

LA IDEOLOGÍA DE LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA EN PERSPECTIVA HISTÓRICA: La fragilidad de los orígenes y su carácter de dogma tres décadas después

Ciska Raventós

RESUMEN

Este artículo analiza la ideología de la nacionalización bancaria en dos momentos

(1) el discurso y la práctica de la Junta de Gobierno de 1948 y (2) un documento llamado *Ideario Costarricense 1977: Banca, Moneda y Crédito*.

Se trata de un esfuerzo preliminar por explorar la relación entre Estado, política (partidos) y empresas privadas en relación con la banca nacionalizada.

ABSTRACT

This article analyzes two instances of the banking nationalization ideology: (1) The 1948 Revolutionary Government "Junta" Speech and Performance, and (2) a document named *Costa Rican Ideology 1977: Banks, Money and Credit (Ideario Costarricense, 1977, Banca, Moneda y Crédito)*. It is a preliminary effort to explore the relationship between the State, the politic parties and private businesses in relation to nationalized banking.

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la ideología¹ de la nacionalización bancaria en dos momentos: 1) el discurso y la práctica de la Junta de

Gobierno de 1948 y 2) un documento llamado *Ideario Costarricense 1977: Banca, Moneda y Crédito*². Se trata de un esfuerzo preli-

¹ Parto de un aspecto central del concepto de ideología de Althusser (1971) "...una representación de la relación imaginaria de los individuos a sus condiciones reales de existencia".

La ideología ofrece entonces la representación simbólica, articulada en el lenguaje, de esa realidad. El énfasis del concepto está puesto en la dimensión constitutiva de la realidad de lo simbólico y se aleja de las acepciones de ideología que la equiparan a falsa consciencia.

² El *Ideario* fue elaborado por la Oficina de Información de la Casa Presidencial. Recoge entrevistas de "personalidades destacadas" de distintas posiciones en el espectro político, respecto de la organización bancaria en Costa Rica en ese momento, sus fuerzas, debilidades, y las perspectivas futuras. Los entrevistados fueron: Jaime Solera Bennett, Eduardo Lizano Fait, Oscar Barahona Streber, Raúl Hess Estrada, Eduardo Mora Valverde, Claudio Volio Guardia, Alberto Martén Chavarría, Guido Fernández Saborio, Oscar Arias Sánchez, Cecilia Valverde Barrenechea, Rodrigo Madrigal Nieto, Alfredo Hernández Volio y Walter Dittel Mora.

minar³ por explorar la relación entre Estado, política (partidos) y empresa privada en relación con la banca nacionalizada que enuncian los miembros de la Junta en 1948 y los entrevistados del Ideario en 1977. La importancia del Ideario es que registra opiniones de protagonistas de la vida pública del país hacia el final del período desarrollista y antes de la crisis de 1980. En 1977 el sistema de banca estatal tenía cerca de treinta años de existencia y su práctica había mostrado importantes discrepancias respecto de lo que se decía que fueron sus objetivos originales, los cuales también fueron contruidos sobre la marcha y no en el momento "original". No obstante, a pesar de la insatisfacción de varios de los entrevistados con la situación existente, no visualizaban en 1977 cambios profundos en la organización bancaria en el futuro⁴.

El interés de analizar la ideología de la nacionalización bancaria está dado por el fin del monopolio estatal de la banca en 1995, y por el proceso de descomposición de los supuestos sobre los que descansaba esa ideología y las instituciones en las que se concretaba. La dificultad de una interpretación de esta naturaleza es que supone que la investigadora tiene presente categorías actuales (corrupción, tráfico de influencias, favorecimiento indebido) al analizar situaciones del pasado, para las cuales no eran relevantes en la medida en que la institucionalidad era diferente, y se pensaba en otros términos.

Investigaciones sociológicas del pasado permiten ejemplificar este punto, es decir, la forma en que la institucionalidad configura y es configurada por la ideología, en términos cognitivos, valorativos y afectivos. Las interpretaciones de estos procesos no escapan a estos límites, aún cuando se trata de investigaciones críticas. Durante los años setenta y ochenta se realizaron investigaciones sociológicas que mostraban cómo la banca nacionalizada había dado acceso privilegiado de algunos sectores productivos y sociales sobre otros, a través de la asignación de montos superiores de crédito y en condiciones preferen-

ciales (Achío, Escalante (1979); Aguilar, Solís (1988); Cartín, Píszk, (1981); Raventós (1983); Vargas (1982)).

El esfuerzo crítico de estos estudios se orienta a mostrar una tendencia a favorecer a unos sectores sociales y productivos respecto de otros. Dentro de cada producto, la distribución crediticia ha estado determinada por la influencia política de los sectores beneficiados. Hay un énfasis en mostrar que la nacionalización bancaria, a pesar de su ideología populista, estuvo orientada a la formación de grupos empresariales, en buena medida vinculados al Partido Liberación Nacional.

A pesar del aporte de estos estudios en mostrar la contribución de la banca estatal en la formación de nuevos grupos empresariales y al desarrollo de las fuerzas productivas en términos de modernización capitalista; estas relaciones no tienden a problematizar la relación entre Estado, partidos y mercado. El motor del desarrollo es el Estado que define las prioridades "nacionales" y conduce el desarrollo capitalista. El partido —en este caso Liberación Nacional— da contenido ideológico y orienta la política estatal. Los agentes sociales son las instituciones del Estado, los partidos políticos y las clases y fracciones de clase.

Como consecuencia, estos agentes sociales son quienes promueven un cierto tipo de desarrollo según una lógica que los estudios tratan de despejar. El análisis no se detiene a considerar las relaciones más particularizadas entre los empresarios, las posiciones e influencias partidarias y el acceso a las instituciones del Estado (en este caso particular, los bancos).

Una variable que hubiera permitido este tipo de análisis es el del otorgamiento de crédito. La mayor parte de los estudios señalados tienen un capítulo sobre el otorgamiento del crédito al sector estudiado. No obstante, las categorías utilizadas son las de rubro productivo, tipo de productor y fracción de clase. En algunos casos se enuncia la asociación partidaria de los sectores beneficiados al Partido Liberación Nacional, pero siempre en términos de un agente social colectivo (una fracción o grupo regional) y un proyecto de desarrollo productivo que da sentido al vínculo.

La perspectiva adoptada invisibiliza las acciones de sujetos y las redes de interacción

³ A pesar de este carácter tentativo y preliminar, se publica con el interés de estimular la discusión.

⁴ Esta percepción discrepa significativamente con lo sucedido. Apenas tres años después de la publicación del "Ideario" empezaron a registrarse importantes cambios en la institucionalidad bancaria.

social que pudieron haber incidido en el otorgamiento del crédito más allá de las definiciones explícitas de los programas crediticios, así como los procesos de favorecimiento más particularizados. También oculta los procesos de desvío del crédito para fines diferentes al que fue solicitado. La situación actual (1997), en que los escándalos de otorgamiento y manejo irregular de créditos en el Banco Anglo, BICSA y el Banco Nacional, pone de manifiesto la existencia de estas redes, a la vez también pone en evidencia que los estudios de las décadas anteriores aportan pocos elementos en este sentido para esa época.

LA FRAGILIDAD DE LOS ORÍGENES DE LA BANCA NACIONALIZADA

En 1948, después de una breve guerra civil, la junta revolucionaria decretó lo que se llamó la nacionalización bancaria. La junta declaró el monopolio estatal de los depósitos del público. Los tres bancos privados que recibían depósitos del público (Banco de Costa Rica, Banco Anglo Costarricense y Banco Crédito Agrícola Costarricense) fueron expropiados y pasaron a ser propiedad estatal junto con el banco del estado, el Banco Nacional de Costa Rica. El cuarto banco privado, el Banco Lyon, permaneció en manos privadas, y se especializó en comercio internacional. A pesar de que la Junta pudo haber fundido los tres bancos nacionalizados con el Banco Nacional, no tomó tal medida. Según González Vega y Mesalles Jorba, los cuatro bancos se mantuvieron separados de forma deliberada para evitar la concentración de poder y para promover la competencia entre ellos (González Vega, Mesalles Jorba, 1993, 9). Esta podría ser una explicación *ex post facto*; no he encontrado documentos de la época que lo confirmen.

Los considerandos del decreto-ley nº 71 de la Nacionalización Bancaria del 21 de junio de 1948 rezan así:

"1. Que dentro de la organización moderna de la economía nacional, todas las actividades agrícolas, industriales y comerciales, dependen vitalmente del crédito bancario, cuya orientación es determinante del progreso o estancamiento del país.

2. Que funciones económicas de tal magnitud no deben estar en manos particulares, sino que constituyen, por su propia naturaleza, una función pública.

3. Que 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.

4. Que 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." (Junta Fundadora de la Segunda República, 1948)

El decreto equipara lo público, lo estatal y la nación, a la vez que los contrapone a lo privado; en particular, a los accionistas de los bancos. Este señalamiento a los banqueros privados, se inscribe en una larga historia de conflicto entre sectores empresariales, y de ellos con el Estado en relación con el funcionamiento de la banca.

Casi un siglo había transcurrido desde el primer esfuerzo, en 1858, por crear un banco hipotecario cuyo propósito manifiesto era facilitar préstamos de largo plazo a bajas tasas de interés. En esa oportunidad, la idea contó con la oposición férrea de la élite. La historia señala que este enfrentamiento contribuyó al golpe de estado y posterior ejecución del presidente que impulsaba la medida (Juan Mora Porras).

Un total de diecisiete proyectos de creación de un banco hipotecario fueron presentados durante los años siguientes, y todos fallaron debido a la presión de 'los cafetaleros'. Uno de esos proyectos, orientado al financiamiento de los campesinos, fue discutido en 1912. En la justificación de ese proyecto, se establecía que las concesiones que el Estado le había dado a los bancos había llevado a que estos se constituyeran en verdaderos opresores de la nación. Ricardo Jiménez, quien propuso la ley, luego la vetó bajo la presión de la élite y de su partido. (Brenes, 1992).

En 1914, González Flores finalmente pudo crear un banco estatal, a pesar de que esta medida constituyó uno de los puntos de conflicto con las élites políticas y económicas, que llevó al golpe de estado en su contra en 1917 (Brenes, 1992). Sin embargo, el Banco Internacional sobrevivió al golpe. En 1921, se le otorgó el monopolio del derecho de emisión.

Durante los años treinta, por motivo de la profunda crisis económica, aumentó la regulación de los bancos por parte del Estado. En 1932 el Estado intervino el comercio de divisas a través de una Junta de Control, lo cual provocó el malestar de los exportadores y conflictos con los importadores y el gobierno. Por otra parte, hubo por parte del banco estatal una política flexible con aquellos deudores que no podían honrar sus compromisos (Solís, 1992, 99). El hecho más significativo de la década fue la reforma bancaria de 1936, con la que el Internacional pasa al Banco Nacional, la dirección queda a cargo de una junta directiva nombrada por el Poder Ejecutivo. Tiene las funciones de banco central, sumado a las de un banco hipotecario y comercial, y se subordina a los bancos privados bajo las directrices del Nacional. A cambio, los bancos privados reciben una cobertura estatal que les reduce las posibilidades de quiebra (Solís, 1992, 100).

A pesar de que estos hechos pueden visualizarse como antecedentes de la nacionalización, lo son solamente en términos genéricos, en términos del clima de opinión pública desfavorable a los banqueros privados y favorable a la regulación. No aparece sin embargo, ninguna mención de que es deseable la propiedad estatal de los bancos en estos eventos. Tampoco aparece la idea de nacionalizar los bancos en los escritos de los grupos triunfantes en 1948: el Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, el Partido Acción Demócrata o el Partido Social Demócrata (Brenes, 1990, 28).

Lidiette Brenes, en el trabajo de análisis más sistemático de la nacionalización bancaria hasta la fecha, explora tres posibles explicaciones de la idea de la nacionalización bancaria:

“Uno es considerarlo como un acto de inspiración repentina, que llegó feliz-

mente en el momento preciso al hombre apropiado, cambiando de manera fortuita la historia del país.

“El segundo se enmarca dentro de la suposición de que ese proyecto, aunque aún no estaba formulado con palabras, estaba implícito en la concepción política de la nueva dirigencia...

“Una tercera vía es considerar que la Junta, enfrentada a una seria dificultad financiera recurrente, buscó una solución de tipo eminentemente pragmática y encontró esa salida, de repente, que calzó a la medida y llenó las aspiraciones ideológicas de los socialdemócratas” (Brenes, 1992, 29).

A partir de las declaraciones que han dado tres miembros de la Junta, establece que la inspiración de la nacionalización bancaria corresponde a Martén, que fue apoyada por Figueres en la medida en que correspondía con su visión general de controlar los recursos crediticios para el desarrollo nacional y que el Padre Núñez aportó elementos ideológicos de la doctrina social de la iglesia.

También establece que los miembros de la junta se sentían interpelados en junio de 1948 a hacer algo. Había insatisfacción —expresada en manifestaciones callejeras— de que la junta no hacía nada, que mejor podría entregar el poder a Ulate. Esto se evidencia en declaraciones de Figueres:

“Yo nacionalicé la banca en 1948 porque un periodista, Isberto Montenegro, publicó unos días antes en la primera plana del Diario de Costa Rica un editorial que decía que la Junta no hacía nada. Había que demostrarles que teníamos muchos planes. Así, se me ocurrió nacionalizar los depósitos del público”⁵. (Brenes, 1992, 29, tomado de una entrevista de 1984).

Ocho días antes del decreto, la Junta Fundadora le encargó a Martén, su Ministro de

5 A pesar de la narración en primera persona, Brenes establece que la “inspiración” es de Martén.

Economía, que diseñara algunas medidas para aquietar los ánimos de los ciudadanos. Por otra parte, el gobierno estaba presionado por una situación de bancarrota, que lo obligaba a firmar sobregiros mensuales con los bancos privados para hacerle frente a sus gastos. En palabras de Martén:

"La situación era muy difícil. Por un lado, nos sentíamos omnipotentes, gobernando sin constitución, a base de decretos. Por otro, estábamos en la ruina económica, sin posibilidad de hacer obra pública. De este caldo diabólico, nacieron las ideas del impuesto del 10 por ciento al capital y la nacionalización de los recursos del público." (Martén, tomado de Brenes, 1992, 31).

"En síntesis, primero se dio el golpe a la banca y luego se elaboraron los conceptos de economía nacional" (Martén. Tomado de Brenes, 1992, 32).

Las referencias a las fuentes ideológicas de la nacionalización son tan variadas como vagas. Martén ha señalado que él sólo había escuchado hablar de la nacionalización de bancos en Argentina en 1944 y que sólo había leído sobre la necesidad de nacionalizar los bancos como forma de reformar radicalmente la producción, en el Manifiesto Comunista de Marx y Engels (Martén, 1977). Figueres por su parte, descalificó cualquier esfuerzo por ubicar la idea en una escuela o corriente, y la sitúa como condicionada

"...por las grandes corrientes universales de pensamiento y por los grandes hechos históricos que ha vivido la humanidad desde la era de la iluminación." (Brenes, 1992, 30)

Agrega Brenes que Figueres apela a referencias tan dispares como el New Deal de Roosevelt, los americanistas, los laboristas ingleses y la filosofía social cristiana.

Al origen cristiano también apela Benjamín Nuñez, sacerdote católico y miembro de la Junta, que apunta a la importancia de la influencia del pensamiento de la iglesia. Cita

dos párrafos de la encíclica *Quadragesimo Anno* de Pío XI (1931):

"hay ciertas formas de propiedad que por entrañar grave peligro para la sociedad no deben dejarse en manos de particulares, sino estar en manos de la sociedad..."

"el crédito es como la sangre de la sociedad y quien domina el crédito, domina la economía, administra, diríase, la sangre de que vive toda la economía y tiene en sus manos así como el alma de la misma, de modo que nadie puede ni aún respirar contra su voluntad." (Nuñez, citado por Brenes, 1992, 33).

Finalmente, para enfatizar la idea de que la decisión fue tomada entre los miembros de la Junta, al calor de la coyuntura, sin mayores referencias previas, ni un claro proyecto futuro, cabe señalar que Rodrigo Facio, principal ideólogo social-demócrata, dijo con posterioridad que él se habría opuesto a la idea de la nacionalización si le hubieran consultado, por considerarla demasiado radical (Brenes, 1992).

Por otra parte, la Junta no modificó la organización institucional de la banca, ni cambió los directivos bancarios, de tal forma que quienes dirigían la banca privada pasaron directamente a administrar la nacionalizada:

"...la Junta de Gobierno pidió a los antiguos propietarios de las instituciones nacionalizadas que siguieran al frente de las mismas, como directores y como administradores. Es decir, el nuevo dueño dejó la casa tal como la encontró, y solicitó al anterior ocupante que siguiera disponiendo de ella". (Mora Valverde, 1977, 2).

Las paradojas son muchas. Tal vez la más difícil de entender es el elocuente contraste entre la radicalidad de la medida y el acercamiento inmediato a los antiguos propietarios de los bancos. Sin embargo, estos elementos contradictorios son encubiertos por la ideología de la nacionalización bancaria que dio lugar a una poderosa ideología desarrollista y nacionalista que contribuyó decisivamente a

configurar el devenir socioeconómico costarricense durante las décadas que siguieron, y que llevó a la formulación de lo que Brenes llama la teología de la nacionalización bancaria. En el terreno simbólico estas definiciones articulan una noción de desarrollo (fundamentalmente económico) nacional en torno a prioridades nacionales, que contribuyen a la legitimidad del estado como expresión de los intereses colectivos. El estado y el capital no se oponen en esta perspectiva: es el estado el que crea y desarrolla el ambiente y las oportunidades para el desarrollo de la empresa privada. Por otra parte, la formulación populista del Estado como expresión y agente de los intereses del pueblo, acentúa la legitimación simbólica de la nacionalización:

"El hecho de decirle al pueblo que los bancos son suyos y que se estaba comerciando con sus depósitos y que las utilidades de los bancos deben ser del pueblo y no de unos cuantos accionistas suena muy bien aquí y en cualquier parte del mundo..." (Solera, 1977, 1).

Esta fuerza no solo es ideológica sino que también se sostiene y contribuye a configurar prácticas concretas como: 1) la canalización de recursos hacia la producción nacional durante el período de crecimiento de postguerra, 2) la formación de nuevos grupos empresariales a través del acceso al crédito, 3) la apertura del crédito a ciudadanos de todo el país y de un amplio espectro social.

ESTABLECIMIENTO DEL DOGMA

La decisión precipitada por la coyuntura, descrita arriba, se convirtió con el paso de los años en principio central del Partido Liberación Nacional. Sintomático de esta evolución es el desfase temporal entre el decreto en 1948 y la introducción de la Nacionalización Bancaria como principio del Partido Liberación Nacional en su segunda carta fundamental en 1969 (y no en la primera en 1951) (Brenes, 1992, 53). Esta elevación de la nacionalización a principio doctrinario en 1969 corresponde además a un momento en que el monopolio estatal se encuentra seriamente amenazado por proyectos que

pretenden terminar con él y prácticas que reintroducen —bajo formas veladas— la captación privada de depósitos. Así, desde principios de la década de 1970 sectores dentro del PLN propugnaban elevar a rango constitucional la nacionalización bancaria, que consideraban uno de los mayores logros de la guerra civil de 1948. Todavía en la administración Carazo Odio, once diputados liberacionistas presentaron un proyecto de ley para elevar a rango constitucional el monopolio de los depósitos (Firmaban el proyecto: Armando Arauz, Carlos Manuel Castillo, Juan José Fernández, Oscar Arias Sánchez, Alvar Jenkins Morales, Alicia Vega Rojas, Angel Edmundo Solano, Reinaldo Jiménez, Armando Avieta, Miguel Angel Chavarría, Mario Coto Varela). El proyecto se justificaba de forma semejante al decreto de 1948:

"No es justo que las enormes utilidades de los Bancos, que son garantizados por el Estado sean únicamente de los accionistas. Estas deben constituir el ahorro nacional y su inversión debe ser dirigida por el estado." (Vargas, 1989, 72).

La ideología de la nacionalización también envuelve la historiografía del período. La nacionalización —que es vista como la medida más importante de la Junta Fundadora de la Segunda República— se considera que fue motivada por el esfuerzo de los grupos que triunfaron en la guerra civil de disminuir el poder político y económico de los exportadores tradicionales que hasta entonces habían controlado los bancos, para modificar las políticas económicas hacia la diversificación de la producción y para permitir el acceso al crédito a capas medias, anteriormente marginadas. Esta interpretación procede de una mirada retrospectiva sobre la nacionalización y está enmarcada dentro de su ideología y práctica.

La investigación de Brenes permite pensar que no parece haber tenido esa articulación y coherencia en el momento en que se tomó la decisión, sino que esta pareciera ser producto de construcciones posteriores. Por otra parte, no parece haber estado claro en ese momento quienes iban a ser los "representantes del pueblo" en la conducción de los bancos, ni los mecanismos a través de los cuales el pueblo se beneficiaría de la propiedad pública de los bancos.

RELACIÓN ENTRE POLÍTICA Y ECONOMÍA
EN EL "IDEARIO COSTARRICENSE 1977: BANCA,
MONEDA Y CRÉDITO"

Después de leer las trece entrevistas a hombres públicos realizadas hace 20 años, me queda la imagen de que, paradójicamente, la decisión de la Junta de no modificar la organización de los bancos (tanto en términos de organización institucional, como en la constitución de las juntas directivas), llevó a que mantuvieran una relativa autonomía del ejecutivo durante las primeras dos décadas de la nacionalización bancaria. De la misma forma, el Banco Central se creó en 1951 con relativa independencia del Poder Ejecutivo, así como de la ingerencia directa de los partidos políticos⁶. Durante los años cincuenta y sesenta Jaime Solera fue presidente del Banco Central, tanto en los gobiernos de Liberación como los de la oposición. Sostiene durante este período un fuerte valor de independencia del banco central de las autoridades del gobierno:

"Creo en la autonomía de las decisiones, en el sistema autonómico en Costa Rica por el que tanto luchamos algunos que creíamos en ese equilibrio de poder, que desgraciadamente ya se perdió... En Costa Rica se dio por algunos años un sistema bastante equilibrado de autonomía de decisiones y poder central, pero poco a poco se fue cambiando hasta el extremo en el que vivimos hoy." (Solera, 1977, 10).

No está claro a partir de las entrevistas del Ideario, cuáles fueron los mecanismos que contribuyeron a la independencia política de los bancos durante la primera etapa de la nacionalización bancaria. Un factor que se menciona con frecuencia es el prestigio de quienes dirigieron los bancos en ese período, y su

concepción de autonomía. Se tiende a mencionar a Jaime Solera y a Rodrigo Facio, quienes eran compañeros de directiva del Banco Central a pesar de las diferencias en las concepciones bancarias y sus polémicas públicas. Hay por otra parte, una coincidencia generalizada de que el fin de este estado (que todos los entrevistados sin excepción consideran adecuado) ocurrió con la Ley cuatro-tres de 1970. Considerando la diversidad política de los entrevistados es sorprendente que ninguno considere conveniente esta ley:

"...la reforma del cuatro tres, con la cual lo único que se hizo fue darle participación en las directivas bancarias a un grupo político sin ideología alguna, que no ha hecho otra cosa que no sea participar en el poder económico que se ha venido creando en la banca nacional" (Hernández Volio, 1977, 1)

Esta oposición, planteada en 1977, abre la pregunta sobre las condiciones de aprobación de esta ley en 1970, así como los impedimentos para que haya sido modificada en los 20 años que han pasado desde entonces. En varios entrevistados (Eduardo Lizano, Oscar Barahona y Raúl Hess) se plantea la posibilidad de generar una asamblea de gobernadores para dirigir los bancos comerciales. Se propone alternativamente formada por notables con representación institucional, usuarios del crédito, representantes de gremios y corporaciones de la sociedad civil (colegios profesionales, cámaras, sindicatos, el Rector de la Universidad de Costa Rica).

La politización de las juntas directivas, y como consecuencia del acceso al crédito es vista como nociva. Jaime Solera plantea esta preocupación más que en términos económicos, como límite de las libertades políticas:

"Por eso hoy en día, a mí me parece, que en Costa Rica la gente ya no habla y no critica abiertamente a los gobiernos, por temor a que no se le conceda el crédito que necesita..." (1977, 3).

No existe en las entrevistas una perspectiva generalizada de que el acceso al crédito esté mediado por vínculos personales, aunque

⁶ Alfredo González Volio señala en el Ideario que la Ley General de Bancos de 1950 contenía una cláusula -que no fue aprobada- para derogar el monopolio estatal de los depósitos "ya que no parecía justificarse después de crear el Banco Central de Costa Rica, con toda la capacidad técnica y jurídica para regular debidamente el crédito bancario (González Volio, 1977, 2).

varios entrevistados lo mencionan. Otros en cambio enfatizan que la banca estatal ha permitido a muchos acceder al crédito que no hubiera sido posible en otro caso. Hay pocas menciones explícitas a la corrupción. Oscar Barahona Streber menciona el caso de Sao-pim. Sin embargo, a pesar de la ausencia del calificativo de corrupción hay referencias a la escasa propensión de los bancos a cobrar los créditos y la voluntad de aceptar atrasos por situaciones de desastre o de problemas en los mercados internacionales. Oscar Arias califica esta situación:

"Entre las desventajas de la banca estatal...su debilidad ante algunos empresarios que pretenden 'socializar' sus pérdidas financieras, mientras que el derecho a usufructuar privadamente las ganancias no se discute; y la persistencia de cierto favoritismo en la concesión del crédito." (Arias Sánchez, 1977, 1).

Considera que parte de las bajas ganancias de los bancos estatales están determinadas porque:

"son poco drásticos ante los incumplimientos de la amortización de los créditos, por el contrario, se encuentran dispuestos a entrar en arreglos con los prestatarios en momentos de crisis". (Arias Sánchez, 1977, 2).

Sin embargo, esta dificultad de la banca estatal de cobrar los préstamos no es calificada como corrupta. Es interpretada por algunos (los más partidarios de la banca nacionalizada) como un criterio de la banca de desarrollo, que da nuevas oportunidades a deudores en problemas. En algunos es considerado como un problema en términos de disciplina bancaria. La opinión más drástica es la enunciada por Oscar Arias arriba en el sentido de que ha permitido procesos de acumulación sin riesgos.

Un tema recurrente en las entrevistas es el de las bajas utilidades de los bancos estatales, que se asocian con 1) el poder de los sindicatos bancarios, señalándose que los empleados se han convertido en verdaderos accionistas de los bancos, con 2) los presta-

mos que no se recuperan y con 3) el sentido social de la inversión. No se observa, sin embargo, una preocupación por sopesar la magnitud de los factores en explicar el problema.

Por otra parte, hay serias dudas sobre el cumplimiento de algunos de los objetivos explícitos de la banca nacionalizada. En general, hay insatisfacción con las magnitudes de crédito destinadas a los pequeños productores (Eduardo Lizano, Guido Fernández). Guido Fernández sostiene que el crédito de la sección rural ha incluso disminuido en la década anterior.

Pareciera que por debajo del dogma de la nacionalización bancaria se desarrollan entonces procesos que contradicen los propósitos que enuncia (y que hemos tratado de mostrar que nunca estuvieron claros, sino que fueron contruidos posteriormente). Coexisten entonces dos tendencias. Por una parte, la que sostiene que el desarrollo de la economía se puede reglamentar a través de mecanismos como la política crediticia: 1) la definición de tasas diferenciales de interés para cada actividad y tipo de productor; 2) el establecimiento de topes de cartera; 3) límites a la cantidad de crédito que se podía asignar a cada productor sobre la base de estimaciones técnicas (Jiménez, 1993).

La otra cara de esta perspectiva es que, estos mismos mecanismos se convierten en incentivos para la desviación del crédito de aquellas carteras con recursos disponibles a tasas de interés menores, hacia aquellas actividades que no lo tienen y/o con tasas superiores.

Esta contradicción entre lo manifestado en la legislación y los planes de desarrollo y las intenciones de agentes particulares es enunciada en el Ideario por Guido Fernández:

"el que no se encuentre en un nivel plenamente consciente de su conducta, el que se haya mantenido a la banca fuera de la órbita de las decisiones centralizadas del Ejecutivo pero no lejos de la influencia política, permite a los mismos dirigentes-empresarios realizar los mejores negocios sin necesidad de someterse a las pautas de los planificadores que buscan "optimizar" los rendimientos". (Fernández, 1977, 4).

Por otra parte, el carácter del monopolio legal se fue erosionando con los años, con interpretaciones cada vez más restrictivas, a pesar de que discursivamente el monopolio estatal se mantenía incólume. Era un monopolio de "depósitos del público", por lo que se expropiaron los bancos existentes que recibían depósitos. Sin embargo, no se regulaba la existencia o fundación posterior de bancos privados, siempre que no recibiera depósitos. Este escollo fue resuelto por las financieras que surgen a partir de la década de 1960 a través de la emisión de certificados de inversión, que no son más que otra forma de nombrar los depósitos a plazo. Lentamente, a lo largo de los años fueron reduciendo los plazos de recepción de esos "certificados", hasta que en 1993 se decretó que no había plazo mínimo, y en 1995 se derogó legalmente el decreto nº 71.

Lo interesante de este resurgimiento de la banca privada entre 1963 y 1995 es que en general los cambios se hicieron inicialmente al margen de la legislación. Después, ante realidades institucionales consumadas o ante crisis causadas por la falta de regulación, se promueve legislación. Aún en el momento de promulgar las leyes que regulan las actividades financieras privadas, en los debates legislativos, diputados liberacionistas reiteran que esto de ninguna manera afecta a la nacionalización bancaria. Tal vez este sea el mayor testimonio a la fuerza de la ideología de la nacionalización.

En el Ideario, a pesar de las preocupaciones y críticas a la banca estatal, no hay en el horizonte de los entrevistados —ni defensores, ni detractores— la posibilidad de un cambio que lleve de vuelta a un sistema de banca mixta o la abolición del decreto nº 71:

"Creo que el sistema que debe fomentarse en el país es el de la competencia, el de la iniciativa privada y que cada uno se defienda de un régimen de derecho con su manera ordenada y consciente de trabajar. Las empresas que no tienen esas características no deben existir y aunque es lamentable que desaparezcan, es la única forma en que el consumidor se beneficie, las empresas sean eficientes y se desarrolle de verdad la economía. Sin embargo, repito, que es difícil este sistema por tener un sentido tan amplio.

El sistema de banca que yo considero adecuado para Costa Rica ya lo he expresado varias veces, pero estoy consciente de que estoy soñando, como no soy soñador, prefiero quitarme esas ideas de la cabeza. Soy hombre realista." (Solera Bennett, 1977, 12).

Lo más sorprendente es que solo tres años después, en el contexto de la crisis de 1980-82 se abre de hecho, la banca mixta en nuestro país. Este cambio tan drástico, en tan corto tiempo de lo imaginable y lo posible, queda abierto como tema de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Achio, Mayra, Ana C. Escalante (1979). "La industria azucarera en Costa Rica a partir de 1960: un sector capitalista desarrollado". *Tesis*, Licenciatura Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Aguilar, Irene; Manuel Solís (1988). *La élite ganadera en Costa Rica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- Althusser, Louis (1971). "Ideology and Ideological State Apparatuses: notes towards and investigation". En: *Lenin and Philosophy*. New York, Monthly Review Press.
- Arias Sánchez, Oscar (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Barahona Streber, Oscar (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Bermúdez, Nora; Rosa María Pochet (1979). "La agroindustria de la carne en Costa Rica, modificaciones económicas y sociales 1950-1975". *Tesis* Licenciatura Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Brenes, Lidiette (1992). *La nacionalización bancaria en Costa Rica: un juicio histórico*. San José, FLACSO.

- Cartín, Pizsk (1981). "Producción de granos básicos en Costa Rica: Evolución histórica y participación del Estado en su desarrollo". Tesis presentada en la Universidad de Costa Rica para optar el grado de Licenciada en Sociología.
- Dittel Mora, Walter (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Facio, Rodrigo, Rafael Zúñiga y Jorge Rossi (1951). "La nacionalización bancaria en Costa Rica". San José, mimeo.
- Fernández Saborío, Guido (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- González Vega, Claudio, Vargas, Thelmo (eds.) (1993). *Reforma Financiera en Costa Rica: Perspectivas y propuestas*. Academia de Centroamérica, Ohio State University, Proyecto Servicios Financieros, San José, Costa Rica.
- Hernández Volio, Alfredo (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Hess Estrada, Raúl (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Junta Fundadora de la Segunda República (1948). *Decreto-Ley de Nacionalización Bancaria*. Decreto 71, del 21 de junio de 1948.
- Lizano, Eduardo (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Martén, Alberto (1977). "La nacionalización Bancaria". En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Mora Valverde, Eduardo (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Raventós, Ciska (1983). "El café en Costa Rica: desarrollo capitalista y diferenciación social de los productores 1950-1980". *Cuaderno Centroamericano de Ciencias Sociales*, CSUCA.
- Rovira, Jorge (1982). *Estado y política económica en Costa Rica*. Colección Debate, Editorial Porvenir, San José.
- Solera Bennett, Jaime (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Solís, Manuel (1992). *Costa Rica: Reformismo socialdemócrata o liberal?* San José, FLACSO.
- Vargas Mena, Emilio (1982). "El seguro de cosechas: desarrollo capitalista y política agraria en Costa Rica". Tesis presentada al Posgrado Centroamericano en Sociología para optar por el grado de Magister.
- Vargas Vargas, José Joaquín (1989). "El auge de la banca privada en Costa Rica (1982-1988): Incidencia de la AID y de factores internos en su desarrollo". Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.
- Valverde Barrenechea, Cecilia (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.
- Villarreal, Olman (1988). "Recomposición de actores sociales dominantes en la aprobación de reformas a la Ley de la moneda en 1984". Tesis, Escuela de Antropología y Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Volio Guardia, Claudio (1977). Entrevista. En: *Banca, Moneda y Crédito. Ideario Costarricense 1977*. Oficina de Información, Casa Presidencial, San José.

Ciska Raventós
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad de Costa Rica
e-mail: fravento@cariari.ucr.ac