

CONSTRUCCIONES Y ESPECULACIONES EN TORNO AL "DESCALABRO FINANCIERO" DEL BANCO ANGLO COSTARRICENSE

Ciska Raventós

Resumen

Este artículo pretende una primera aproximación sociológica a la crisis del Banco Anglo Costarricense, BAC, su intervención y cierre (junio a diciembre de 1994); como medio de abrir una reflexión sobre las tensiones y conflictos en el actual período de transformación institucional del sistema financiero en Costa Rica.

En este artículo pretendo hacer una primera exploración sobre la naturaleza de la crisis del Banco Anglo, y plantear algunas especulaciones –hipótesis– para la discusión. El material empírico proviene de la información periodística, las actas de la Comisión Legislativa que investiga la crisis del Banco Anglo, actas de la Junta Directiva del Banco Anglo y entrevistas a informantes claves. El argumento se construye siguiendo el orden cronológico de los hechos.

El foco de la observación se coloca sobre las tensiones y conflictos generados por las prácticas y proyectos de diversos actores en el actual período de transformación institucional del sistema financiero en Costa Rica. El caso del Banco Anglo evidencia la complejidad del proceso de 'modernización' y

Abstract

This article provides a preliminary sociological analysis of the crisis of the Banco Anglo Costarricense, its intervention and the decision to close the bank (June to December 1994); as a way to approach the tensions and conflicts expressed in the present period of institutional change of the financial system in Costa Rica.

desestatización del sistema bancario en Costa Rica, en que se imbrican distintos planos de la vida social (de relaciones políticas, empresariales, familiares y personales). No se plantea en este artículo ningún juicio sobre las implicaciones penales de las actividades de los actores.

La crisis económica de 1980-1982 desestabilizó el régimen de monopolio estatal de la banca decretado en Costa Rica en 1948. El desarrollo de bancos privados que compiten con la banca estatal, las reformas financieras impulsadas a partir de acuerdos con los organismos financieros internacionales, las presiones financieras del Estado sobre la Banca Estatal y el deterioro de relaciones contractuales de deudores con la banca estatal, minaron las bases institucionales de la Banca Nacionalizada.

Por otra parte, las reformas legales de 1984 y 1988¹ no fueron capaces de producir un régimen alternativo, funcional a las necesidades financieras de los diversos sectores económicos. Indicador de esto es el elevado costo de intermediación financiera en la actualidad y la presión de distintos sectores políticos y empresariales por la promulgación de una nueva reforma financiera. En este contexto debe situarse el proyecto de construcción del 'Nuevo Banco Anglo' así como el escándalo de su descalabro.

LA PRODUCCION DEL NUEVO BANCO ANGLO

Entre fines de 1991 y mayo de 1994 se produjo lo que se conoció como el Nuevo Banco Anglo. Para poder entender la posterior crisis es importante situarlo históricamente, así como plantear algunos de sus rasgos.

En 1990 fue nombrado presidente de la junta directiva del Banco Anglo, Carlos Trejos Cadaval. El banco —según entrevistas a funcionarios de larga trayectoria— se encontraba en condiciones de deterioro institucional y de debilitamiento crónico de sus finanzas desde hacía por lo menos una década. Entre 1989 y 1990 incluso se habló de la posibilidad de intervención del Banco Anglo por parte de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), y hubo fuertes roces entre la directiva y el Auditor General Rafael Díaz².

Carlos Trejos recuerda así la situación en que se encontraba el Banco Anglo a su llegada:

...hace cuatro años, una de las tareas más difíciles que yo he enfrentado en mi vida profesional y empresarial fue asumir el reto del Banco Anglo. Teníamos una situación que era peor a la que nos enfrentamos hoy, desde el punto de vista no formal, no legal, desde un punto de vista real, existente en las operaciones del banco. Nos encontrábamos con un banco que no tenía capital, que tenía un 98% de apalancamiento, que estaba desencajado, que tenía pérdidas de miles de millones en su operación, un personal desmoralizado, un sindicato que nos agredía constantemente, era una situación casi incontrolable.

Su situación era la más difícil que un banco estatal hubiere sufrido, sin embargo, desafié ese reto respaldado con toda la debida asesoría legal del Departamento Legal y los asesores externos, buscando avenidas que condujeran a reorganizar el modelo de Banca Estatal y que este fuera capaz de subsistir el advenimiento de un mundo financiero muy diferente al que Costa Rica tradicionalmente había experimentado. (Acta de la Junta Directiva del Banco Anglo 3-6-94).

Meses después del nombramiento de Trejos renunció el gerente, Rafael Quesada, miembro de la vieja guardia del banco. En su lugar la directiva nombró a Carlos Hernán Robles, en noviembre de 1991. Robles era funcionario de muchos años del Departamento Legal, a la vez que se encontraba vinculado con altos dirigentes del Partido Unidad y del gobierno por relaciones familiares y de sociedades profesionales. Trejos y Robles, los dos jóvenes jefes, se abocaron a renovar el Banco, orientado al desarrollo de la banca de inversión y banca empresarial.

La producción del Nuevo Banco Anglo estuvo dada por un conjunto de medidas. Hubo una reforma administrativa, por departamentos, cuyo objetivo era preparar al banco para la competencia internacional. La nueva administración impulsó un conjunto de políticas de promoción de personal. En años anteriores había habido dificultades con el pago de los compromisos laborales con los trabajadores

¹ Reformas a la Ley de la Moneda del 19 de agosto de 1984 (expediente legislativo 9736) y "Ley de modernización del sistema financiero de la República" del 26 de octubre de 1988 (expediente legislativo 7107).

² El motivo de los conflictos fue la atribución legal dada a la AGEF a partir de la aplicación de la Ley de Modernización del Sistema Financiero de cobrar multas a los bancos por incumplimiento de encajes legales. La situación de desencaje del Banco Anglo lo llevó a multas crecientes. La directiva del Banco Anglo elevó una protesta a la Sala Constitucional donde fue acogida, y donde todavía espera respuesta. Entretanto, la AGEF está inhabilitada de cobrar multas por el incumplimiento de encaje por parte de los bancos.

(reajustes, caja de ahorro) en el Banco Anglo. Desde que entró Robles, dejó de haber incumplimiento y atraso de responsabilidades laborales. Elevó significativamente los salarios, en especial los de los funcionarios altos, que se habían quedado rezagados respecto del resto de los bancos estatales. La gerencia y el sindicato establecieron una buena relación, con canales fluidos de comunicación, particularmente durante 1992. El sindicato apoyó el proceso de modernización de la institución.

Robles destaca como logros de su labor el haber abierto posibilidades de capacitación del personal, de haber hecho un esfuerzo explícito de desarrollar una mística de atención personalizada al cliente, en particular a lo que la gerencia definía como los buenos clientes, así como el haber aplicado movilidad laboral, con lo cual redujo el número de funcionarios en 20% (*Perspectiva Financiera* n°1, abril-junio de 1994). Sin embargo, es necesario situar el "logro" de la movilidad dentro de la retórica dominante durante la administración Calderón: puede ser que haya habido un proceso de despidos, sin embargo esto fue superado por nuevas contrataciones. Mientras en abril de 1991 el Banco Anglo tenía 1150 trabajadores, en el momento de la intervención tenía 1700, con un crecimiento relativo de los puestos de confianza. Por otra parte, aumentaron las contrataciones directas de servicios para tareas específicas: remodelación, publicidad, etc.

En el terreno de la captación la gerencia se abocó a atraer cuentas grandes. Se pretendía mejorar el servicio del banco para satisfacer estos clientes en demanda de créditos y otros servicios bancarios. La cartera crediticia creció de \$6,5 mil millones a \$34 mil millones (mayo de 1994) en dos años. Sin embargo, aumentó más en cantidad que en calidad, y —según ha denunciado la intervención del banco— se hicieron inversiones que no reunían las demandas de calidad que la legislación requería. A mayo de 1994, la cartera crediticia al día del Banco Anglo era aproximadamente del 60%, mientras que el promedio de los bancos estatales —incluido el Banco Anglo— andaba por el 75% (Rodrigo Bolaños, Comisión Legislativa del Banco Anglo).

Políticamente, en lo interno, el Nuevo Banco Anglo se produjo a través del desplazamiento de aquellos funcionarios que no

compartían u obstaculizaban el proyecto, a la vez que se nombraron nuevos funcionarios de la confianza de la gerencia.

La fluidez de las relaciones entre la gerencia y el sindicato, así como el proyecto compartido de modernización del banco, contribuyeron a crear lo que diversos actores participantes califican como el clima de optimismo, confianza y mística.

Paralelo a los cambios institucionales, se desarrolló la campaña propagandística del Anglo: 'pensamos como usted'. Como parte de la creación de imagen, se remodelaron instalaciones para acercar al cliente y hacerlo sentirse más a gusto. Al centro de la formación de la imagen del Banco se colocó al gerente, Carlos Hernán Robles (*Rumbo*, 4-10-94).

En mayo de 1993, la Junta Directiva acordó comprar la empresa AVC Valores, propiedad de los hermanos José Luis, Mariano y Enrique López, después de un año de conversaciones y negociaciones. El objeto de la compra de AVC era de prestar nuevos servicios (sobre todo de seguridad de valores), efectuar operaciones crediticias fuera de las regulaciones que rigen la banca estatal y canalizar parte de las operaciones internacionales que anteriormente realizaba el Anglo directamente (Acta Junta Directiva del Banco Anglo, 23-3-93). En la tramitación legal de la adquisición de AVC se justificó como la compra de un almacén de depósito, lo cual es permitido por la legislación. AVC es el sector del proyecto del Nuevo Banco Anglo que se desarrolla fuera de la mirada pública, en el ámbito de lo privado.

LEGALIDAD Y CONTROLES INSTITUCIONALES

En la construcción del Nuevo Banco Anglo, la Gerencia y la Junta Directiva realizaron actos que por lo menos fueron dudosos en términos de la legalidad vigente:

1. La compra de AVC mediante el mecanismo de compra directa, sobre la base del argumento de que se trataba de una empresa única en su ramo. Aquí se traslapan las justificaciones: se argumentó que AVC era una empresa única en el campo de la custodia de valores; a la vez, la ley solo permitía la compra de AVC en tanto que se trataba de un almacén de depósito.

2. El uso de AVC para actividades que la ley no permite, como las inversiones de deuda (por ser documentos riesgosos), la emisión de certificados de inversión y el otorgamiento de préstamos, en montos que excedían los límites legales, y sin respetar el encaje requerido por el Banco Central. Sin embargo, es necesario aclarar que el Banco Anglo realizaba inversiones en bonos de deuda desde 1992, y que las realizaba a través de la empresa de los hermanos López: Ariana Trading and Finance.

La investigación legislativa ha puesto en evidencia la informalidad de los negocios entre AVC, el Banco Anglo y Ariana Trading, y discrepancias en la fijación de precios de los valores transados (no hay correspondencia entre el valor de mercado y el de la transacción). Así, por ejemplo, los bonos de deuda externa cuya pérdida fue elemento central en la intervención y cierre del Banco Anglo, nunca estuvieron a nombre del Banco.

El uso de AVC para fines que la ley no permite se monta sobre la ambigüedad de su status de una empresa privada, que pertenece a una empresa pública. La directiva del BAC interpretó que a través de AVC podía sacar acciones del Anglo del marco jurídico del derecho público y regirse por derecho privado. A esto responden la actividad crediticia fuera de los reglamentos, la incorporación de AVC Panamá sin notificación a las instancias contraloras, el impedimento de acceso de los funcionarios de la AGEF a las instalaciones de AVC en el primer semestre de 1994, no dar información sobre las actividades de AVC Panamá (aprobado por la Junta Directiva de AVC el 9 de mayo de 1994)³. Esta interpretación creó confusión y no empezó a ser impugnada hasta abril de 1994, más de un año después de la compra, y coincidentemente con la pérdida de las inversiones de bonos venezolanos y el traspaso de poderes hacia un gobierno de oposición.

Por otra parte, la interpretación que privó por parte de la intervención del Banco (junio a diciembre de 1994) es que una empresa

privada que pertenece a una empresa pública, se debe regir por las mismas restricciones de la empresa pública, en el sentido de que únicamente puede realizar aquellas actividades que la ley explícitamente le permite: es decir, que AVC solo podía usarse como un almacén de depósito.

3. La laxitud en la concesión de créditos (incluidos los sobregiros) por parte de la gerencia, sin las garantías que la ley requiere, y sin luego autorizar las gestiones de cobro ante reiterados atrasos en los pagos.

4. La expansión de gastos realizados a través de mecanismos de contratación directa, creó sospechas de que hubiera peculado y posible favorecimiento indebido. El 27 de mayo de 1994 el Sindicato hizo una denuncia que señalaba diversos aspectos de este tipo: los costos excesivos de los trabajos de remodelación de las oficinas centrales, la compra de equipo sin los avales técnicos, el pago de asesores externos para realizar tareas que se pudieron realizar internamente, los costos excesivos por contrataciones de trabajos de mercadeo.

La producción del Nuevo Banco Anglo muestra un esfuerzo por crear una institucionalidad y prácticas nuevas cuyo interés manifiesto era crear alternativas de gestión más flexible frente a una legislación que se percibía como obsoleta. Sin embargo, la laxitud generada por el funcionamiento fuera del ámbito de las regulaciones existentes abrió un espacio que posibilita situaciones irregulares como son la realización de negocios especulativos, la concesión de préstamos sin garantías adecuadas y el aprovechamiento personal de los negocios del banco.

La evaluación que hizo de esta situación uno de los directivos nombrados por el PLN, en la primera reunión a la que asistieron los nuevos directivos, en junio de 1994, es la siguiente:

Hace unos dos años y medio...el Banco Anglo trata de romper con el esquema tradicional en que los bancos estatales se desenvuelven. Comienzan a crear una serie de alternativas posibles para encontrar un camino para el crecimiento del

³ También la opinión de la Asesoría Legal de la AGEF fue ambigua respecto del status de AVC y las atribuciones legales de intervención de la AGEF.

Banco. Veo que en ese intento de encontrar diferentes caminos hay una especie de posición ideológica para crear nuevos escenarios donde el banco pueda desarrollarse. Me parece un reto interesante, sugestivo y, como no, seductor. En ese reto los directores comienzan, como lo expresé, a buscar una serie de caminos y encuentran una cantidad de alternativas que les permite crear varias opciones y nuevos escenarios para el desarrollo. Hasta aquí yo lo tengo claro. Veo como se desarrollaron las cosas y como caminaron estas cosas. Lamentablemente se rompió, con esta postura, el sistema con el cual los bancos nacionales están determinados a los principios de la ley que los regula... Vean que cuando hablo de irregularidades no estoy cuestionando la calidad moral de ninguno de los directores aquí presentes. Estoy diciendo que se tomaron alternativas que no eran propias de la aceptación del Sistema Bancario Nacional, SBN y que rompieron con las reglas del juego con que las instituciones nacionales deberán moverse en su campo determinado. Si está bien o mal es una calificación moral que yo, en este momento, no me atrevo a calificar. Sencillamente se optó por un camino diferente y eso lo tengo claro. (Moisés Fachler, Junta Directiva del Banco Anglo, 3-6-94).

Las reglas que se rompieron son de índole diversa. Primero, se incumplieron principios de sana práctica financiera a través de negocios altamente especulativos. Segundo, hubo prácticas que fueron ilegales en términos de la legislación vigente. Finalmente, la política agresiva de captación del Banco Anglo violentó un 'código de ética' implícito entre los bancos estatales que regula una cierta división de los negocios bancarios.

Sin embargo, la responsabilidad no recae únicamente en la gerencia o la directiva del Banco Anglo. Dentro de la legislación vigente, varias instituciones tenían la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley, y ejercer controles. Como se ha señalado recientemente, los controles fallaron y la intervención del banco propuso en la Comisión Legislativa la interpretación de que las instituciones res-

ponsables fueron omisas (Bolaños, Comisión Legislativa del Banco Anglo).

Es interesante preguntarse sobre este fallo de los controles y estas omisiones. Al revisar el expediente legislativo de la Comisión Especial para la Investigación del caso del Banco Anglo, aparecen documentos que permiten especular sobre esos vacíos en los controles institucionales.

Las relaciones institucionales muestran que controles que pudieron haberse dado, no se dieron y que la responsabilidad cae sobre todo en los puestos políticos (mandos superiores). Igualmente, evidencia objeciones y avisos de funcionarios del banco y de la AGEF que no fueron tomados en cuenta en su oportunidad. Desglosando por instituciones, los casos de omisión se concretan de la siguiente forma:

1. En el caso del Banco Central, la relación de juntas directivas es claramente una relación de cúpulas. Es también la instancia donde aparece con mayor claridad una actitud omisa, particularmente en relación a la intención de crear una subsidiaria en Panamá y el atraso de la información sobre la compra de AVC. Esto se evidencia en las comunicaciones escritas. Cuando el Banco Anglo comunicó al Banco Central su intención de abrir una filial en Panamá, este 'tomó nota' (25-3-94). Después de recibir esa nota, el 19 de abril de 1994 Robles envió al Banco Central de Costa Rica una nota agradeciéndole su carta, señalando que, dado que el Banco Central no tenía objeciones, seguían adelante con los planes. La Junta Directiva del Banco Central nunca contestó esta carta. No fue hasta el 4 de mayo de 1994 en que el Auditor General de Entidades Financieras, Rafael Díaz, explícitamente se opuso a la apertura del banco en Panamá.

2. En el caso de la Contraloría, habría que establecer cómo se dio el proceso de autorización de la compra directa de AVC y, posteriormente, las razones por las cuales rechazó dos veces las impugnaciones que hiciera Segura Valores a la compra de AVC. La compra directa de AVC fue objetada ante la Contraloría por una empresa de la competencia, Segura Valores el 10 de setiembre de 1993. La Contraloría rechazó el recurso de Segura el 17 de enero de 1994, diciendo que la compra de

AVC era legal, aunque hubiera sido deseable que hubiera salido a licitación. Segura apeló la resolución de la Contraloría (23-1-94) diciendo que la compra directa se fundamentó en que AVC proporcionaba un servicio que era único en el país, lo cual Segura considera que es falso, y afirma que la Contraloría no hizo ningún esfuerzo por averiguar si esto era cierto o no. Samuel Hidalgo, Contralor General de la República desestimó la solicitud de reconsideración, adición y aclaración de Segura Valores el 3 de junio de 1994.

3. Internamente en el Banco Anglo, hubo oposición del auditor interno interino a la compra de AVC y a la inversión en bonos de deuda, protestas que no fueron atendidas por la Junta Directiva. En junio de 1992 fue destituido Víctor Manuel Arroyo García, subgerente del BAC y ex-miembro de la comisión de crédito (hasta el 15 de junio) según sus declaraciones, por haberse opuesto la semana anterior a una operación de deuda que le parecía riesgosa.

4. El proceso de denuncia por parte de la AGEF fue lento. El Departamento de Bancos Estatales de la AGEF presentó oportunamente objeciones a los balances de 1993. A principios de 1994 hubo una investigación del departamento de bancos estatales de la AGEF en que se pusieron en evidencia las intenciones expresadas en marzo de 1993 por parte del Gerente del Banco Anglo de usar AVC para funciones que la ley no permite. Este informe, presentado a la Sección Legal de la AGEF a principios de febrero de 1994, no fue respondido por ésta hasta abril. Por otra parte, desde fines de enero de 1994, la AGEF solicitó reiteradamente a la Junta Directiva del Banco Anglo consolidar los estados financieros de 1993, así como explicaciones sobre la base legal para que AVC pudiera emitir certificados de inversión. Funcionarios del Departamento de Bancos Estatales de la AGEF intentaron reiteradamente acceder a las oficinas de AVC, sin que se les permitiera el acceso. La dificultad se acentuó porque la sección legal de la AGEF consideró en ese caso que *"por ser una empresa privada con personería jurídica independiente al BAC, la AGEF no puede efectuar revisiones a las empresas privadas"*. Así, la

oposición de la Junta Directiva del BAC y las restricciones generadas internamente por las opiniones de la sección legal impidieron la acción del Departamento de Bancos Públicos. Se abrió un largo período de correspondencia, enfrentamientos, que no se concretó en acciones hasta fines de mayo de 1994.

Por otra parte, el actuar de la AGEF pone en evidencia que aún si hubiera sido posible la acción del Departamento de Bancos Públicos en enero de 1994, esto ya era tarde. Ya se habían otorgado la mayor parte de los créditos irregulares y se habían hecho las inversiones de bonos venezolanos. Este último aspecto apunta más bien a la debilidad de las atribuciones legales de auditoría de la AGEF.

5. Fuera de los canales institucionales de control y supervisión es claro que era público y notorio para los inversionistas que AVC estaba emitiendo certificados de inversión. Esto se demuestra con el hecho de que Calixto Chaves, dirigente liberacionista, tenía una deuda de \$6 millones con AVC. Por otra parte, el PLN trató de gestionar con AVC un préstamo de 810 millones de colones para la campaña electoral, trámite que finalmente no fructificó.

Los anteriores hechos involucran al Banco Central de Costa Rica, la Contraloría y la AGEF en acciones que por lo menos se pueden calificar de omisas. Cabe preguntarse por las motivaciones de los distintos actores en estas omisiones:

1. En el caso de los puestos políticos (directivos del Banco Central, y la misma Junta Directiva del Banco Anglo en la medida en que alguno o algunos de los directivos no participaran de alguna de las acciones) se podría pensar que la acción omisa es el producto de la confluencia de varios factores:

- un proyecto compartido de modernización bancaria, orientado a la banca empresarial e institucional, y que preparara para la banca internacional,
- la existencia de vínculos y lealtades político-partidarias, familiares y de amistad.
- una visión compartida de que los reglamentos y las leyes son obsoletas y que crean entramamientos burocráticos,

- el posible desconocimiento de que algunas acciones del Banco Anglo podían ser ilegales.

La combinación en distintas formas y grado de estos elementos puede haber favorecido actitudes poco críticas en funcionarios en posición de ejercer acciones de control.

2. En el caso de los funcionarios del Banco, hubo algunas objeciones a acciones tomadas. Sin embargo, la existencia de una estructura jerárquica vertical, que genera una dependencia del funcionario de las autoridades superiores del banco para el desarrollo de su carrera obstaculiza su independencia y posible criticidad. Los casos en que los funcionarios se arriesgaron a hablar parecen haber sido sancionados negativamente. Aquí es posible que las lealtades políticas y personales también hayan jugado un papel en impedir el potencial crítico de los funcionarios (los funcionarios elevados a puestos altos durante el período 1991-94 eran por lo menos mayoritariamente, y tal vez exclusivamente del PUSC). Por otra parte, la estructura institucional no prevee canales claros de apelación, a los que puedan acudir funcionarios en su defensa.

3. En el caso de la AGEF parece haber mayor autonomía institucional y política. No obstante, hubo por un lado, lentitud en su intervención, y por otro lado, sigue siendo una institución débil en cuanto a sus atribuciones de supervisión preventiva. La lentitud se evidencia en que el Departamento de Bancos Estatales cuestionó desde enero de 1994 los balances anuales del Banco Anglo, y no fue hasta mayo que no se aclaró en alguna medida lo sucedido. Contribuyó a la lentitud de la AGEF la interpretación de las leyes que hizo el mismo Departamento Legal que limitó las atribuciones de auditoría en AVC. La ausencia de mecanismos de supervisión preventiva se evidencia en que cuando la AGEF recibió los balances de 1993, ya se habían llevado a cabo todos los actos cuestionados.

Finalmente, si bien hay omisiones cuestionables por parte de las instancias contraloras, es necesario tener presente que éstas se combinan con el ocultamiento de información por parte de la directiva del Banco An-

glo, particularmente en lo que se refiere a las actividades de AVC y en lo que respecta a su relación con la AGEF.

LA CONSTRUCCION DE LA CRISIS

Entre abril y mayo de 1994 hubo dos eventos que desencadenaron la crisis del Anglo:

1. Se registró y fue conocida la pérdida de los bonos venezolanos, cuya existencia aparentemente desconocía (por lo menos en documentos públicos) hasta ese momento la AGEF, y el Banco Central.

2. Se dio el traspaso de poderes, y la oposición política, el Partido Liberación Nacional, pasó a controlar el Poder Ejecutivo y la fracción mayoritaria en la Asamblea Legislativa.

En abril y mayo se registraron hechos confusos que empezaron a evidenciar problemas en el Banco Anglo. El 23 de marzo Robles solicitó permiso al Banco Central para que el BAC pueda abrir el Anglo American Bank 'a través de nuestra subsidiaria AVC valores S.A.', el Banco Central se limitó a 'tomar nota' (no hace ningún señalamiento sobre lo extraño que un almacén de depósito abra un banco en el exterior). El 4 de mayo, la AGEF se opuso a la creación del banco en Panamá. La AGEF se enteró de la existencia de AVC Panamá y trató de acceder a las instalaciones de AVC Costa Rica, y fue detenida en varias ocasiones, hasta que finalmente lo logró a fines de mayo. El 25 de abril, Carlos Hernán Robles renunció a la gerencia. Antes de que esta se hiciera efectiva, decidió regresar en medio de alabanzas a su labor.

El 1 de junio entraron en funciones los directivos (minoritarios) nombrados por el nuevo gobierno liberacionista. El 3 de junio el Banco Central anunció su intención de intervenir el Banco Anglo. Después de un forcejeo de un par de semanas, el Banco fue intervenido el 14 de junio.

Entre el 14 de junio y el 14 de setiembre de 1994 se realizó la investigación de la intervención y se inició el proceso judicial contra el gerente, los financistas y la Junta Directiva

del Banco Anglo Costarricense. Lo que anteriormente era poco claro desde el punto de vista legal, empezó a decantarse en una nueva interpretación en que se deslinda nítidamente lo legal y lo ilegal, los campos de atribuciones institucionales, etc.

Los informes de la intervención reiteraron y precisaron los problemas financieros en las dos dimensiones de las actividades especulativas con bonos de deuda venezolana y el otorgamiento de préstamos en condiciones irregulares. Desde esta nueva perspectiva, la imagen del Nuevo Banco Anglo empezó a aparecer como un engaño publicitario construido para ocultar un contenido oscuro. Por otro lado, durante esos meses empezaron las acusaciones legales de peculado y enriquecimiento ilícito, y la exploración del Ministerio Público de las bases legales para determinar responsabilidades de lo sucedido.

A mediados de agosto, el gobierno señaló que las pérdidas del Anglo tenían que ser pagadas por toda la población. El Ministro de Hacienda planteó la iniciativa de que fueran cubiertas con fondos del PAE3, lo cual provocó una reacción masiva de oposición del público en encuestas y sondeos televisivos. El Ministro de Hacienda señaló que si no era con los fondos del PAE, que aceptaba sugerencias de dónde debían venir los fondos. Este comportamiento representó un quiebre respecto del pasado en que pérdidas masivas de fondos públicos se diluyeron sin ser nombrados (CODESA, FODEA), y se incorporaron anónimamente a las pérdidas del Banco Central, se agregaron a la deuda interna o externa o se incorporaron a los costos de intermediación financiera de los bancos comerciales estatales.

A principios de setiembre de 1994, el gobierno nombró una comisión, que recomendó el cierre del Banco al Consejo de Gobierno. El 14 de setiembre, la víspera de la fiesta de la independencia, el Presidente Figueres, visiblemente conmovido, anunció en cadena nacional de televisión el cierre del Banco Anglo, a la vez que planteaba seguridad de los depósitos de los ahorrantes y alternativas laborales para los trabajadores⁴.

La decisión del cierre del Banco es en sí misma tema para discusión. Parece claro sin embargo que no se trata de una decisión 'técnica' —en realidad no podía serlo—. Efectivamente las pérdidas del Anglo eran muy cuantiosas, mayores que el capital social estimado. Por otra parte, el costo del cierre resultó superior a la magnitud de las pérdidas. El carácter imprevisto de la decisión del cierre se evidencia en que todavía un informe de la AGEF de principios de setiembre, partía del supuesto de que el Banco sería recapitalizado lentamente. Por otra parte, se ha señalado que las pérdidas del caso Sabundra en 1960 fueron muy superiores en relación al capital social que las pérdidas actuales y que en ese momento nadie pensó en cerrar el banco (Méndez Mata, *Plenario Legislativo*, 26-9-94).

En este contexto, el cierre aparece como una decisión política en que el interés explícito, particularmente en ese momento, es la lucha contra la impunidad. Probablemente se combine, en términos de sentido de oportunidad, con el interés de reducir el número de bancos estatales —expresado tanto por Rodrigo Bolaños (Bolaños, 1993: 301) como por el Movimiento José María Figueres (MJMF, 1993: 210) en 1993—, y con el interés de Liberación Nacional de capitalizar un caso de corrupción por parte del Partido Unidad Social Cristiana.

También se expresó en la acción del gobierno la intención de hacer el cierre sin conflicto. Rápidamente se publicó información para guiar en sus trámites a los clientes del Banco Anglo, y el Ministro de Trabajo se abocó a negociar con los trabajadores. Las garantías de estabilidad laboral dadas inicialmente por el presidente Figueres a los trabajadores resultaron falsas, sin embargo el Ministro de Trabajo negoció rápidamente un proceso de liquidación de trabajadores, en condiciones ventajosas para ellos en términos monetarios. El interés de evitar conflicto en ese momento de evidencia en el contraste entre 1) la preocupación por dejar satisfechos a los trabajadores con la promesa de un arreglo positivo e inmediato, y, 2) el hecho de que más de cinco meses después aún no se han terminado de pagar las prestaciones.

Una semana después del cierre, el juez encargado del caso dictó prisión preventiva contra todos los imputados, acción inaudita

⁴ La carga simbólica se acentúa por ser Figueres hijo de quien decretó la nacionalización de la banca en 1948.

para delitos de cuello blanco. Los imputados fueron convocados a una hora para un registro de firmas, y en conjunto apresados ante la presencia de la prensa.

Los dos sucesos, ambos de importancia histórica por lo insólito del evento mismo, dieron una nueva dimensión al caso del Anglo. A partir de esa semana, se concretó una cruzada moral contra los imputados del Banco Anglo, que ocupó la atención nacional a través de los medios durante las semanas siguientes.

CONSTRUCCION DE LA CRUZADA MORAL CONTRA LOS IMPUTADOS DEL ANGLO

En la cruzada moral contra los imputados del Banco Anglo, se pueden rescatar dos dimensiones: 1) una política, de rescate de la moral pública, capitalizada por el Partido Liberación Nacional; 2) una de los medios de comunicación colectiva, de censura y castigo contra los imputados.

1) La construcción de la cruzada por el rescate de la moral pública se evidencia con particular claridad a partir de los discursos de los diputados liberacionistas en la Asamblea Legislativa el 21 de setiembre, el día en que el juez Bernán Salazar mandó a apresar a los imputados y también el día en que se formó la Comisión Legislativa para investigar lo sucedido (después de casi dos meses de haber sido propuesta):

...pienso que las responsabilidades tienen que ser aceptadas por quien corresponde y que esta investigación tiene que llevarse a cabo con calma, con seriedad, con ecuanimidad, pensando en el país. Costa Rica necesita reivindicar sus antiguos valores. Costa Rica necesita que se levanten murallas de moral para detener, definitivamente, la corrupción. No podemos, de ninguna manera, permitir que la corrupción siga haciendo presa de las instituciones y del Estado costarricense... Compañeros de la Unidad Social Cristiana, ustedes más que nadie, tienen que luchar para limpiar esa situación y para, repito, levantar grandes muros de moral en defensa de Costa Rica. (Carmen Valverde, Plenario Legislativo, 21-9-94)

Hoy, cuando la Corte Suprema de Justicia, siguiendo los señeros pasos del Poder Ejecutivo, ha asumido con hidalguía el reto histórico y ha ordenado retener tras las rejas a los presuntos responsables de la ruina del Banco Anglo, la Asamblea Legislativa va de frente, concordante con su deber histórico, en busca de los culpables ocultos, en busca de los chapulines de cuello blanco, quienes asaltaron silenciosa, sigilosa, subterráneamente los bienes de todos los costarricenses, confiadamente depositados en el Banco Anglo Costarricense. Apenas empieza a verse la punta del iceberg de un monumento a la corrupción. Apenas empieza Costa Rica a conocer que no solo hay poder y voluntad en el poder ejecutivo, bajo el mando del presidente Figueres, que no solo hay determinación en la fracción parlamentaria de Liberación Nacional, sino que la Corte Suprema de Justicia, también le contesta al pueblo costarricense, diciéndole ¡alto! a quienes atentaron y saquearon el Banco Anglo Costarricense. (Rolando González, Plenario Legislativo, 21-9-94).

Deseo manifestar mi conformidad y mi alegría por ser una de las personas que contribuyó fuertemente para que hoy la silla presidencial esté ocupada por un hombre que tiene los pantalones muy bien amarrados. Digo esto porque aquí en el pasado se han dado y sembrado dudas, en relación con nuestro presidente José María Figueres. Y qué feliz me siento también cuando hay hombres en este país, como el licenciado Bernán Salazar Ureña, también oriundo de la zona de los santos, primo hermano de mi compañero diputado Otón Solís-Fallas y muy orgulloso de ser pariente de esta persona. Mientras en Costa Rica sigan existiendo hombres de esta calidad, de los quilates de esos hombres, le vamos a dar un nuevo rumbo a la soberanía, a la educación y a la honestidad, que hace mucho estaba perdiéndose en Costa Rica. (Oscar Ureña, Plenario Legislativo, 21-9-94)

El diputado Saúl Weisleder habló del mayor robo en la historia nacional y luego se refirió a la detención como:

Este es un cambio histórico y los que tienen que asumir responsabilidad sobre ello la asumirán, y nuestro gobierno, nuestro partido y nuestra fracción daremos la batalla hasta las últimas consecuencias.

En estos discursos, el juicio de lo sucedido en el Anglo ya está dado, los imputados ya fueron condenados, y Liberación Nacional se erige en abanderado de la lucha por la moral pública. Moral y partido aparecen imbricados, lo cual es importante ya que históricamente los juicios de corrupción han sido contra el Partido Liberación Nacional. El presidente, fuertemente cuestionado en términos morales durante la campaña, al asumir una posición fuerte de oposición al 'descalabro' del Anglo, queda purificado de los cuestionamientos pasados y pasa a ocupar el lugar de defensor de la moral pública. En los discursos de los diputados se opera un desplazamiento simbólico: porque si bien fue el juez el que mandó a apresar a los imputados, los discursos sitúan a la cabeza a José María Figueres. Los discursos identifican esos valores de fuerza, liderazgo y moral con una imagen de masculinidad.

Como contrapunto a este diagnóstico, destaca la intervención del diputado Urcuyo (Plenario 26-9-94):

Este es un problema de sociedad y de caducidad de ciertos valores de la vida costarricense y no surgimiento de otros valores e irrespeto de los ya tradicionales.

Pide que no haya politiquería en la comisión:

...toda la Unidad Social Cristiana estará de frente, para impedirle que transforme lo que es una labor de purificación y de moral nacional, en un sainete político de la más baja estofa.

La intervención de Urcuyo evidencia dos puntos que son ocultados por la construcción liberacionista de la cruzada moral: (i) que hay

un problema de caducidad de valores... y ausencia de nuevos valores; (ii) que se está en presencia de un problema societal que trasciende los partidos.

2) En la construcción pública que hicieron los medios de comunicación colectiva del suceso se realizó una especie de linchamiento de los imputados. Como motivación y contexto de este linchamiento hay un antecedente en las declaraciones del gobierno de que las pérdidas –independientemente de su causa– las pagamos todos, y la asociación que se hace de que son ellos los responsables de las pérdidas que vamos a tener que pagar todos.

El rasgo dominante de la construcción de los medios enfatizó no tanto el robo (que sigue sin poderse documentar) como el goce de la riqueza y el poder, asociado al derroche, y la sensualidad, particularmente contra la figura de Robles Macaya. La prensa construyó historias sobre el estilo de vida de Robles Macaya: la tenencia de caballos de raza, el mejor yate de la playa Flamingo (de propiedad compartida con Carlos Trejos), las asociaciones del estilo de vida de Robles con la farándula a través de su esposa María Cecilia Márquez, la sensualidad de ésta. Sobre las reuniones de Junta Directiva, se destacan las comidas 'gourmet', los vinos, los viajes en representación del banco, los carros y choferes a su disposición.

Este énfasis en el disfrute de la riqueza se plantea no sólo en oposición a las mayorías que por su condición social no pueden acceder a ese tipo de prácticas, sino que también en oposición a las élites tradicionales con sus valores de sobriedad y de no ostentación pública del bienestar material.

Frente a esa descripción del estilo de vida, la prensa describió con minucioso detalle las condiciones de los directivos presos en La Reforma: qué hacían durante el día, dónde dormían, qué comían, cómo son los baños del penal, si les dieron o no autorización para poner cortinas en el baño para ducharse, si tuvieron o no privilegios, qué ropa usaban, si fueron o no objeto de la agresión de otros presos, etc.

Lo que privó fue la censura a la exhibición y disfrute de la riqueza y el poder, y el castigo tuvo en la descripción de la prensa la

misma forma corporal, sensual. Toda la hostilidad social, el "resentimiento" generado por la noción de que lo que ellos disfrutaron, nosotros lo tenemos que pagar, se expresa y se desplegó contra los cuerpos de los imputados del Anglo.

Después del 21 de setiembre, estos dos planos de la cruzada moral —la capitalización política y el linchamiento público— desplazaron el de la legalidad. Se olvidó la pregunta de quién es responsable y quién no, o en qué grado lo es, o si existen pruebas que muestren la responsabilidad. Incluso se olvidó en qué puede consistir exactamente la responsabilidad de los imputados, y queda resumida en que se 'robaron' la plata del Anglo. También se olvidó que la mayor parte de los posibles manejos irregulares o irresponsables probablemente no tengan leyes que los censuren. Ya no importa tanto el procedimiento del juicio. Al haberlos llevado presos ya se ha hecho justicia.

Como construcción positiva —más allá de su cara crítica—, la lucha por la moral y contra la corrupción se construyó como un rescate de lo nuestro, de nuestras tradiciones y valores, frente a las influencias extranjerizantes y el bombardeo de la globalización. Pareciera —por otra parte— haber un componente de clase en esta construcción. Se expresa un fuerte sentimiento anti-elitista y de rescate de una cultura de capas medias, frente a la atribución de rasgos cosmopolitas y oligárquicos al PUSC.

La cruzada contra los imputados del Anglo aparece como un rito de purificación. Se crearon símbolos de identificación colectiva, que unifican a todos contra los "villanos" que "robaron" bienes públicos. El proceso de purificación unifica e iguala a los "puros", borra las diferencias en una única voz contra el enemigo. Los ex-directivos del Anglo fueron convertidos en los chivos expiatorios de la lucha contra la corrupción. En oposición a ellos, se produjo la unidad nacional, con el gobierno (de Liberación) a la cabeza.

El momento del escándalo fue, sin embargo, breve. La unidad moral nacional —que en un momento fue tan clara— empieza a mostrar aspectos problemáticos. Liberación Nacional no puede mantener su imagen impoluta: en las listas de los grandes deudores morosos del Banco Anglo aparecieron dirigentes libera-

cionistas connotados de la actual administración. Por otra parte, en términos económicos, el balance del costo final del cierre del Banco muestra que era mucho mayor a las pérdidas. Frente a esta crítica, Figueres defiende el carácter moralizante:

No sé cómo sacan esas cuentas. Me parece que cuando se trata de sanear la administración pública y luchar contra la corrupción, los principios no tienen valor. O se lucha o no se lucha, en eso no se puede estar a medias. (LN 15-12-94 p.4a)

Por otra parte, sigue el proceso judicial: dentro de los imputados como responsables del descalabro empiezan a darse escaramuzas por salvarse de la censura moral y de la responsabilidad legal. Uno de los abogados defensores logró la separación del juez Bernán Salazar del juicio y su amonestación por haber dado declaraciones a la prensa que comprometían su imparcialidad. En Navidad empecé la excarcelación de los imputados y en marzo de 1995, ya todos habían sido liberados⁵.

En el proceso legislativo, la Asamblea, ratificó la ley del cierre a fines de diciembre.

Este tipo de cruzadas contra la corrupción pública han adquirido importancia en América Latina en los últimos años. Hay rasgos comunes en todos los países: surgen en un contexto de defensa del individualismo del proyecto neoliberal y de debilitamiento de la capacidad del Estado. Los ritos de purificación parecen compartir los elementos de escándalo y expiación, y abre un tema sugestivo para su exploración en mayor profundidad.

CONCLUSION Y PLANTEAMIENTO DE PROBLEMAS

El caso del Banco Anglo abrió una coyuntura que todavía no se ha cerrado al mo-

⁵ El orden de las excarcelaciones, la fijación diferencial de las fianzas, así como la campaña pública por parte de familiares y amigos en defensa de los imputados, constituye un tema que puede aportar al análisis de la forma de operar de la justicia, así como del manejo de valores.

mento de escribir. Sin embargo, me parece que el planteamiento de algunos problemas puede contribuir a la reflexión.

En el caso del Banco Anglo, el escándalo financiero pone en evidencia una estrecha imbricación en las élites entre poder político y poder económico y entre lo público y lo privado.

Poder político y poder económico aparecen como dos caras de la misma relación: la política es el medio que da acceso a esos lugares de poder, de la misma forma que lo puede impedir. Pareciera no ser casual que la mayor parte de los beneficiados con créditos de gran magnitud sean a la vez prominentes políticos. Por otra parte, desde ese lugar también se alimenta la lucha político-partidaria, como se ha evidenciado en el trato desigual a los partidos en el financiamiento político. La red de relaciones apunta a núcleos que concentran poder político y económico.

Tal vez la mejor evidencia de la relación entre el Banco Anglo y los partidos fue el financiamiento de la campaña política recién pasada: el 4 de octubre de 1993, la junta directiva acordó 'invertir' en bonos de campaña política un tope de 200 millones de colones, con un tope de 100 para cada partido mayoritario, a una tasa de interés del 28% anualizado y a ser pagados en marzo de 1994. Finalmente fueron entregados 164,5 millones al PUSC (82 millones el 15-10-93 y 82,5 millones el 23-3-94) y 75 millones al PLN (entre el 9-11-93 y el 13-12-93), a través de este mecanismo. Al PLN se le cobró una tasa de interés anualizada del 30%, al PUSC del 16%. El PLN sustituyó los bonos de deuda por títulos de tesorería el 20 de noviembre de 1994.

Otras operaciones crediticias de los partidos con el Banco Anglo para la campaña fueron los sobregiros que se le dieron al PUSC. El PLN por su parte, gestionó un préstamo ante AVC por 810 millones en agosto de 1993, pero este préstamo no llegó a concretarse.

Interesa destacar varios puntos de esta relación:

1. El interés por parte de la Junta Directiva de 'quedar bien' con ambos partidos políticos.
 2. El favorecimiento al PUSC en montos y tasas de interés subsidiadas, así como el perjuicio al PLN.
 3. La evidencia del conocimiento de las actividades crediticias de AVC, por parte del PLN.
 4. La entrega de dinero al PUSC aún después de concluida y perdida la campaña electoral.
 5. Abre el cuestionamiento del 'valor' material del control del Estado para los partidos políticos y grupos de interés.
- La coincidencia temporal de la pérdida de los bonos y el traspaso de poderes acentúa la imbricación del 'descalabro financiero' y la lucha político-partidaria.
- En la relación entre lo público y lo privado, se evidencia lo que podría llamarse la colonización de lo público por lo privado en la construcción del Nuevo Banco Anglo. En el Nuevo Banco Anglo, se disuelve lo público en lo privado, de tal forma en que ya no aparecen como polos diferenciados, sino que como lo mismo. Los intereses privados de los gestores del Nuevo Banco Anglo aparecen en plena consonancia con el interés institucional, e involucran a los trabajadores en los beneficios, en correspondencia con su importancia y responsabilidades institucionales. El público destinatario del Nuevo Banco Anglo es por un lado el cliente, el cliente grande, entendiéndose como tal tanto la institución estatal (particularmente las empresas) o la empresa privada; y por otro lado el amigo, familiar o partidario. El actor del Banco que piensa como nosotros es el banquero que sirve al cliente que le reporta utilidades; a la vez que su posición le permite cosechar la gratitud de quienes lo rodean. Se desarrollan redes de favorecimiento mutuo. Para el nuevo banquero, incluso podría ser una ventaja que el banco no le pertenezca, en la medida en que le permite ser más magnánimo con los fondos ajenos.
- Esta desdiferenciación entre intereses públicos (colectivos e institucionales) y privados (personales) crea una paradoja en el caso del Banco Anglo. Mientras por un lado había claramente un proyecto de la consolidación de un banco moderno y eficiente al servicio de los empresarios y las empresas públicas; por otro lado, se daba el manejo discrecional de los fondos del público a través de operaciones especulativas y otorgamiento de préstamos a quienes el gerente quisiera favorecer, sin la

presentación de los datos de respaldo que la ley demanda, que condujo a obstaculizar el desarrollo del proyecto mismo.

En términos más generales, esta colonización de lo público por lo privado se evidencia en el proceso de desregulación que se ha vivido en Costa Rica en la última década y media, que no solo ha debilitado el Estado como instancia de integración social y como promotor del desarrollo, sino que también ha debilitado la función del Estado como regulador de mercados. Esto se expresa en el debilitamiento institucional y fiscal del Estado. Los incentivos fiscales para la promoción de las actividades de punta (las exportaciones no tradicionales a terceros mercados y el turismo) y la liberalización, han promovido los instrumentos legales que inhiben al estado de recoger impuestos de las actividades productivas, volcándose más que en el pasado el financiamiento del Estado hacia los impuestos indirectos, los únicos capaces en alguna medida de cobrar. También en este terreno, es difícil precisar los límites entre la evasión fiscal y el uso abusivo —pero legal— de los incentivos.

Por otra parte, el sector privado ha sido capaz de promover y aprobar legislación en que se han debilitado las relaciones contractuales, particularmente en aquellos casos en que el Estado es el acreedor. Ejemplos de esto son las leyes que se han promulgado para la protección de los deudores de los bancos estatales:

- (1) Ley de Emergencia de Equilibrio Financiero del Sector Público de 1984 (estableció la suspensión de cobros judiciales contra deudores morosos, y permitió a los deudores 12 meses antes de reanudar pagos sobre sus deudas).
- (2) Ley FODEA (Ley 7064 del 29-5-87) de 1987 readecuó deudas a productores agropecuarios por más de seis mil millones de colones. Desde su promulgación ha sido modificada varias veces ampliando cada vez los beneficios a los deudores. A través de esas modificaciones se perdonó el 65% de la deuda, y se amplió el plazo para pagar la deuda restante.
- (3) El Código Procesal Civil que entró en vigencia en mayo de 1990 contiene un Ca-

pítulo para proteger a las empresas con amenaza de quiebra. El artículo 709 estipula que las empresas que se encuentran en dificultades económicas y cuya quiebra tendría impacto socioeconómico severo podrán acogerse a la administración judicial por un período de tres años, durante los cuales se suspende el cobro de la deuda y los intereses.

La paradoja es que las reformas neo-liberales, que durante más de una década han reivindicado la reducción del ámbito del Estado y su traslado hacia el mercado, puedan estar generando situaciones en que el Estado se haya debilitado al extremo de no poder crear las regulaciones mínimas para el funcionamiento de las relaciones contractuales y el desarrollo de mercados.

Finalmente, hay que preguntarse sobre estas nuevas cruzadas contra la corrupción: ¿Se trata de la búsqueda de un proceso de diferenciación de Estado y economía, de lo público y lo privado, como un esfuerzo por construir las bases culturales, legales y políticas de una nación 'moderna'? Por otra parte, ante la creciente limitación del Estado de legitimarse como en el pasado por medio de mecanismos de integración social: ¿Puede el discurso moral constituirse en una alternativa legitimadora?

BIBLIOGRAFIA

- Bolaños Zamora, Rodrigo (1993). "Apuntes sobre la reforma bancaria. Objetivos, problemas y restricciones". En: *Reforma financiera en Costa Rica*. Academia de Centroamérica, Ohio State University.
- Díaz Arias, Rafael (1990). *Monografía supervisión financiera preventiva*. San José, Auditoría General de Entidades Financieras.
- Movimiento José María Figueres (1993). "El sistema bancario costarricense: notas para un debate". En: *Reforma financiera en Costa Rica*. Academia de Centroamérica, Ohio State University.

Otras fuentes:

Prensa:

- Diarios: La Nación (LN)
- La República
- Revista Rumbo
- Revista Perspectiva Financiera

Documentos públicos:

- Actas de la Comisión Legislativa que investiga el Banco Anglo.
- Actas de la Junta Directiva del Banco Anglo.

Entrevistas:

Los entrevistados no autorizaron la divulgación de su nombre.

Ciska Raventós
 Apdo. 1650-2050
 San Pedro de Montes de Oca
 San José, Costa Rica.
 Correo electrónico:
 fravento @ cariari.ucr.ac.cr