



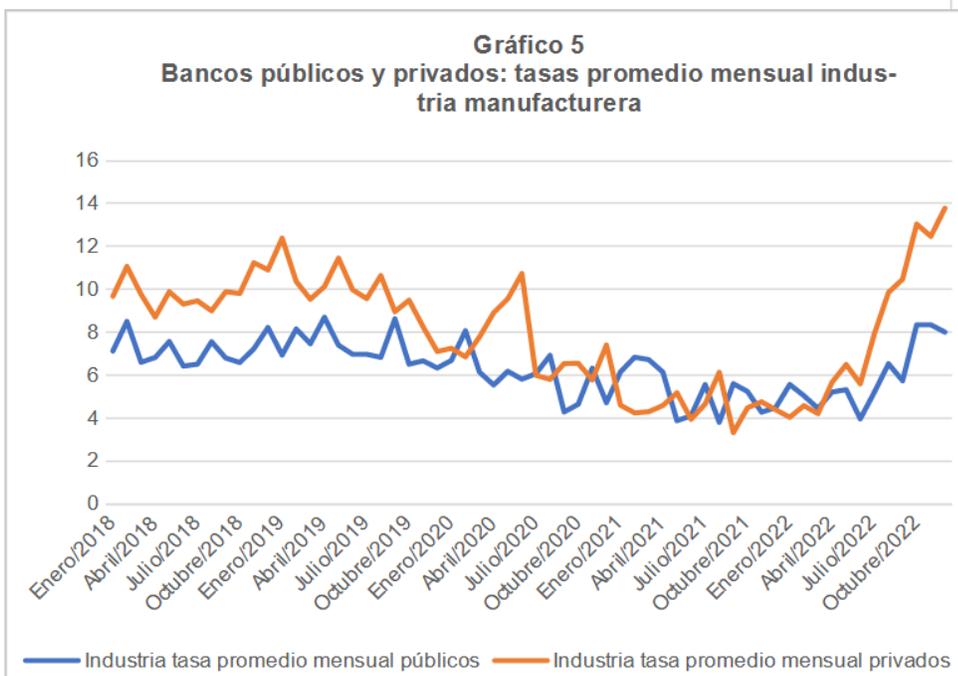
Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

- e. El caso de la agricultura y ganadería (gráfico número 4), es el único en el cual los bancos privados tienden a ofrecer tasas de interés relativamente más favorables. Sobre un total de 60 datos mensuales, en 44 las tasas de los públicos son más altas, aunque, en general, el margen es inferior a 3 puntos porcentuales. En los 16 datos mensuales en que las tasas de los públicos son más bajas, en varias ocasiones se registran márgenes relativamente amplios, de más de 4 puntos porcentuales.

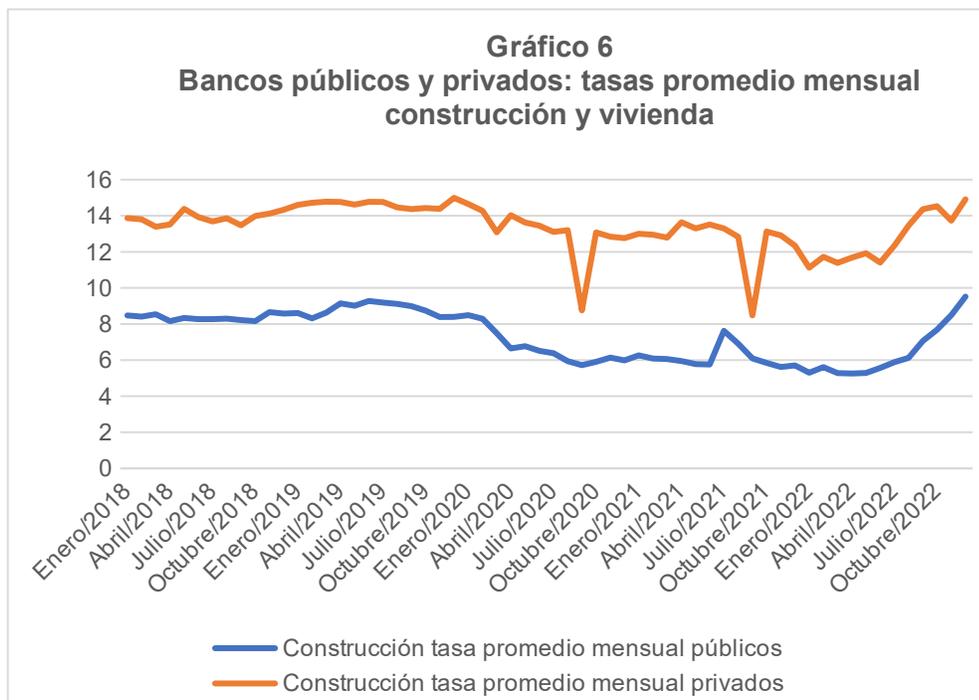


Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

- f. En lo que se refiere a la industria manufacturera (gráfico número 5), se observan tres etapas bien diferenciadas a lo largo del quinquenio considerado. En la primera, que, aproximadamente, llega hasta mediados de 2020, las tasas de interés privadas son más elevadas que las de la banca pública. En la segunda fase, que coincide con el período pandémico y las políticas monetarias más relajadas del Banco Central, se extiende hasta marzo de 2022, las tasas de ambos tipos de bancos tienden a ser bastantes similares. A partir de abril 2022, y hasta concluir el año, se vuelve a abrir una brecha significativa y las tasas de los privados exceden en más de 4 puntos las de los públicos.



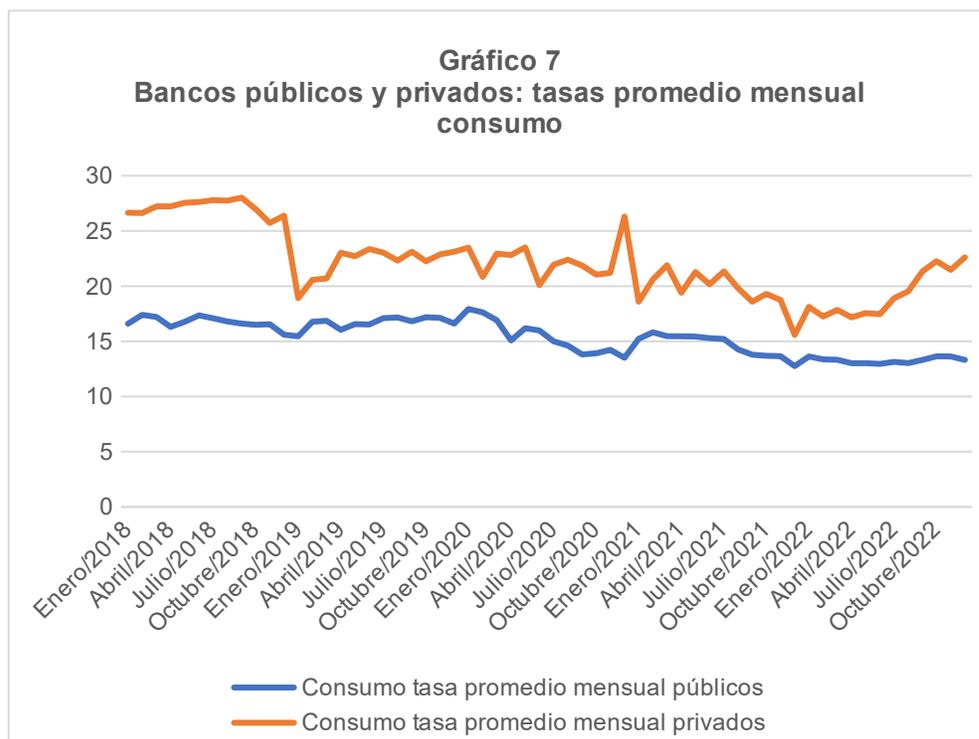
Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.



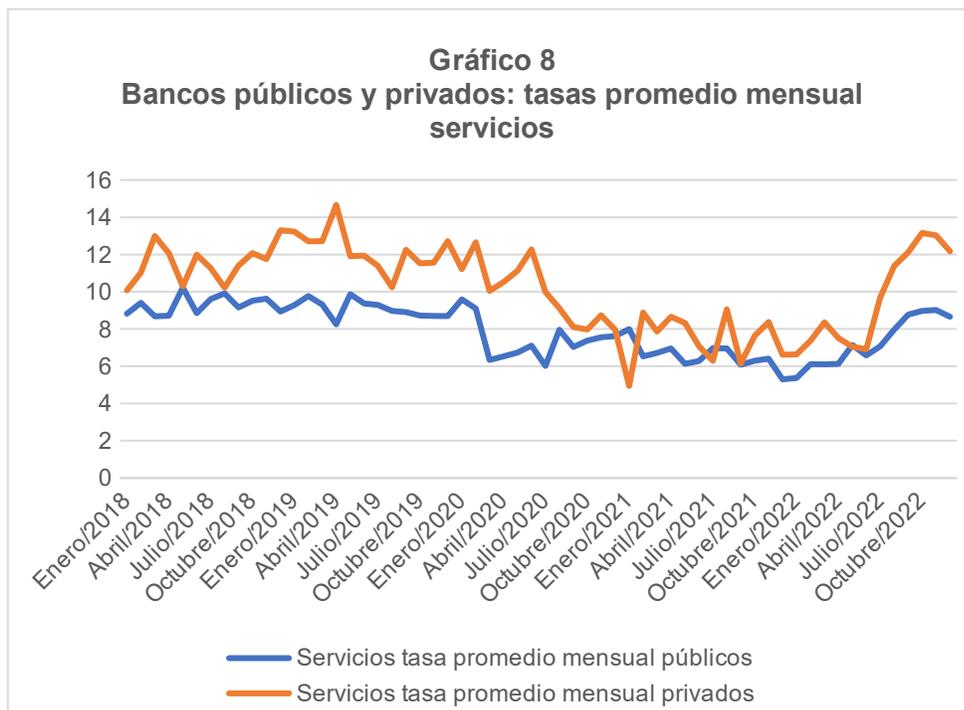
- g. En el caso de la construcción (gráfico número 6), la brecha es siempre, e invariablemente, muy amplia. Las tasas de los privados exceden en 5, 6, 7 puntos porcentuales a las de los públicos y a veces más. Hay momentos en que las primeras más que duplican las segundas; por ejemplo, durante el año completo comprendido entre octubre de 2021 y septiembre de 2022.
- h. Para el rubro de consumo (gráfico número 7), se observa que, durante el año 2018, los márgenes son sumamente amplios: las tasas de los privados fácilmente exceden en 10 punto, o inclusive más, a los públicos. En 2019, hay cierto acortamiento de esa brecha, la cual por momentos cae a 4 puntos, pero, usualmente, se instala en más de 5 puntos, a veces 6-7 puntos. Una tendencia bastante similar se mantiene hasta avanzado 2022, pero en los últimos meses de este año, los márgenes de nuevo se amplían hasta 8-9 puntos.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

- i. En lo que atañe a los servicios (gráfico número 8), durante los años 2018, 2019 y hasta entrado 2020, las tasas de los privados se mantienen por encima de las de los públicos por un margen que usualmente oscila en el rango entre 2 y 4 puntos porcentuales. De septiembre 2020 en adelante, la diferencia se estrecha considerablemente y tien-

de a oscilar en los alrededores de un punto porcentual. Ese comportamiento se extiende por dos años, hasta agosto 2022. En los últimos meses de este año, esa diferencia se amplía por encima de los 4 puntos porcentuales.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

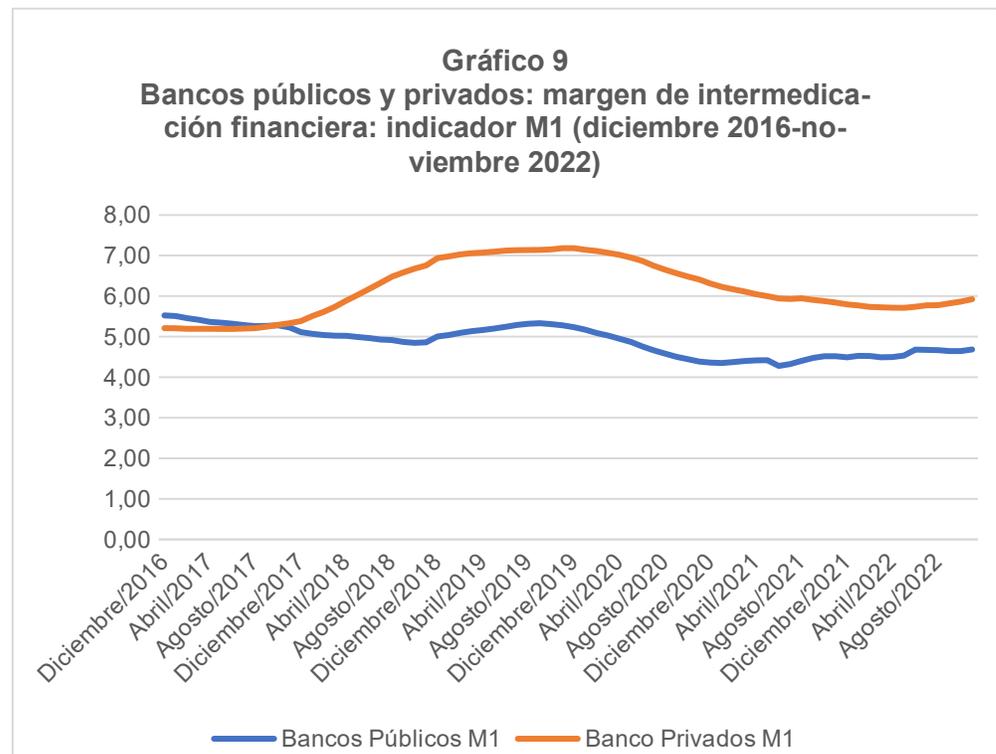
Conclusión a partir de todo lo anteriormente comentado: si bien, como tendencia general (con algunas excepciones), los bancos privados cobran tasas más elevadas que los públicos, ese hecho adquiere especial notoriedad respecto de los tres rubros de mayor peso en la cartera crediticia de los bancos públicos y de los principales bancos privados. Me refiero a construcción y vivienda, consumo y servicios. En estos tres casos -y especialmente en el primero- los bancos públicos ofrecen condiciones marcadamente más favorables que los privados. De forma que, aunque la estructura de la cartera crediticia tiende a ser similar, los públicos siguen ahorrándole una cuantía sustancial de recursos a su clientela y a la sociedad costarricense, en general, en términos de lo que esta deba desembolsar por pagos de intereses. Los privados, en cambio, imponen costos financieros significativamente más elevados.

Márgenes de intermediación

A fin de ilustrar un poco más la discusión que ha sido planteada en este apartado, véase más abajo el gráfico número 9, que presenta los datos, elabora-

dos por el Banco Central, de un indicador -a mi parecer el de alcances más generalizados y representativos- que intenta evaluar los llamados “márgenes de intermediación financiera”, o sea, la brecha entre ingresos financieros y gastos financieros de los bancos, la cual se supone refleja el costo de administración de los recursos y de la generación de créditos por parte de los bancos. Son datos mensuales que inician en diciembre de 2016 y cubren seis años completos hasta noviembre de 2022. El indicador en mención se identifica como el M1, y se define de la siguiente forma: $M1 = (\text{Ingreso Activo Productivo} / \text{Activo Productivo}) - (\text{Gasto Financiero} / \text{Pasivo Total})$.

El gráfico es elocuente y no requiere mucha explicación. Hasta finales de 2017, los bancos privados tenían un pequeño, más bien insignificante, margen a su favor. Desde finales de ese año las cosas se invierten a favor de los bancos públicos, los cuales abren una brecha muy considerable respecto de los privados. El mensaje aquí, reitera lo que ya veíamos anteriormente: *los bancos públicos son mucho más eficientes*.



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica. $M1 = (\text{Ingreso Activo Productivo} / \text{Activo Productivo}) - (\text{Gasto Financiero} / \text{Pasivo Total})$

Comentario final

Existen todas las razones para que los bancos públicos tengan costos más elevados que los privados, y para que ello se refleje en sus tasas de interés y en los indicadores sobre los márgenes de intermediación financiera.

Primero, los bancos públicos tienen una mucho mayor cantidad de agencias y oficinas bancarias y, en proporción mucho más alta que los privados, esas oficinas se encuentran fuera del área metropolitana de San José y, más en general, fuera del área central del país. Ello incluye una cantidad apreciable de oficinas que se ubican en comunidades muy alejadas, de baja concentración poblacional y, en general, de menor desarrollo relativo. Todo esto impone mayores costos. Todo lo contrario, los bancos privados toman la ruta fácil para reducir costos, puesto que su opción preferida consiste en concentrar sus oficinas en las principales ciudades del Valle Central, especialmente San José, e, inclusive, en cantones muy ricos, como es el caso de Escazú.

Si, en vista de lo anterior, se quisiera argumentar que, en todo caso, caminamos hacia la digitalización de los servicios bancarios, lo que reduciría la importancia de la presencia física de los bancos, seguiría en pie la interrogante ¿por qué los bancos privados enfatizan la presencia física en las ciudades del Valle Central, en especial cantones muy opulentos, que son precisamente los lugares donde se dispone de mejor conectividad? Lo cierto es que se vuelve más importante la presencia física, ahí donde no se dispone de una conectividad óptima, y no donde esta es mejor. Los bancos privados hacen exactamente lo inverso, cuando, en cambio, los públicos sí parecen considerar en grado mucho mayor, esas particularidades y necesidades.

Pero, aparte lo anterior, todavía queda en pie otra preocupación: conectividad no significa, ni mucho menos, democratización ni acceso universal. Una tendencia que hoy se manifiesta con cada vez más fuerza, es la que le pone precio al acceso a los servicios de internet. Así, por ejemplo, la prensa digital, que hace 20 años era de acceso gratuito, hoy tiende a imponer tarifas, inevitablemente limitantes. Nada impide creer que, en el negocio financiero, no se haga lo mismo y que, inclusive, se avance hacia la imposición de tarifas diferenciadas, según sea el grado de sofisticación de los servicios ofrecidos. Por ello mismo, sigue siendo necesario contar con bancos públicos cuyo funcionamiento no responda estrictamente a criterios de rentabilidad y los cuales estén dispuestos a arrostrar costos que, como bien hemos podido comprobar, los bancos privados tienden a eludir.

Segundo, si bien es cierto que la estructura de la cartera crediticia de los bancos públicos tiene similitud con la de los bancos privados (excepto los más pequeños), también es verdad que, en general, los públicos trabajan con créditos de cuantía relativamente menor, lo cual conlleva mayores costos administrativos y mayores riesgos. Sobre todo, es innegable que, en la gran mayoría de los casos, y para las mismas actividades económicas, las tasas de interés que cobran los públicos tienden a ser claramente más favorables que las que establecen los privados. Es desde luego llamativo que, aun te-

niendo una orientación similar en cuanto a sus colocaciones crediticias, en un caso, se le impongan a la clientela costos financieros mucho más altos que en el otro.

Pero, además, los bancos públicos soportan *cargas parafiscales* mucho más elevadas que los bancos privados. Esas cargas son al modo de tributos adicionales, que se cobran sobre las ganancias o utilidades y que tienen un destino específico, o sea, contribuyen a financiar una determinada institución o programa público. Son cargas adicionales que se suman al 30% del impuesto sobre las ganancias.

Cuadro 6. Cargas parafiscales establecidas para los bancos públicos y privados

Carga parafiscal	Porcentaje sobre las ganancias	Bancos obligados a pagarla
Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (Conape)	5 %	Todos los bancos
Comisión Nacional de Emergencias (CNE)	3 %	BNCR y BCR
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop)	10 %	BNCR y BCR
Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide)	5 %	BNCR, BCR y Popular
Régimen de pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja	15 %	BNCR y BCR

Fuente: elaboración propia con base en Avendaño y Arce (2021).

De acuerdo con Avendaño y Arce (2021), y según se desprende de la información proporcionada por el gerente general del BCR, señor Douglas Soto Leitón, en una carta dirigida a un diputado de la República, las mencionadas cargas parafiscales no se deducen del pago del impuesto sobre las ganancias, excepto en el caso de la contribución a CONAPE, la cual es, curiosamente, la única carga que los bancos privados comparten con los públicos. Ello significa que, sumadas las cargas parafiscales al impuesto, el BNCR y el BCR tributan más de un 60% de sus ganancias anuales. Seguramente ninguna otra empresa en Costa Rica tributa, ni de lejos, a una tasa tan alta como lo hacen estos bancos públicos. Posiblemente sea otra empresa pública -la Fábrica Nacional de Licores (FANAL)- la única que se les acerca.

Sabemos que los bancos públicos gozan de la garantía estatal sobre depósitos, y que los bancos privados deben cumplir con el llamado peaje bancario

(un 17% de sus depósitos en cuenta corrientes deben destinarse a financiar programas de banca para el desarrollo). Tales son las dos desventajas relativas que arrastran los bancos privados. Sin embargo, es posible que se haya exagerado los alcances de tales desventajas. En primera instancia, recordemos que la diferencia entre las tasas pasivas que pagan los bancos públicos y las que pagan los privados es muy poco significativa. Desde este punto de vista, la “garantía estatal” parece tener muy escasa influencia y, en buena medida, ha de estar compensada por la idea de que, con toda seguridad, el Banco Central no dejará de actuar como “prestamista de última instancia”, cuando algún banco privado enfrente problemas de liquidez. Ello significa que, en rigor, también los bancos privados cuentan con cierta garantía estatal, aún si esta es de relativo menor alcance.

En cambio, hemos comprobado que, partiendo de ese margen muy estrecho entre las tasas pasivas, la diferencia en las tasas activas tiende a ser mucho más amplia. Si en lo primero se reflejaría la presunta ventaja relativa de contar con garantía estatal, la cual, sin embargo, parece tener tan solo una muy reducida incidencia, en lo segundo se evidenciaría un desempeño administrativo y gerencial claramente más satisfactorio en el caso de los bancos públicos.

En lo que respecta al “peaje” del 17% de los depósitos en cuenta corriente, por diferentes razones esta obligación es menos gravosa de lo que se cree. Omito señalar algunos otros factores que podrían incidir en ese sentido, y me limito a enfatizar lo siguiente: pareciera que los bancos privados han aprendido a eludir esa restricción, recurriendo, en mucho mayor grado que los públicos, a fuentes externas de financiamiento, lo que les ha posibilitado colocar mucho más crédito en dólares que los públicos. De hecho, a noviembre de 2022, y según los datos del Banco Central, el 65,7% del crédito total colocado por los bancos privados estaba en moneda extranjera frente a solamente 21,2% de los públicos. Evidentemente, esto conlleva un riesgo cambiario, lo cual debería incidir sobre las tasas de interés, pero, de nuevo, es posible que, también en este caso, prevalezca una presunción implícita, en el sentido de que, en caso necesario, el Banco Central intervendría para apoyar a un banco privado en problemas. Pero, además, es necesario tener presente otro factor, al menos tan importante como el anterior, en relación con lo siguiente: desde 2008, y hasta el momento en que concluyo este artículo (enero 2022), las políticas vigentes (en relación con un régimen de irrestricta libertad para el movimiento de capitales y sistemática promoción de la atracción de capitales extranjeros), así como los patrones usuales de actuación del Banco Central (interviene mucho más enérgicamente cuando el dólar sube que cuando baja), han propiciado algo que, pasados los años, merecería ser considerado como una situación de “revalorización crónica” del colón frente al dólar. Ello no solo incentiva la colocación de créditos en dólares entre sectores de la población cuyos ingresos son en colones, sino que actúa como un seguro para garantizar la sostenibilidad de esa cartera crediticia dolarizada. O sea, hay aquí, de forma implícita, un mecanismo público de apoyo y subsidio a la gestión de la banca privada. A todo lo anterior, debemos agregar que, durante to-

do el período posterior a 2008, y hasta inicios de 2022, las tasas de interés a nivel internacional se mantuvieron en niveles sumamente reducidos, en un ambiente de gran liquidez y abundancia de capitales. Todo lo cual facilitaba la obtención de financiamiento externo por parte de los bancos privados, y debería facilitar colocaciones crediticias en dólares a tasas más bajas. Y, sin embargo, y a pesar de todo lo anterior, hemos comprobado que las tasas activas de los privados han sido consistentemente más altas que las de los públicos, tanto en el promedio general, como en actividades específicas.

El caso es que, de cualquier manera, las desventajas relativas que enfrentan los bancos privados, empequeñecen frente a las que tienen los públicos, sobre todo los altísimos niveles de tributación (que exceden del 60% de las ganancias, para el BCR y el BNCR), lo cual, como es razonable imaginar, restringe seriamente su capacidad de capitalización y el margen de que disponen para invertir en capacitación del personal y en ampliación y mejora de la infraestructura física y tecnológica. Todo lo cual realza en alto grado la capacidad de estos bancos, no solo para mantener una presencia significativa en todo el territorio nacional, sino, asimismo, para ofrecer tasas de interés mucho más favorables.

Conclusión: es falsa la afirmación del presidente Rodrigo Chaves, en el sentido de que al país le conviene privatizar el BCR, puesto que, según él, eso traerá una ganancia en la eficiencia e, inclusive, una mayor tributación. En virtud de los patrones de comportamiento observados, la privatización tendrá, todo lo contrario, dos efectos: *menos presencia física en el territorio nacional y mayores tasas de interés sobre los créditos*. Todo lo cual traerá grandes pérdidas de eficiencia para la economía nacional, como asimismo pérdidas significativas para toda la sociedad costarricense, al debilitarse la equidad en el acceso al crédito. Puede también razonablemente decirse que, conforme la digitalización de los servicios bancarios se extienda, el acceso justo y democrático a esos servicios, requerirá del aporte de los bancos públicos. Y siendo que la privatización hará necesario suprimir las elevadas cargas parafiscales que el BCR aporta, ello asimismo implicará menos recursos para el sostenimiento de las finanzas públicas.

Queda pendiente una pregunta importante: *¿por qué los bancos públicos son más eficientes que los privados?* Aunque suene paradójico, es posible que la respuesta tenga que ver con la orientación dominante de los segundos hacia la rentabilidad de corto plazo. Pero eso es tema para una investigación aparte.

Bibliografía

Periódicos

Avendaño Arce, Manuel, “Bancos estatales ven en plan de aporte solidario al Gobierno una oportunidad para librarse de cargas parafiscales”, *El*

Financiero, acceso el 15 de enero de 2023, <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/bancos-estatales-ven-en-plan-de-aporte-solidario/KBYKL2V6CJAPRMDTXDOLZM4LYI/story/>

Cordero Parra, Montserrat. "Rodrigo Chaves: privatizar el BCR le sirve más a la 'señora de Purral'". 2022. *Universidad* (San José), 28 de noviembre de 2022.

Córdoba González, Juan Diego. 2022. "Rodrigo Chaves: 'El BCR le sirve más a Costa Rica en manos privadas'". *La Nación* (San José), 9 de noviembre de 2022.

Murillo, Álvaro. Rodrigo Chaves dice que bastarían 29 diputados para privatizar el BCR. 2022. *Universidad* (San José), 12 de septiembre de 2022.

Documentos

Porras Alvarado, Luisiana. 2022. "Tercer estudio trimestral de tarjetas de crédito del 2022. Elaborado con datos vigentes al 31 de julio 2022". Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), 5 de septiembre de 2022.