

A treinta y cinco años de la Política de Nacionalización

Carlos Manuel Castillo**

Bancaria*

EN ESTE TRABAJO, EL AUTOR, HACIENDO ACOPIO DE ELEMENTOS HISTÓRICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y DE INTERÉS PÚBLICO DENTRO DEL CONTEXTO COSTARRICENSE, ARGUMENTA LA CONVENIENCIA DE ELEVAR LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA A NORMA CONSTITUCIONAL. INCLUYE ALGUNAS SUGERENCIAS PARA MEJORAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA BANCA NACIONALIZADA, CONCILIANDO ALGUNOS CONTROLES ACTUALES PARA QUE, LEJOS DE SIGNIFICAR ENTRABAMIENTOS, ASEGUREN SU EXITOSO DESEMPEÑO EN LA COMPETENCIA CON EL RESTO DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO.

Introducción

El 21 de junio de 1948, la Junta Fundadora de la Segunda República promulgó el Decreto-Ley No. 71, llamado de la Nacionalización Bancaria. Situada de manera firme en uno de los causas naturales del desarrollo histórico nacional, la medida fue producto del genio de José Figueres Ferrer, auxiliado hábilmente por el criterio financiero sano, ordenado y responsable de Rafael Alberto Zúñiga Tristán y por la audacia intelectual de Alberto Martén Chavarría. Desde entonces, el desenvolvimiento del país ha sido indisolublemente ligado a la banca nacionalizada.

Este estudio de la nacionalización se inicia con un examen de la cuestión del manejo de dinero y del crédito, a la luz de los conocimientos con que contamos en la actualidad; sigue con una valoración del saldo que va dejando nuestra experiencia con la banca nacionalizada; y concluye con un reconocimiento del papel central que habrá de seguir desempeñando, en lo que se refiere al aumento de la riqueza de la nación y a la transformación de Costa Rica en un país de propietarios.

El dinero y el interés público

Naturaleza pública del dinero

Al actualizar la tesis de la nacionalización bancaria en el plano de la doc-

* El estudio se basa en un dictamen afirmativo presentado a la Asamblea Legislativa en el período 1978-1982, sobre el proyecto de reforma al artículo 189 de la Constitución Política de la República.

** Economista. Presidente de Consejeros Económicos, CEFSA.

trina económica, no se debe perder de vista, ni por un momento, la naturaleza eminentemente pública que desde siempre ha tenido la cuestión del manejo del dinero y del crédito. Si bien la gran mayoría de las transacciones en que intervienen ambos instrumentos son privadas, ellos mismos no lo son, ni por su origen ni por las funciones que desempeñan. Hay involucrados en estos importantes asuntos de orden público, que el estado debe atender por medio de normas e instituciones, a veces de modo directo, a veces de manera indirecta.

Visto el dinero como un pasivo -el dinero es deuda, es una promesa de pago-, su creación como moneda de curso legal corresponde al estado, para garantizar su redimibilidad en última instancia. Este es el caso en la historia, lo mismo se trate del dinero metálico emitido por el soberano, que del papel moneda puesto en circulación por los bancos legalmente autorizados para ello, que de los depósitos creados por la banca de depósito bajo la regulación del Banco Central, como es la modalidad señera actualmente.

Hay excepciones, como el papel moneda creado por las casas de cambio hace varios siglos, o el dinero metálico que emitía la gran propiedad agrícola o minera hasta hace unos cuantos años. Pero esos "dineros" fueron siempre privados; nunca constituyeron "moneda de curso legal".

Visto ya no por quien lo emite, sino por quien lo recibe -esto es, como un activo-, el dinero es crédito. Es decir, su aceptación, la confianza generalizada en él o, para repetirlo, el crédito que se le otorga, le permiten desempeñar -como aprendemos en los textos económicos

elementales- las funciones de medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta. Estos tres aspectos son esenciales para las transacciones por medio de las cuales se transfiere el dominio o la propiedad sobre bienes y servicios reales.

Ya se dijo que la mayoría de las transacciones son privadas, pero que las referidas funciones no lo son. Deben estar bajo el cuidado estatal, precisamente como requisito para el normal desenvolvimiento de aquellas transacciones privadas. Ningún ente particular podría garantizar la virtualidad permanente y generalizada de este triple carácter del dinero, como medio de pago, depósito de valor y unidad de cuenta.

Debe reconocerse que, en la práctica, la garantía del estado resulta a veces insuficiente, en lo que atañe a la estabilidad del dinero como depósito de valor y, por ende, en cuanto concierne a la medida en que resulta redimible como deuda, esto es, de la cantidad de bienes y servicios que se puede comprar con él. En ocasiones esta insuficiencia deriva de fallas de la autoridad monetaria, aún cuando es bien sabido que las expectativas del público y el comportamiento del comercio exterior imponen límites a la efectividad de dicha garantía. Con todo, estos límites no invalidan la afirmación de que sólo el estado puede ofrecerla y hacerla efectiva.

La naturaleza eminentemente pública del dinero, por lo que se refiere a la estabilidad, ya era ampliamente reconocida en nuestro país en 1948. Son de ello testimonio los esfuerzos desplegados por nuestros gobiernos en el siglo XIX para establecer y consolidar los bancos en Costa Rica, así como los con-

enero-junio/1989

troles y las regulaciones a que administraciones posteriores fueron sujetándolos durante las cuatro primeras décadas del actual.

Este reconocimiento se ha acentuado marcadamente en los treinta y cinco años transcurridos desde 1948. Se ha restablecido durante este lapso el viejo principio de que el estado debe procurar que todos los recursos productivos tengan empleo decoroso y remunerador, y promover el aumento de la riqueza de la nación. Al propio tiempo, el conocimiento y la experiencia acumulados durante este lapso demuestran que el manejo del dinero y del crédito es determinante en la realización de dicho principio. Ello confiere una dimensión adicional a la naturaleza pública del dinero, que trasciende aquellas que lo constituyen en instrumento básico a la división del trabajo y en elemento esencial de la estabilidad, para superar su carácter tradicionalmente neutro respecto del desarrollo de la economía y convertirlo en un factor vital del proceso.

ICAP

CENTRO DE DOCUMENTACION
Dinero y crédito,
estabilidad y desarrollo
UNIDAD DE PUBLICACIONES
PERIODICAS

La conexión entre los fenómenos monetarios y los fenómenos reales está en la base misma de la relación entre el dinero y el crédito, por una parte; y, por otra, la estabilidad y el desarrollo económico. Se trata de una conexión compleja, fuente de grandes problemas, que, como es bien sabido, sólo de modo imperfecto han podido resolverse en el mundo. Los fenómenos reales limitan a veces la acción en el terreno monetario, mientras los fenómenos enero-junio/1989

monetarios con frecuencia lo hacen en el ámbito de los productos y de los factores de producción, para facilitar, dificultar o perturbar el desenvolvimiento de sus respectivos mercados.

Un requisito importante de la estabilidad es la existencia de una relación apropiada entre la cantidad de dinero y la cantidad de bienes y servicios. Es también una relación compleja, en la cual intervienen la oferta monetaria y el producto, pero en la que hay que tener muy en cuenta la distribución del ingreso y el empleo de los recursos, todo ello bajo la influencia de las expectativas del público con su característica volubilidad.

En una etapa inicial de la nacionalización bancaria, esta materia permaneció indiferenciada, y a veces por tratarse conceptualmente pareció como parte de la medida. Pero pocos años después, con la creación del Banco Central en 1951, se hizo patente la función pública para determinar y manejar la oferta monetaria y el volumen total del crédito habría de realizarse dentro de la línea de desarrollo legal e institucional establecida por la creación del monopolio de la emisión en 1922 y por las reformas bancarias de 1936.

En cuanto al desarrollo, los fenómenos reales en que se concretan las decisiones de inversión obedecen al cálculo económico de costo-beneficio o rentabilidad, y dependen de la iniciativa y la pericia de los empresarios. Pero en dichos términos reales influyen de modo muy importante la disponibilidad y las condiciones del crédito, que es un fenómeno eminentemente monetario.

La movilización del ahorro requerido para la inversión, del cual dependen la formación de capital y el desarrollo

económico, es una de las funciones cardinales del crédito generado a partir de los depósitos del público. Este es el caso especialmente en un país como Costa Rica, en que hasta hace muy pocos años (1976) no existía una bolsa de valores. En estas circunstancias, la función de movilizar y transferir recursos de capital entre ahorrantes e inversionistas gravita naturalmente hacia el sistema bancario, así se trate de ahorro externo, o de ahorro interno (depósitos a plazo, depósitos de ahorro, utilidades por reinvertir).

La tendencia se extiende incluso a los depósitos a la vista, dentro del sistema en que el banco de depósito tiene el respaldo, frente a sus depositantes, del instituto emisor; de suerte que lo que determina el límite (encaje) para la expansión del crédito no son las necesidades de efectivo para atender la demanda de liquidación de depósitos, sino la consideración de que el incremento de la liquidez no se traduzca en un aumento del nivel de precios, o de que este aumento pueda contrarrestarse en forma oportuna con una mayor producción.

El interés público en el manejo del crédito

Si promover el desarrollo es responsabilidad del estado, y si la relación funcional es estrecha entre crédito y desarrollo, es lógico y razonable concluir que la orientación y el manejo del crédito -cuya naturaleza pública es indudable- son también inherentes a la acción estatal. Surge, entonces, la cuestión de las modalidades legales e institucionales conforme a las que

habrán de realizarse la orientación y el manejo público del crédito.

Hay involucrados en estos cuatro aspectos importantes, a saber: 1) el volumen total, 2) la composición, 3) el acceso y 4) los criterios de asignación de crédito. En cuanto al volumen de determinación y regulación se confían, como se ha visto, a la responsabilidad del Banco Central, el cual influye también en su distribución por clases de actividad económica.

Por su parte la captación de depósitos y la determinación de los otros tres aspectos del crédito (composición, acceso y criterios de asignación) se encomiendan a los llamados bancos comerciales.

En el mundo, es prácticamente unánime el consenso en el sentido de que la determinación y la regulación del volumen total del crédito son responsabilidad exclusiva del Banco Central. En cambio, los países han ensayado distintas soluciones y han implantado regímenes en cuanto a los demás aspectos mencionados. En unos, se trata de realizar las funciones y de alcanzar los fines públicos involucrados en estos últimos aspectos, mediante una organización integrada enteramente por bancos privados. No debe perderse de vista en este sentido, que la existencia de la empresa particular no proviene del derecho natural, sino que surge como producto de una decisión colectiva basada en el principio de que la consecución de fines privados coincide con la realización de fines públicos. En este caso, el fin público no es otro que la creación, por medio de un sistema de banca privada, de una masa total de crédito que, tanto por su composición, como por los criterios

enero-junio/1989

con que se asigna, como por la equidad con que se distribuye, promueve y estimula el desarrollo económico.

En otros países, se ha procurado resolver estas cuestiones mediante modalidades combinadas de banca privada y banca estatal, en un régimen de economía mixta muy en boga en nuestros días. Son, por lo general, modalidades de banca privada a las que se agregan instituciones del estado, con el fin de suplir deficiencias de los entes bancarios particulares o de completar su acción, en campos tales como el comercio exterior, la vivienda, el fenómeno municipal y comunal, la agricultura y otros.

En Costa Rica, por su parte, desde 1948 la organización bancaria se ha basado en el monopolio estatal de los depósitos del público. Sólo se admite la banca privada cuando funciona con recursos propios de origen interno y externo, sin que pueda captar depósitos del público nacional (de esto último se exceptúan actualmente los ahorros o recursos que captan las financieras particulares con nombres distintos, pero que son en realidad depósitos de ahorro o a plazo). En nuestro país, se ha estimado que de este modo puede darse una mejor solución a los problemas de generación y composición del crédito, lo mismo que a los asuntos relativos a su acceso y a los criterios para su asignación.

Queda claro, pues, que en estas materias no hay sólo una, sino varias fórmulas posibles. Pero igualmente claro queda que el interés público está presente en las dimensiones más importantes del dinero y el crédito, y que velar por dicho interés es responsabilidad primaria del Estado. Tratar de desempeñar esta responsabilidad de enero-junio/1989

modo indirecto, mediante un sistema de banca central y banca privada, es legítimo. Pero también es legítimo intentarlo de manera directa, por medio de un sistema de banca central y banca nacionalizada.

La legitimidad de las opciones radica en la naturaleza pública del dinero y del crédito, tal y como ha venido aclarándose a medida que la ciencia económica avanza y se desarrolla. Las opiniones pueden discrepar en cuanto a preferencias personales o de grupo, o en cuanto a estimaciones sobre la conveniencia nacional. Pero el hecho de que el monopolio estatal de los depósitos no es contrario a la naturaleza, características y fines intrínsecos del dinero y del crédito, es real y no puede cuestionarse ni descartarse -incluso ni aceptarse- como una cuestión de criterios.

Es seguro que ninguna de las fórmulas posibles es ciento por ciento eficaz y, mucho menos ciento por ciento eficiente. Pero todas son susceptibles de mejorarse. Para ello, resulta indispensable valorar la experiencia del país, en sí misma y en comparación con la de otros países. En el caso de Costa Rica, la experiencia propia asume particular importancia, pues no es frecuente encontrar un sistema de banca nacionalizada en países de parecida organización política y económica, como tampoco es frecuente encontrarse países como Costa Rica entre aquellos que han alcanzado similares niveles de crecimiento. Asimismo, la valoración que se haga debe abarcar tanto la organización y la funcionalidad del sistema bancario, considerado aisladamente, como los resultados de su comportamiento, desde el punto de vista de los

logros, las necesidades y los objetivos presentes y futuros del desarrollo económico. Ha de verse con toda claridad que, lejos de constituir fines en sí mismos, el dinero y el crédito no son más que remedios coadyuvantes en la consecución de los valores de una sociedad.

Reflexiones sobre la experiencia costarricense con la banca nacionalizada

La experiencia con la banca privada hasta 1948

Dotar al país de instituciones bancarias adecuadas fue objetivo permanente de nuestros gobernantes del siglo pasado, y a ello dedicaron muchos de sus mejores esfuerzos. Esto queda claro al estudiar nuestra historia bancaria. Pero también queda claro, a pesar de la persistencia de esos esfuerzos, lo prolongado del período que hubo de transcurrir y los repetidos intentos que hubo que hacer antes que los primeros bancos pudieran establecerse, consolidarse y desarrollarse. En los escritos de don Tomás Soley Güell y de don Cleto González Víquez, por ejemplo, lo que resalta en esta materia no es un registro de aciertos y realizaciones, sino un recuento de intentos fallidos, a lo largo de la segunda mitad del siglo XIX.

Nada pudo lograrse mientras los planteamientos se redujeron a iniciativas particulares, individuales o de grupo, que buscaban y casi siempre obtenían el beneplácito del gobierno.

Fue necesaria la conjunción de fuerzas del gobierno, de grupos privados nacionales y de intereses privados extranjeros, para crear y dar permanencia a los primeros bancos.

Esa conjunción cobró realidad en las etapas iniciales de desarrollo de las actividades agroexportadoras. Ello proporcionaría la base productiva necesaria para generar las actividades crediticias de las instituciones bancarias, y les permitiría establecer vínculos con el sistema comercial y financiero internacional, también necesarios para el desenvolvimiento del crédito interno. En este sentido, parecería que el aparato productivo existente antes de la economía de exportación no admitía, ni por lo reducido de su tamaño, ni por lo elemental de su estructura, la fundación de bancos permanentes y con buen éxito.

Los bancos establecidos durante la formación de la economía moderna costarricense se crearon con el fin esencial de atender las necesidades del comercio, especialmente del importador. La producción interna no demandaba mayores cantidades de crédito, por su elevada proporción de autoconsumo, en tanto que la producción exportable y las exportaciones se financiaban en el exterior.

Las informaciones disponibles no arrojan luz sobre el comportamiento de los bancos privados, desde el punto de vista de los servicios que prestaban. Lo que se sabe indica que fueron eficientes en relación con el fin para el que fueron creados, o sea, como se ha dicho, servir a las necesidades del comercio. No se justifican, pues, las críticas de ineficiencia que a veces se les han hecho, en el sentido de que no atendie-

ron, por ejemplo, las necesidades del pequeño agricultor, o las del productor de café, por cuanto no eran esos los propósitos que se fijaron cuando fueron constituidos.

Las críticas que legítimamente pueden hacerse al comportamiento del sistema de banca privada en Costa Rica, son tres. En primer lugar, hubo deficiencias en el desempeño de la facultad de emisión que les fue conferida. En segundo lugar, no fueron capaces de adaptarse, para servir a las cambiantes necesidades del desarrollo nacional. En tercer lugar, no tardaron en rebasar el campo de acción que les era propio, para crear y acumular un poder político ilegítimo y contrario al desarrollo de la democracia costarricense.

La rigidez de los bancos privados para atender nuevas necesidades, se puso de manifiesto de modo dramático cuando se negaron a financiar necesidades de crédito del gobierno surgidas de las especiales condiciones creadas al inicio de la Primera Guerra Mundial. Esto condujo a la fundación del Banco Internacional de Costa Rica -hoy Banco Nacional- dentro de aquella modalidad ya mencionada, de agregar banca estatal a la banca privada, para complementar sus servicios y suplir sus deficiencias. Más adelante, cuando la agricultura comercial empezó a expandirse y fueron planteándose nuevas necesidades de crédito en otros campos, el mismo Banco Internacional tuvo que superar, de nuevo, la rigidez de los bancos privados, y entrar a cubrir el campo del crédito agrícola, ganadero, industrial y de la construcción (incluso de obras públicas).

Por su parte, las deficiencias ocurridas en el desempeño aislado y en el in-enero-junio/1989

dividual de la facultad de emisión con un encaje fijo, fueron siempre una falla importante del sistema establecido inicialmente. Ello dio lugar a una inflexibilidad que le impidió adaptarse con buen éxito a las repercusiones desfavorables, en nuestro comercio exterior, de las fluctuaciones económicas internacionales, y mucho menos contrarrestar esos efectos. Fue, entonces, necesario implantar el monopolio estatal de la emisión monetaria de 1922 y, en 1936, una serie de reformas destinadas a integrar los bancos privados a la jurisdicción reguladora y contralora del Departamento Emisor del Banco Nacional y de la Superintendencia General de Bancos creada mediante esas reformas.

Además de sus efectos saludables en lo económico, la creación del Banco Internacional y del Departamento Emisor permitió limitar un poco el poder político alcanzado por los bancos privados, a partir de su dominio sobre la facultad de emisión y de su influencia determinante en la canalización del crédito hacia las distintas actividades productivas. Pero se mantuvo intacta aquella parte del poder político que habían acumulado merced al carácter monopólico de su organización y al control -que nadie más que ellos tenían- ejercido con fines exclusivamente privados sobre una cuantiosa masa de recursos financieros. Esto hizo posible que los grupos propietarios y gerenciales de los bancos conservaran una influencia importante en la política costarricense, por medio, entre otras cosas, de su aporte a la financiación de las campañas electorales, a pesar de los límites derivados de las medidas legales e institucionales de 1914 y 1922.

Estos son los antecedentes principales de la nacionalización bancaria en Costa Rica. Como bien se ve, no son hechos aislados, sino un conjunto de acontecimientos interrelacionados. El análisis que de ellos hizo Rodrigo Facio le sirvió de base para afirmar en 1951 que la nacionalización bancaria, lejos de ser tampoco un hecho aislado, constituye un acontecimiento adicional dentro de aquel conjunto, y forma parte del mismo proceso en que se han venido forjando, sin solución de continuidad, la economía y las finanzas del país.

Dentro de esta interpretación, un examen panorámico de nuestra historia bancaria condujo a Niní Chinchilla de Mora, en 1978, a concluir, con sutileza pero con claridad, que el sentido de esa evolución no es otro que la búsqueda permanente de una banca nacionalizada, no sólo para que no estuviera en manos de extranjeros, sino también -y principalmente- para que fuera realmente patrimonio de todos los costarricenses.

Todo lo anterior demuestra que la nacionalización bancaria posee una congruencia histórica, comparable a la congruencia doctrinaria que también tiene, la evolución del conocimiento económico del dinero y el crédito.

Fundamentos específicos de la nacionalización

El Decreto -Ley No. 71 no fue el producto de la presión popular, como en el caso de legislación electoral vigente, ni resultado de un debate nacional, como ocurrió con la incorporación del país al Mercado Común Centroamericano. Podría, por eso, criticárselo como una

medida improvisada, por la rapidez con que se promulgó, o de innecesario, en cuanto a que la nacionalización bancaria no formaba parte de la agenda nacional.

Ambas críticas no serían válidas. El país estaba frente a uno de esos hitos de su historia en que se trataba de replantear viejas cuestiones, para corregir errores y resolver problemas acumulados, lo mismo que de preveer las necesidades del futuro, para establecer el cauce e implantar los medios que permitieran satisfacerlas.

En realidad, la presión popular y el debate nacional ya se habían producido, y habían derivado en la especial situación existente en 1948. Se trataba, en ese entonces, de actuar y de acertar en las soluciones. El acierto o la falta de él tendrían que juzgarse, en última instancia, por los resultados de las disposiciones adoptadas. Pero eso podría quedar para después. En el momento de decretar las medidas, el juicio tenía que basarse, no en el procedimiento seguido, sino en la racionalidad de la decisión y en su referencia a la idiosincrasia y a la realidad nacional.

Que la nacionalización bancaria tenía esta referencia ha podido verificarse en las anteriores reflexiones sobre sus principales antecedentes históricos. Aquí sólo resta comentar, en abono a esta tesis, como un dato si se quiere pequeño, que a pesar del cambio radical que entrañaba en el régimen de propiedad de los bancos, no se produjo en aquella ocasión ningún pánico financiero ni se presentaron otros fenómenos de esa naturaleza.

En cuanto a la racionalidad, los siguientes considerandos del Decreto-Ley No. 71 son explícitos:

- Dentro de la organización moderna de la economía nacional, todas las actividades dependen vitalmente del crédito bancario, cuya orientación es determinante del progreso o estancamiento del país.
- Funciones económicas de tal magnitud no deben estar en manos particulares sino que constituyen, por su propia naturaleza, una función pública.
- El negocio de los bancos particulares no consiste exclusivamente en la colocación de sus propios recursos, sino que moviliza el ahorro nacional y las disponibilidades financieras del país, representados por los depósitos del público
- Las grandes utilidades de los bancos, garantizadas por el estado y por el ordenamiento social, no es justo que pertenezcan a los accionistas que representan una parte exigua del capital movilizado, sino que deben convertirse en ahorro nacional, cuya inversión debe estar dirigida por el estado.

Un cotejo, aunque sea breve y superficial, de estos considerandos con los elementos de la doctrina económica examinados en la primera parte de este ensayo, no deja lugar a dudas sobre la racionalidad del Decreto-Ley No. 71, en cuanto ésta radica en una relación de congruencia con los conceptos básicos sobre la naturaleza del dinero y del crédito.

Hay que concluir, pues, que si algún elemento intuitivo intervino en la decisión de nacionalizar la banca, esa intuición fue afortunada, porque acertó a ubicarse en la corriente de la historia n-

enero-Junio/1989

cional y a insertarse en la trayectoria del pensamiento económico.

Queda por examinar un aspecto de la crítica que se ha hecho a la nacionalización bancaria. El argumento parte del hecho de que el depósito es propiedad particular del titular de la cuenta bancaria y de que, en ese carácter de propietario, la persona es y debe ser libre de decidir con quién lo constituye y a quién confía su custodia. Se dice, entonces, que la nacionalización priva al depositante de una parte de su derecho de propiedad, al impedirle ejercer con amplitud aquella facultad de decidir, y obligarlo a tratar sólo con bancos del estado, todo lo cual -y esta es la conclusión de la crítica- atenta contra el principio constitucional de que la propiedad es inviolable y es violatorio de la libertad individual.

Esta crítica tampoco es válida por varias razones. En el sistema nacionalizado, la persona sigue siendo propietaria de su depósito, en las mismas condiciones de seguridad y con las mismas posibilidades de movilizarlo, transferirlo y liquidarlo conforme a sus propias decisiones y necesidades. Es verdad que ya no tiene la opción del banquero particular, pero éste no afecta al efectivo ejercicio de su derecho de propiedad, salvo en cuanto pudiera reducir la cantidad y la calidad de los servicios que recibe como depositante. Además de que ésta no es condición inherente a la nacionalización, se trata de aspectos subsidiarios en comparación con las cuestiones de seguridad y posibilidad de movilización en cualquier momento. En todo caso, evidentemente la jerarquía de esos aspectos es menor que la de los aspectos de orden público, por lo cual a disposición,

también constitucional, que admite limitaciones a la propiedad por razones de interés social, les resultaría del todo aplicable.

Hay, sin embargo, una razón de mucha mayor entidad, por lo cual no es válida la crítica de que la nacionalización atenta contra la propiedad y viola la libertad individual. De un lado, el depósito es propiedad particular, y sigue siéndolo en el sistema nacionalizado, en cuanto a la relación entre el banco y el depositante. Pero en la medida en que el depósito -como es del conocimiento elemental- es parte del proceso de creación del crédito, su uso por el banco en relación con terceros, usuarios o sujetos de crédito, ya no es parte de la propiedad particular del depositante; por lo tanto, la regulación que de ese uso haga el estado no atenta ni viola en ningún sentido su propiedad ni su libertad.

De otro lado, en ese mismo proceso de creación del crédito, el depósito se suma a otros depósitos -todos individuales y propiedad particular-, forma junto con ellos una masa de recursos financieros y contribuye a generar una de las características esenciales de la actividad bancaria: el hecho de que el crédito otorgado excede varias veces a esa masa de depósitos, por aquello, conocido desde antiguo, de que no todos los depositantes acuden simultáneamente al banco en demanda de la totalidad de sus fondos. En nuestros días esto se conoce con el nombre de multiplicador del crédito o de los depósitos; es igual al recíproco del encaje legal y representa otra masa de recursos, mucho más grande que la de los depósitos, que tampoco puede reputarse, de ninguna manera, como

propiedad particular de los depositantes. Es propiedad pública, en el sentido de que no se origina en el esfuerzo o el trabajo del banquero, sino en la actividad total de la comunidad. Este es el fundamento de la frecuente afirmación según la cual los depósitos son de todos. Este es también el objeto de la nacionalización que no priva a la persona de la propiedad particular de su depósito, sino que coloca al negocio bancario -que consiste en trabajar con el dinero de la comunidad- en manos de la colectividad.

El objetivo de poner en manos del público las grandes ganancias del negocio bancario ha sido hasta cierto punto secundario. El propósito principal de la nacionalización radica en el considerando primero del Decreto-Ley No. 71, o sea, en lo atinente a que la orientación del crédito para las actividades agrícolas, industriales y comerciales debe promover el progreso y evitar el estancamiento del país. En realidad, el logro de este propósito es en cierto modo contradictorio de la finalidad lucrativa. El rasgo más característico de la nacionalización es el sentido del servicio que incorporó a la actividad bancaria, a la par y por encima del criterio puro de negocio en que necesariamente debía inspirarse la banca particular.

El significado más hondo y más trascendente de la acción de nacionalizar no es tanto expropiar o cambiar de propietario, sino, y principalmente, orientar la banca en función de fines nacionales. La nacionalización bancaria no es excepción, pero uno de sus requisitos específicos para buscar esos fines nacionales fue utilizar el criterio de servicio en la asignación del crédito y no

sólo el criterio de lucro aplicable a los objetivos particulares.

Principales resultados de la nacionalización

Si la expansión de la actividad bancaria puede considerarse en sí misma como un indicador, es preciso concluir que los resultados positivos obtenidos por el país en treinta años de nacionalización han sido verdaderamente impresionantes.¹ Así se trate del monto de los depósitos, o de la cuantía de los préstamos, o de las inversiones y de los activos y pasivos totales, el crecimiento del Sistema Bancario Nacional ha sido enorme en los rubros más significativos, como queda claro en el Cuadro 1.

Todavía más importante es verificar que esta extraordinaria expansión no ha sido de papel, sino que ha corrido pareja con un aumento igualmente extraordinario de la riqueza y de la producción nacional. Comienza así, a ubicarse la valoración de los resultados de la banca nacionalizada en su justa perspectiva, es decir, en términos de los grandes objetivos sociales que estaba llamada a cumplir, y no sólo en función de la técnica bancaria. Lo que pudiera considerarse, en este sentido, como la eficiencia externa del sistema es, sin lugar a dudas, el aspecto más relevante, y a ella deben referirse incluso las apre-

1. Con el propósito de no distorsionar las relaciones que se comentan en el texto, se conservan en este apartado las cifras comparativas de los años 1947 y 1977 (incluidas en el dictamen original). El uso de cifras actualizadas no será útil debido al agudo proceso inflacionario que se produjo a partir de 1978.

CUADRO 1

EVOLUCION DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL (En millones de colones)

Concepto	1947	1977 a/
Activo total	401.3	10.219.3
Pasivo total	343.5	8.746.8
Capital y reservas	57.8	325.0
Utilidades netas	4.1	20.8 b/
Depósitos totales	127.3	7.705.7
Depósitos de ahorro	10.9	1.813.2
Inversiones	19.6	1.252.2
Préstamos vigentes	151.1	7.305.8

a/ Excluye al Banco Central de Costa Rica

b/ 1976

Fuente: Raúl Hess, "Banca moneda y crédito", Ideario Costarricense, 1977 No. 1, Oficina de Información, Casa Presidencial, San José; y Banco Central de Costa Rica.

ciaciones que pudiera hacerse sobre su eficiencia interna.

En efecto, el ingreso nacional creció a precios corrientes alrededor de treinta veces, de 815 millones de colones en 1947 a más de 29.000 millones en 1978; al mismo tiempo, el monto de los préstamos vigentes en el Sistema Bancario Nacional se elevó un poco menos de cincuenta veces, prácticamente en el mismo período y, como se ha visto, pasó de 151.5 millones de colones en 1947 a 7.305.8 millones de colones en 1977. En alguna oportunidad, Jaime Solera Bennett y Bernal Jiménez Monge discrepaban sobre sí la expansión registrada por el Sistema Bancario Nacional desde 1948 es la causa del crecimiento alcanzado por la economía costarricense en las últimas tres déca-

das, o si es, más bien, su efecto. El punto es muy difícil, si no imposible, de dilucidar, y acaso resulte innecesario intentarlo. Tal vez sea más exacta la observación de que la economía y la actividad bancaria se han desarrollado en acción recíproca, esto es, en interacción, y de que, en todo caso, lo menos que puede reconocérsele al Sistema Bancario es que, en vez de estancarse, ha respondido dinámicamente para atender las necesidades de crédito del crecimiento económico. A esto habría que agregar, en estricta justicia, la iniciativa y la acción autónoma desplegadas por los bancos del Sistema, con el impulso y la orientación de verdaderos promotores del desarrollo nacional, como Julio Peña, Elías Quirós y Manuel Naranjo, en el Banco Nacional; Rafael Alberto Zúñiga y Agustín Gutiérrez, en el Banco de Costa Rica; y Claudio Antonio Volio en el Banco Anglo Costarricense.

La estrecha relación existente entre la nacionalización de la banca y la ampliación del aparato productivo del país, se pone de manifiesto cuando se observan los cambios ocurridos en la composición de la cartera de préstamos de los bancos. Hemos pasado de una situación en que el crédito se orientaba a atender principalmente las necesidades del comercio, a otra en que la más alta prioridad (70 por ciento de las colocaciones totales) se asigna a la agricultura, la ganadería y la industria manufacturera, como puede verse en el Cuadro 2.

A pesar de las alteraciones que pueden derivarse de fenómenos relacionados con la llamada desviación del crédito, es incontrovertible el hecho de que la nacionalización bancaria puso el

CUADRO 2

SISTEMA BANCARIO NACIONAL

Colocaciones efectivas totales
clasificadas por su destino
(Saldos a diciembre en millones
de colones)

Concepto	1956	1977 a/
Total	480.0	7.303.8
Agricultura	189.4	1.590.8
Ganadería	54.5	1.847.5
Manufacturas	53.3	1.900.4
Energía	----	2.1
Comercio	52.4	408.0
Transporte, Almacenaje y Servicios	32.5	625.4
Vivienda	58.9	784.7
Crédito personal	22.3	304.5
Otros	18.8	40.5

a/ Octubre.

Fuente: Banco Central de Costa Rica

crédito al servicio de la producción nacional. Podría criticarse, acaso, la insuficiencia del Sistema para atender las necesidades del comercio, que no es improductivo, como algunos creen, y que se ha visto obligado a buscar financiación en otras fuentes. En realidad, de lo que se trataba era de atender las necesidades de la agricultura y la industria y no de dejar de cubrir las del comercio.

Poner el crédito al servicio de la producción ha sido la pauta general. Pero dentro de ella hay una conexión más específica entre la banca nacionalizada y nuestro crecimiento económico. Consiste en que casi todas las líneas nuevas de aumento de la producción están ínti-

enero-junio/1989

mamente vinculadas a las actividades del Sistema. Tanto en ganadería para la exportación de carne, como en la producción independiente de banano, como en la industria manufacturera, la formación de los nuevos sectores de actividad ha avanzado gracias al apoyo otorgado por los bancos nacionales, y sin tener que buscarlo en otras instituciones.

Los costarricenses hemos creado un nuevo país durante la última generación. Una parte considerable del esfuerzo realizado ha consistido en colonizar el territorio nacional. Después de varios siglos de vivir confinada en la Meseta Central, la población se desbordó y, en los últimos treinta y cinco años, abrió varias regiones de igual o mayor tamaño, extendiendo a ellas las actividades de la producción, construyendo nuevas comunidades y ampliando centros poblados existentes, y enriqueciendo la vida política del país.

El Sistema Bancario Nacional ha formado parte integrante de este proceso; lo ha seguido y lo ha apoyado mediante la extensión de sus instalaciones y de sus servicios a los distintos ámbitos de la geografía nacional. De suerte que las 39 oficinas que había en 1948 se han multiplicado casi por diez; en 1983 son ya 386, distribuidas en todo el país, entre oficinas centrales, sucursales, agencias, cajas auxiliares, juntas reales y almacenes del depósito.

Cuál hubiera sido el comportamiento de la banca privada en este proceso, será siempre una incógnita. Pero si es efectivo que, para hacerlo como lo ha realizado la banca nacionalizada, le hubiera sido necesario aplicar un enfoque de servicio más que un criterio de lucro, por la dispersión de los usuarios y la me-

enero-junio/1989

nor capacidad económica de las zonas más alejadas, en comparación con aquellas en que se concentra la mayor parte de la riqueza y el ingreso nacional.

Es difícil admitir que la banca privada se hubiera orientado así. La experiencia que han dejado las empresas particulares en servicios públicos concesionados, como en el caso de las telecomunicaciones, la energía eléctrica y la refinación de petróleo, demuestra que fueron siempre rezagadas en la satisfacción de las necesidades, y que dejaban acumularse la demanda de sus servicios, en vez de anticiparse o, por lo menos, de ampliar esos servicios simultáneamente con el crecimiento de aquélla.

El incremento espectacular de la riqueza y el ingreso nacional de las últimas décadas se ha logrado no sólo en términos de una notable expansión de las instituciones del estado, sino también y de modo igualmente importante, a base de un fuerte crecimiento del sector empresarial. La banca nacionalizada ha sido un poderoso factor coadyuvante en la formación de nuevas empresas y nuevos empresarios, además, en el fortalecimiento y la ampliación de las existentes en 1948. Este es uno de sus aportes más significativos, no siempre destacado en su verdadera importancia al analizar los resultados de la nacionalización.

No hay estadísticas fácilmente disponibles que sirvan para cuantificar este aporte. Pero de él dan fe viva y ferviente miles de empresarios costarricenses que han podido formarse y progresar y contribuir al producto de trabajo nacional, merced al apoyo que han recibido y siguen recibiendo del Sistema Bancario Nacional.

Se expresa así otro de los resultados básicos de la nacionalización, cual es la ampliación del acceso a los bancos y al crédito. Ahora los ciudadanos de diversas clases sociales, y no sólo los de las de más posición, lo mismo que las personas de distintos grupos de ingresos, y no únicamente las de entradas más elevadas, pueden beneficiarse de las facilidades de préstamo.

Esto último no es incongruente con el comentario público según el cual en Costa Rica el crédito todavía se concentra en manos de pocos usuarios. La democratización del acceso es un proceso difícil y prolongado, pero bastante se ha podido avanzar en relación con el estado de cosas prevalecientes antes de la nacionalización.

Las mejoras obtenidas en esta materia del acceso al crédito, para grupos y personas que no lo tenían en períodos pasados, han sido posibles al orientarse el sistema con sentido de servicio público y no sólo como negocio. Pero son también resultado de que, en virtud del procedimiento utilizado para integrar las juntas directivas de los bancos, la orientación y el manejo del crédito responden más al punto de vista de los centros en que constitucionalmente radica el poder político democrático, que a los criterios de los grupos depositarios de un poder económico necesariamente oligárquico.

Hay algo inevitable en todo esto. La asignación o la distribución de un recurso escaso como el crédito que confiere el poder, y plantea la cuestión, como asunto de orden público, de quién debe encargarse de ejercer ese poder. Desde hace treinta y cinco años, en Costa Rica hemos confiado el encargo a personas designadas por nuestros

personeros políticos legítimamente nombrados en elecciones libres. Y, desde entonces, no sólo lo empezó a ampliarse el acceso al crédito, sino que también desapareció el poder político inconstitucional de los grupos directivos y gerenciales de los bancos privados.

Con el andar del tiempo, la crítica se ha revertido. Ahora se denuncia, ya no la intromisión de los banqueros en la política, sino la interferencia de los políticos en la actividad bancaria. En esto es necesario empezar por reconocer que, hasta ahora, el crédito ha estado disponible para los más diversos grupos de personas, sin distinciones ni discriminaciones en razón del color político de ninguno. Pero se habla de corrupción en el doble sentido de que algunos créditos se desvían indebidamente, para financiar, por ejemplo, las campañas electorales y de que ciertas operaciones se aprueban contra lo que aconseja la técnica bancaria, sólo porque prevalece el viejo criterio del favoritismo, y para complementar la recomendación de palacio o responder a la gravitación política del sujeto.

Desviar hacia fines político-electorales el crédito otorgado para usos productivos, no es vicio exclusivo de la banca nacionalizada. También es propio de la banca particular, incluso en proporciones que podrían ser todavía mayores y con efectos más graves, como era el caso en Costa Rica antes de 1948. Pero no por presentarse en sistemas bancarios de distintos tipos debe condonarse o aceptarse la existencia de este vicio. Se le debe erradicar, especialmente en un país como el nuestro, en donde hemos avanzado ya bastante

enero-junio/1989

con la financiación de las campañas electorales por la vía fiscal.

Sin embargo, no todo puede hacerse a base de los medios de control disponibles actualmente. Es necesario implantar mecanismos adicionales más efectivos, que impidan la desviación del crédito sin entorpecer el normal desenvolvimiento de la actividad productiva que está llamado a servir.

Por su parte, la influencia del favoritismo -que también es propia de la banca privada, pero que se debe eliminar o prevenir definitivamente en la banca nacionalizada- podría suprimirse o al menos reducirse a un mínimo, mediante un cambio del procedimiento vigente para integrar las juntas directivas bancarias. En vez del sistema llamado de siete a cero, que es inconveniente, podría volverse al régimen del cuatro de tres o, al vez mejor aún, revertir al sistema anterior, conforme al cual el gobierno no tenía la mayoría de los directores, sino hasta bien avanzado el período de su administración. Este sistema, que no es aplicable al resto de las instituciones descentralizadas, quizá sí podría dar buenos resultados en el caso de los bancos comerciales del estado, tanto por la naturaleza de sus actividades cuanto por la virtualidad permanente de la facultad reguladora del Banco Central.

La crítica quizá más valedera que se le ha formulado a la banca nacionalizada, se refiere a su relativa pasividad para modernizarse como lo han hecho los bancos privados en otros países, y a su falta de agresividad para buscar el negocio crediticio y exigir superación al empresario que utiliza sus servicios. Esto es verdad sólo hasta cierto punto, pero no implica crítica de incumplimiento-junio/1989

to a su personal, abnegado e identificado plenamente, como es, con su institución. El problema es, más bien, del sistema y se deriva de la falta del estímulo de la competencia y del acicate de la ganancia.

La solución puede lograrse mediante esquemas de participación del personal en las utilidades de los bancos y, sobre todo, por medio de metas o estándares mínimos de eficiencia que habrían de exigirse de cada uno de los miembros del Sistema, con sanciones apropiadas en caso de incumplimiento, en relación con bonificaciones y otros beneficios para los funcionarios altos o de nivel intermedio.

De lo que se trata, entonces, es de desarrollar un sistema financiero moderno y eficiente, a tono con las necesidades de la economía nacional y sus perspectivas. Esta ha sido una necesidad para el país en los años pasados, y se ha convertido ahora en un requisito esencial. Para consolidar la estabilidad lograda hasta ahora, y para reactivar la economía y reconstruirla, es indispensable que el sistema financiero tenga capacidad suficiente para captar el ahorro nacional y para desempeñar con éxito su papel en la intermediación financiera.

A partir de una actitud objetiva y orientada de modo exclusivo a hallar las mejores soluciones para las necesidades futuras del país, sobre fórmulas que han probado ser buenas en el pasado, ha de emprenderse el perfeccionamiento de nuestro sistema financiero. Pero su modernización y su eficiencia no resultarán de una medida aislada por mucha que sea su importancia. Para lograrlo, será preciso tomar -oportuna y ordenadamente y en el tiempo más cor-

to posible- un conjunto de medidas de carácter político, económico, legal y administrativo. Habrá de seguirse, pues, un verdadero proceso en ese sentido, conforme a la orientación que ya le está dando la Comisión Presidencial de Reforma Bancaria creada al efecto por el actual gobierno.

La idea de la modernización de las instituciones financieras y del mejoramiento de su eficiencia parte del principio de que, en ese aspecto, lo más conveniente es impulsar la formación y el fortalecimiento de un sistema de banca mixta. El propósito central de la reforma bancaria prolijada por el gobierno es establecer un sistema constituido por una red de bancos estatales y de bancos privados. Ello deriva de la experiencia acumulada a lo largo de varias décadas y de una valoración del significado de las posibilidades que encierra para el futuro. Como se ha dicho en párrafos anteriores, durante los últimos treinta y cinco años la nacionalización bancaria ha echado hondas raíces en la realidad política, económica y social costarricense; se ha constituido en una institución permanente, cuya existencia y legitimidad están al margen de toda discusión, al punto de que nadie piensa en que deban suprimirse los bancos nacionalizados, sino en reformarlos y mejorarlos.

A través de los años, el concepto de la nacionalización ha venido cobrando cada vez mayor consistencia, hasta concluirse en que su alcance radica en el monopolio estatal de los depósitos a la vista. Por su parte, los bancos privados funcionan en un ámbito cada vez más amplio mediante la utilización de fondos propios y la captación de una parte de los ahorros del público. Esto

demuestra que la banca nacionalizada y la banca privada pueden coexistir sin destruirse recíprocamente y, sobre todo, sin amenazar o poner en pligro la ininterrumpida virtualidad de la nacionalización.

Es conveniente apoyar en estos primeros elementos del sistema de banca mixta el proceso de desarrollo del sistema en el futuro. La reforma bancaria debe aprovechar esos elementos, reajustarlos, equipararlos y diferenciarlos, según el caso, conforme a las finalidades de modernización y eficiencia que la inspiran.

La banca nacionalizada trabaja con criterio de servicio a la comunidad en la adaptación del ahorro y en la administración del crédito, mientras la banca privada lo hace con arreglo al concepto de negocio o rendimiento lucrativo para las personas y las instituciones dedicadas a esa actividad. Si bien se ve, el criterio de servicio no es incompatible con el principio de eficiencia y, por ello, tampoco se opone al objetivo de obtener utilidades en el manejo del dinero, pues éstas constituyen indicadores de rendimientos satisfactorios. Por el contrario, el criterio de servicio en que se inspira la banca nacionalizada se define, en nuestro país, como un criterio de servicio al costo, es decir, de una actividad que permite pagar lo que cuesta y que, además, genera excedentes de bastante magnitud para financiar su expansión o para otros fines. Esto último es, también, un indicador de rendimiento y tiene similitud, en realidad, con el concepto de utilidades con que funciona la banca privada.

El criterio de servicio al costo obliga a la banca nacionalizada a reducir costos y a producir excedentes; el concep-

to de rendimiento lucrativo de la banca privada establece un principio de competencia que estimula a aquélla a buscar niveles de eficiencia cada vez más elevados. Por su parte, la dimensión social del criterio de servicio que inspira a la banca nacionalizada sirve de control y pone límite al principio de lucro característico de la banca privada. De esa interacción, que consolida de manera recíproca las peculiaridades positivas de cada una de las dos clases de bancos, debe surgir el impulso hacia la formación y el desarrollo de la banca mixta.

Empero, es esencial mantener el monopolio de los depósitos a la vista en manos de los bancos del estado. En ese aspecto no puede haber marcha atrás. En lo demás, hay que establecer condiciones propicias para que los bancos estatales y los privados puedan desenvolverse en términos de completa igualdad, corrigiendo las disparidades existentes hoy día entre unos y otros, según las cuales resultan favorecidos, unas veces, los bancos del estado y otras los privados. Esto entraña, como es lógico, la necesidad de hacer una exhaustiva revisión de las reglas vigentes tanto en el ámbito jurídico como en el administrativo. En especial, debe ponerse cuidado a las normas adoptadas en años recientes y que facultan a los bancos privados para captar recursos a plazos cada vez más cortos, con lo cual se han aproximado más y más a la posibilidad de recibir fondos sin plazo, es decir, depósitos a la vista. Sería, entonces necesario corregir tales preceptos con el propósito de que sólo los bancos del estado puedan captar recursos a la vista, y a fin de que los bancos privados sean cons-

enero-junio/1989

treñidos al recibo de fondos de ahorro a plazo únicamente.

En definitiva, los bancos privados serían siempre un componente relativamente pequeño al sistema, en razón de que el monopolio de los depósitos a la vista otorga a los bancos estatales una preponderancia determinante y permanente. Así, el papel de los establecimientos bancarios privados consistiría en canalizar una porción significativa del ahorro externo a que tenga acceso el país, y en servir de estímulo a la eficiencia de la banca estatal.

De modo correlativo, aquella preponderancia confiere a los bancos estatales una responsabilidad de parecida magnitud, en cuanto al rendimiento y productividad de sus servicios. En última instancia, la capacidad de intermediación de todo el sistema, esto es, la capacidad para captar ahorro y para canalizarlo hacia los usuarios del crédito, dependerá fundamentalmente de los resultados que produzcan las instituciones nacionalizadas.

Para el adecuado desempeño de aquella responsabilidad, es indispensable que estas instituciones se encarguen de una amplia y diversa gama de tareas. Destacan entre ellas la modernización de su estructura, el incremento de la escala de actividades hasta márgenes más económicos, la tecnificación de sus servicios, el ordenamiento de sus inversiones, la racionalización del empleo y la capacitación del personal.

Todo esto da una idea clara de los esfuerzos verdaderamente ingentes que entrañará la realización de dichas tareas. Pero, además de las dificultades que habrá que superar, y que son propias de acciones tan complejas y varia-

das, tales esfuerzos no podrán realizarse en el marco de las disposiciones legales que regulan actualmente los bancos nacionalizados, en materias como las financieras y las de manejo de personal.

En efecto, algunas normas de la Ley de la Administración Financiera de la República y de la Ley de Servicio Civil, aunque son positivas desde el punto de vista del control que debe existir sobre la conducta de las instituciones públicas, causan entramamientos, engorros y retrasos, que restan agilidad a la acción de los bancos, y limitan sus posibilidades para competir con los bancos privados y, sobre todo, con la banca internacional. Es evidente que la solución de este problema no radica en suprimir los controles, en aras de ganar agilidad y competitividad. Consiste, más bien, en conservar aquellos, pero conciliándolo con éstas. Este es el propósito de un encargo que tiene la Comisión de Evaluación del Sistema Bancario, para impulsar la elaboración de un proyecto de ley que habría de implantar un Estatuto del Sistema Bancario Nacionalizado, que garantice al país el más pulcro manejo de los depósitos y del crédito y, simultáneamente, le asegure su exitoso desempeño en la competencia con el resto de las instituciones del sistema financiero.

Por último, conviene examinar el comentario de Eduardo Lizano Fait, en el sentido de que la nacionalización bancaria ha conducido a "la socialización de las pérdidas y a la privatización de las ganancias" de nuestras empresas. La insinuación negativa es válida sólo en parte. Deben distinguirse, en ese sentido, los orígenes dis-

tintos de las pérdidas empresariales: uno, cuando se trata de las que resultan de hechos que no se pudo prever ni conjurar; y, otro, cuando se trata de lo que se llama una mala administración. Con todo, habría bastante que decir todavía en contra de la aplicación de un enfoque puramente darwinista de estas situaciones.

Pero el comentario no es válido en el tanto en que las pérdidas se producen como consecuencia de acontecimientos fuera de control del productor, como son algunos fenómenos de la naturaleza, o ciertos sucesos desfavorables acaecidos en los mercados externos. En estos casos, la socialización de las pérdidas es la única solución razonable, y el mejor camino para que, tanto el productor como la comunidad, se recuperen con rapidez y sigan adelante.

En cuanto a la privatización de las ganancias, lo único que hay que decir es enhorabuena por lo que hace al individuo y, por lo que se refiere a la comunidad, esperar creciente eficiencia de la Tributación Directa.

Elevación de la Ley de Nacionalización Bancaria a rango constitucional

Para que una norma legal sea elevada a rango constitucional es necesario que satisfaga al menos dos requisitos. El primero es que las formas de comportamiento consagradas y reguladas por la norma hayan adquirido permanencia y estabilidad, y se hayan arraigado suficientemente en el queha-

cer cotidiano de la comunidad. el segundo es que dichas normas de comportamiento revistan importancia "constitucional", tanto en sí mismas como en su proyección con respecto a otros objetivos nacionales, igualmente importantes, por alcanzar en lo futuro. Este es el caso en cambios extremos, del Decreto-Ley No. 71 de la nacionalización bancaria.

Las consideraciones expuestas en este estudio proporciona evidencia suficiente, factual y analítica, de que la nacionalización bancaria tiene ya la permanencia, la estabilidad y el arraigo requeridos, y de que reviste en la vida nacional la importancia necesaria para cristalizar en una norma constitucional. Una generación se ha formado y se ha realizado en el marco de normas y posibilidades ofrecidas por los bancos nacionales. Y los miembros de las generaciones anteriores, que nacieron antes de la nacionalización, han participado y han encontrado en ellos mejores oportunidades. La banca nacionalizada es parte integral de nuestra vida democrática, de modo que cuando tiende a apartarse de los objetivos sociales que está llamada a servir, los costarricenses acudimos a nuestros centros superiores de decisión para buscar y obtener siempre la rectificación necesaria.

Todo el aparato productivo de la nación está organizado y funciona dentro de un complejo sistema de relaciones que se basa en el principio de la nacionalización. A tal punto, que ésta ha llegado a ser tan familiar y tan central en la vida de los costarricenses como el Tribunal Supremo de Elecciones, La Caja Costarricense de Seguro Social, o la Universidad de Costa Rica.

enero-junio/1989

Suplantar, en esas circunstancias, el criterio de servicio público, y retornar a un enfoque de lucro exclusivo como el de la banca particular, no se concibe fácilmente, por los grandes trastornos que habrían de producirse en los procesos productivos y por el efecto paralizante que, por fuerza, tendrían en su expansión. Por el contrario, otorgar a la nacionalización el carácter de norma constitucional contribuiría a fortalecer el marco de estabilidad y de seguridad en que se desenvuelven aquellos procesos productivos y, por ende, permitiría agregar sobre esa base nuevos estímulos al desarrollo económico nacional. Pero hay consideraciones adicionales que tienen que ver con la trascendencia futura de la banca nacionalizada.

Vista en la perspectiva costarricense en toda su amplitud, la nacionalización constituye, en realidad, una pieza central en el conjunto de elementos interrelacionados que han producido el progreso político, económico y social del país en las cuatro últimas décadas, como la libertad del sufragio, el crecimiento de la producción y la generalización de los servicios educativos y los de salud. En efecto, la banca nacionalizada no podría existir como la conocemos sin la libertad política garantizada por el régimen de sufragio, de la misma manera que el crecimiento de la producción se ha apoyado en el trabajo de los bancos nacionales, y que la extensión de los servicios sociales ha resultado de la ampliación correlativa de la riqueza y el ingreso nacional.

Cuando se examina la agenda de los costarricenses para los próximos años, parecería que este mismo papel central en un conjunto de la banca na-

cionalizada habría de continuar en lo futuro.

En efecto, elemento esencial en la agenda es el fortalecimiento de las bases económicas de la democracia nacional. El objetivo es hacer de Costa Rica un país de propietarios, en que cada ciudadano sea dueño de una parte del patrimonio nacional, dentro de formas de propiedad que, además de nuevas y diversificadas, encuentren asidero sólido en la idiosincrasia costarricense, y no sean meras fórmulas importadas de otras latitudes y que tenga, por ello, pocas probabilidades de supervivencia.

El objetivo es fundamental, pues en alcanzarlo radica la consolidación definitiva de nuestra democracia política. Se encuentra ahora en la etapa de conceptualización, a partir de proyectos destinados a transformar el auxilio de cesantía en un sistema de ahorro creciente y permanente y para concretar posibles modalidades para su administración y su asignación entre los fines del desarrollo nacional. Sin embargo, desde ahora se ve claro que la continuada vigencia de la nacionalización bancaria es uno de los prerrequisitos básicos en cualquier programa tendiente a fortalecer nuestra democracia

económica. Este fortalecimiento es también el producto de un proceso, en el cual la nacionalización constituye una conquista fundamental. No sería lógico ni razonable avanzar hacia nuevas dimensiones de la democracia económica por un lado y, por otro, retroceder en las existentes, debilitando de alguna forma la banca nacionalizada. Por el contrario, esas nuevas dimensiones han de establecerse en función de las existentes, de modo que, por ejemplo, el manejo de los cuantiosos recursos financieros que habría de generar la transformación del auxilio de cesantía no se concibe si no es en el marco normativo de la nacionalización.

En ese sentido eleva a rango constitucional la ley que crea la banca nacionalizada se justifica plenamente como medio para que los trabajos del futuro arranquen sobre bases seguras y estables. Otorgarle a la nacionalización esa categoría no se contrapone, por otra parte, a los intentos de perfeccionar el sistema financiero mediante la creación de una verdadera banca mixta, conforme a los principios expuestos en este estudio. Más bien, constituye un elemento coadyuvante en ese proceso