

## **LA BANCA NACIONALIZADA: ¿SIN PECADO CONCEBIDA?**

*Leonardo Garnier\**

La nacionalización bancaria -o más bien, su privatización-, ha sido tema candente de política económica en los últimos seis años. Para unos, el dogma de la nacionalización es tan incuestionable como evidentes debieran ser los intereses mezquinos de la privatización; para otros, la corrupción e ineficiencia de la banca estatal son argumento más que suficiente para justificar la privatización y los beneficios indudables que ella acarrearía. Con "La nacionalización bancaria en Costa Rica: un juicio histórico"\*\*, Lidiette Brenes ha publicado un libro que, de seguro, resultará tan molesto al primero como al segundo de estos grupos.

El libro empieza por desmitificar el origen mismo de la nacionalización bancaria en Costa Rica. En el primer capítulo

---

\* Economista. Profesor e investigador.

\*\* Publicado por FLACSO, San José, 1990.

se detallan los antecedentes y el proceso mismo que llevó al Decreto Ley No. 71, redactado en diez minutos por Alberto Martén, Ministro de Economía y Hacienda de la Junta Fundadora de la Segunda República, y cuyo objetivo inmediato de nacionalizar la banca era permitirle al Gobierno pagar las planillas sin tener que recurrir para ello a sobregiros con la banca privada. Con esta disposición, dice Martén, se buscaba "devolver el poder de la banca a los depositantes porque el 80% del capital que disponían los banqueros era ajeno, era del público" (p. 32).

Qué tan ajena había sido la idea de la nacionalización bancaria al proyecto de los jóvenes socialdemócratas del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales queda perfectamente expresado en el libro con la siguiente cita de Rodrigo Facio

"Si el señor Figueres me hubiera consultado sobre la nacionalización bancaria, yo probablemente le hubiera dicho que no, que eso era un acto muy violento. Pero el señor Figueres hizo la nacionalización y hoy, si el país comprende las posibilidades del paso y si la Asamblea Legislativa, pensando sólo en el bien nacional, despojándose de resentimientos y resentimientos personales o políticos, trata de organizar bien la banca sobre la base de la nacionalización, lo que pudo haber sido una locura, se convertirá en una formidable institución económica al servicio del pueblo" (p. 28)

Brenes muestra cómo la nacionalización bancaria, que no surge como parte de un proyecto ideológico sino como solución a una emergencia fiscal, se convierte rápidamente en pieza integral del proyecto socialdemócrata, no como objetivo, sino como uno de sus principales instrumentos de política económica.

En los capítulos III y IV se hace un recuento del impacto efectivo que la nacionalización bancaria tuvo en la expansión y democratización del crédito, así como de su contribución a la diversificación de la producción; se analiza también el creciente conflicto por la distribución del crédito entre los sectores público y privado. Dadas las limitaciones de la información, y lo sugerente del análisis sobre la incidencia de estos procesos en la evolución de la propia estructura social, más que brindar conclusiones, estos capítulos abren innumerables avenidas de investigación que, al desagregar el problema financiero en sus diversos aspectos, aportarían el detalle necesario para llegar a conclusiones que, sin duda, mostrarán cuán complejo y diferenciado ha sido el efecto de estas políticas.

En el capítulo II, adecuadamente titulado "De la semilla al tiro de gracia", se hace un riguroso recuento de las vicisitudes por las que ha atravesado la nacionalización bancaria a lo largo de estas cuatro décadas. Se empieza por presentar el proceso que fue transformando este poderoso instrumento de política económica en algo distinto: una peligrosa mezcla de dogma de fé con "caja chica" (o más bien "caja negra") para financiar proyectos que difícilmente habrían obtenido esos recursos en forma transparente.

El carácter zigzagueante y conflictivo de esta evolución se aprecia claramente en el texto: medidas que fortalecían la banca estatal y aumentaban su autonomía se vieron sucedidas por otras que le restaban autonomía y fortalecían el peso del Poder Ejecutivo en la banca. Curiosamente, estas presiones indebidas en el sistema financiero tentaban a políticos de ambos bandos: a los usos cuestionables de los recursos de la banca estatal durante los gobiernos de Figueres y Oduber, el libro de Lidiette Brenes agrega otros, empezando por el caso de Otilio Ulate quien, nos dice, "fue el primero en sucumbir, y cambió el sistema un poco, al disponer que el Gobierno nombrara algunos directores... después fue la debacle" (p. 59); Mario Echandi fue mucho más allá, interviniendo bancos y nombrando en las directivas a miembros de su propio gabinete, aduciendo que "no se puede pretender que vaya a las tiendas de los enemigos a buscar nombres" (p. 59); durante el gobierno de Orlich, se forzó la renuncia de la Directiva del Banco Central; durante la administración de José Joaquín Trejos se reformó el artículo 188 de la Constitución para limitar la independencia de las instituciones autónomas a cuestiones puramente administrativas y, posteriormente, fue el propio Trejos quien para "evitar que se susciten criterios opuestos entre el Gobierno Central y las instituciones descentralizadas (...) envió a la Asamblea Legislativa un proyecto, el llamado 4 -3, según el cual, cada Gobierno, al comenzar, nombraría tres directores, que junto con el ministro o delegado del Ejecutivo harían mayoría para una mejor coordinación de los planes gubernamentales" (p. 61). El proyecto se aprobó en 1970, y el control del Ejecutivo sobre las Juntas Directivas de las instituciones autónomas terminó de consolidarse en 1974 con la creación de las Presidencias Ejecutivas.

Visto esto y reconociendo que "el crédito, por su triple naturaleza de cumplir una función social, acrecentar el

poder político y servir para la acumulación privada ha estado en la mira de los políticos o de grupos con intereses comunes, para su aprovechamiento en toda suerte de designios egoístas" (p. 68), Lidiette Brenes pasa a analizar la historia paralela de la nacionalización bancaria: los intentos de privatización. Desde el "cardonazo" en 1949 hasta la Ley de Modernización del Sistema Bancario Nacional, el libro detalla un proceso en el que destacan, primero, las reformas que se hicieron durante la Administración Orlich a la Ley Orgánica del Banco Central (LOBC), dirigidas a permitir que el Banco Central concediera a los bancos comerciales públicos y privados préstamos (con garantía) con recursos provenientes del exterior; y si el Presidente Trejos fracasó, al ver rechazado en el Congreso su proyecto de creación de un sistema de banca mixta, un paso definitivo en esa dirección se dió dos años después, durante el gobierno de Figueres: la Ley de Regulación de Sociedades Financieras de Inversión y de Crédito Especial de Carácter no Bancario permitirá a las sociedades anónimas la emisión de títulos valores, con lo que se convierten de hecho en intermediarios financieros. El proceso se acelera con la liberalización del sistema financiero durante la administración Carazo (y esta es una omisión del libro), para terminar de consolidarse con las modificaciones a la LOBC y a la Ley de la Moneda que se aprueban durante las administraciones de Luis Alberto Monge y Oscar Arias.

Si la descripción que se hace de este proceso es de por sí útil, cabe resaltar la forma en que se presenta la interacción entre los intereses locales que promueven esta privatización y los intereses externos, representados principalmente por la AID: sin caer en los esquemas maniqueos de "imposiciones externas" que con tanta frecuencia se utilizan en estas discusiones, Lidiette Brenes logra capturar la identidad de intereses internos y externos que da a la privatización financiera el empuje que tan bien se describe en el texto. Al intentar una explicación de este viaje "de la semilla al tiro de gracia" de la banca nacionalizada, la autora intuye un "pecado original":

"la nacionalización trae desde su origen la semilla de la destrucción, porque la falta de arraigo doctrinal claro favorece su adaptación a las necesidades de los grupos dominantes y porque en su concepción tomó parte un elemento eminentemente pragmático, como fue el hecho de dictarse para sacar al Gobierno de un apuro económico" (p. 57).

Yo, por el contrario, no creo que este origen "pragmático" tenga que verse como defecto, sino más bien como virtud: se supo integrar en una sola medida las necesidades del corto y el largo plazo, los problemas coyunturales que enfrentaba la Junta, con la dirección general de su proyecto ideológico. Este "pragmatismo estratégico" es muy distinto al "pragmatismo vulgar" que muchas veces caracteriza la política económica, y que termina siempre por sacrificar lo importante en aras de lo urgente. Creo más bien que la investigación nos presenta aquí un claro ejemplo de la sobredeterminación que siempre caracteriza a los fenómenos sociales, enriqueciéndolos hasta el punto de poner en franca desventaja el trabajo del científico social frente a la labor más profunda del historiador o el artista. La "semilla de la destrucción" de la nacionalización bancaria habría que buscarla, por tanto, no en el carácter pragmático de su origen, sino en la evolución simultánea y dispar de los distintos grupos sociales afectados por ella, evolución que dependió en no poca medida de las nuevas formas de acceso al ahorro público que la misma nacionalización hizo posibles.

No sería correcto afirmar, por ejemplo, que la nacionalización promovió la concentración de los medios de producción: cualquier comparación relativa al acceso a los recursos financieros antes y después de la nacionalización resulta favorable a ésta, explicando así la diversificación y modernización de la vida económica del país a partir de 1948. Esto no significa, por supuesto, que la distribución del crédito fuera "democrática" o "equitativa", simplemente señala la ampliación del sector empresarial que se hizo posible a partir de dicha medida. La nacionalización bancaria, como tantas otras acciones mediante las cuales el Estado interviene directa o indirectamente para promover la diversificación económica, la modernización y el desarrollo social, se apoyaban precisamente en la alianza de esos nuevos grupos empresariales con los sectores medios y bajos a quienes la intervención estatal también beneficiaba en alguna medida. Con su consolidación económica, social y política, los que fueran "nuevos" grupos empresariales se encuentran hoy en una situación diferente su futuro ya no parece depender de esas alianzas políticas, ni del mismo tipo de intervencionismo estatal. Hoy, pues, buscan una nueva institucionalidad: reducir las regulaciones y las distorsiones públicas sobre la actividad del sector privado; minimizar el

gasto social y redistributivo del Estado, focalizándolo sólo hacia los más pobres, en una óptica más de caridad social que de igualdad de oportunidades; y privatizar todas aquellas actividades que puedan ser rentables. En cualquiera de esos sentidos, la banca no podía escapar.