

VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2014

Ponencia “Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense”

Pablo Villamichel Morales
Mayo, 2015



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen Ejecutivo

Durante las últimas dos décadas se materializaron grandes transformaciones regulatorias y organizacionales de la industria bancaria. Los objetivos de las reformas se centraron en reducir el costo de intermediación, alcanzar una mayor penetración de los servicios financieros y reducir la injerencia estatal en las decisiones productivas mediante la promoción de la competencia del sector privado. Las reformas que eliminaron los obstáculos a la entrada al mercado bancario han traído consigo importantes avances que se reflejan en el crecimiento de la industria bancaria, el aumento de la disponibilidad de alternativas de ahorro y préstamo, gradualmente más eficiencia con un menor costo de intermediación relativo y menor concentración del negocio bancario en condiciones de mayor competencia. El sistema sigue fragmentado entre los bancos públicos y privados, que muestran diferente grado de competencia especialmente cuando se distingue entre colones y moneda extranjera. Con los avances obtenidos, se requiere una definición de los objetivos gubernamentales que se busca cumplir de contar con tres entidades bancarias estatales.

Palabras Clave: Banca, intermediación financiera, margen de intermediación, competencia

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	1
2	CONTEXTO HISTORICO	3
2.1	NACIONALIZACIÓN BANCARIA	3
2.2	LEY DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO	5
2.3	LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	6
2.4	LAS REFORMAS PENDIENTES	9
3	INDICADORES DE DESARROLLO BANCARIO	10
3.1	INDICADORES DE TAMAÑO	10
3.1.1	Número de Entidades	10
3.1.2	Balances Contables	12
3.2	INDICADORES DE PROFUNDIDAD	14
3.2.1	Con relación a la Producción	14
3.2.2	Crédito por Actividad	16
3.3	INDICADORES DE EFICIENCIA	18
3.3.1	Rentabilidad	19
3.3.2	Margen de intermediación financiero	20
3.3.3	Utilidades Operativas y Gastos Administrativos	25
3.4	CONCENTRACIÓN	27
3.5	INDICADOR BASADO EN ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL	31
4	CONCLUSIONES	34
5	BIBLIOGRAFÍA	36
	ANEXO: INDICADOR H DE COMPETENCIA POR TIPO, MONEDA Y AÑO	38

GRÁFICOS

Gráfico 2:	Número de Bancos por tipo y año	11
Gráfico 3:	Tasa de Variación Real de los Activos por año	13
Gráfico 4:	Activos Reales por tipo y año	13
Gráfico 5:	Activos como porcentaje del PIB por tipo y año	15
Gráfico 6:	Activos como porcentaje del PIB por moneda y año	16
Gráfico 7:	Crédito Real por Actividad por año	17
Gráfico 8:	Crédito Real en Consumo y Vivienda per Cápita	18
Gráfico 9:	Rentabilidad Real antes de Impuestos por tipo y año	19
Gráfico 10:	Margen de Intermediación efectivo en colones por tipo y año	21
Gráfico 11:	Margen de Intermediación efectivo en dólares por tipo y año	22
Gráfico 12:	Esquema de margen de intermediación por plazo de los créditos	23
Gráfico 13:	Depósitos en colones del SPNF en el SBN por año	24
Gráfico 14:	Utilidades Operativas como porcentaje de los Activos por tipo y año	25
Gráfico 15:	Gastos Administrativo como porcentaje de los Activos por tipo y año	26
Gráfico 16:	Participación de la Banca Estatal por año	27
Gráfico 17:	Curva de Lorenz por año	29
Gráfico 18:	Coeficiente de Gini por año	29
Gráfico 19:	Índice HHI de Activos por año y moneda	30
Gráfico 20:	Indicador H de Competencia por moneda y año	33

1 INTRODUCCIÓN

Durante las últimas dos décadas se han presenciado grandes transformaciones regulatorias y organizacionales de la industria bancaria. Luego de la nacionalización bancaria en 1949 predominó la ventaja estatal en la captación de depósitos y elevadas restricciones para la participación privada, así como una profunda injerencia gubernamental en la definición de las tasas de interés y del destino del crédito por medio de topes de cartera por actividad.

Aunque a partir en los años setenta se implementaron gradualmente reformas tentativas para mejorar el acceso de bancos privados, no fue hasta la década de los ochenta que el énfasis del proceso de reforma se puso en mejorar la eficiencia del sistema bancario, reducir el costo de intermediación y reducir el dirigismo estatal mediante la promoción de la competencia del sector privado.

La aprobación de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, No. 7558 de noviembre de 1995, consolidó el proceso de las reformas y permitió –entre otras cosas– a los bancos privados captar depósitos a la vista y de esta forma competir en forma más equiparada con la banca estatal. Además, se fortaleció la función reguladora y supervisora del Estado, se eliminaron barreras de entrada y se redujo el costo que provocaban los elevados encajes legales.

El objetivo de esta ponencia es hacer un recuento de la evolución del Sistema Bancario Nacional (SBN) costarricense durante los últimos 20 años en un contexto histórico, con el fin de evaluar la efectividad de las reformas que buscaban una mayor apertura y profundización del sistema bancario.

Para cumplir con este objetivo general esta ponencia plantea los siguientes objetivos:

1. Resumir las reformas a la industria bancaria que han definido el desempeño de los últimos 20 años.
2. Evaluar indicadores de tamaño, eficiencia, profundidad, concentración y de competencia de la industria bancaria.
3. Analizar la evolución del margen de intermediación bancario por moneda y tipo de banco.
4. Dimensionar las barreras a la competencia en la industria bancaria y que pueden generar un costo social por ineficiencia.
5. Analizar el cambio en la dinámica de la distribución del crédito por actividad.

En la literatura económica ofrece al menos cinco dimensiones para evaluar el desarrollo del sector bancario: **tamaño, eficiencia, profundidad,**

concentración y organización industrial. El presente documento presenta las estimaciones de indicadores para cada una de estas dimensiones como instrumentos para cumplir estos objetivos. De esa forma evaluar el desempeño y desarrollo del Sistema Bancario Nacional en los últimos 20 años.

El principal propósito del sistema financiero –del cual forman parte los bancos– es canalizar recursos de los ahorrantes hacia los agentes económicos con necesidades de crédito para consumo o inversión. Esta es una simplificación muy difundida que ayuda a comprender el papel que desempeñan las entidades financieras, pero que al mismo tiempo disimula la complejidad de los riesgos que se deben administrar para lograr obtener una rentabilidad sostenible mientras lo hacen.

Los bancos son los principales intermediarios, desempeñando un rol de central importancia para el desarrollo y buen funcionamiento de la economía. Los procesos de tomar depósitos, conceder préstamos y de facilitar transacciones que ofrecen, promueven la actividad económica. Es así como una parte no despreciable de la literatura económica hace hincapié en la importancia que tienen los bancos como factor determinante del crecimiento económico. Como el crédito compromete ingreso futuro, también se debe considerar la posibilidad de que si su crecimiento agregado es demasiado elevado puede comprometer la capacidad de repago en el futuro y de esa forma potencialmente generar crisis.

El efecto de crecimiento se puede separar en tres canales básicos: i) Por el lado de la oferta agregada, los bancos prestan recursos a personas y empresas para financiar sus inversiones que les permitan aumentar sus operaciones productivas. ii) También lo pueden hacer por el lado de la demanda agregada, en el cual los bancos prestan recursos las a familias que son destinados al consumo. iii) Además, contribuyen a facilitar los pagos entre agentes económicos y eso redundo en menores costos de operación.

Si el proceso a través del cual se canalizan los ahorros hacia las actividades económicas es eficiente, se puede esperar un mayor crecimiento. Esto implica que se debe apuntar por la menor diferencia entre el ingreso de los créditos y el costo de los depósitos –considerando los riesgos que asumen los bancos–. Uno de los principales riesgos a considerar proviene de que Costa Rica es una economía bi-moneda, en la cual coexisten la moneda local, que emite el Banco Central de Costa Rica (BCCR), con los dólares americanos. Ambas monedas cumplen con todas las características de dinero: son unidades de medida, sirven como depósito de valor y son reconocidas como medio de pago, e incluso en la actualidad existe la posibilidad formal de endeudarse e invertir en dólares. Así, una proporción importante de muchos de los contratos –especialmente los de mediano y largo plazo–, así como los precios de muchos bienes y servicios, están denominados en dólares.

La literatura económica ha analizado los efectos de la utilización generalizada de una moneda extranjera sobre los sistemas financieros, y en general coincide en que los riesgos de los sectores bancarios en este tipo de economías son mayores que el de economías que se concentran en el uso de la moneda local. Los hallazgos apuntan a que los sectores bancarios altamente dolarizados presentan mayor volatilidad de los depósitos, al poder cambiar depósitos en una moneda por depósitos en la otra moneda. Además, la dolarización está asociada a un mayor riesgo de crédito y de insolvencia de las entidades individuales.

En el siguiente capítulo se describen las condiciones históricas generales que condujeron al Sistema Bancario Nacional (SBN) a una condición que fue considerada como ineficiente y las reformas que se procuraron a partir de ésta para corregirla. En el capítulo 3 se presentan los indicadores históricos para evaluar el desarrollo, dinamismo y grado de competencia del SBN en los últimos 20 años, para finalmente presentar las conclusiones y recomendaciones en el último capítulo.

2 CONTEXTO HISTORICO

Desde inicios de Costa Rica como República se detectó la necesidad de tener bancos y fueron iniciativas privadas a mediados del siglo XIX las que se consolidaron en los primeros bancos del país. Desde mediados de la década de 1850-1859 se inician los primeros esfuerzos por formar un banco que pudiera contribuir al desarrollo económico del país, aunque los primeros esfuerzos fueron instituciones que no perduraron.

Fue hasta la creación del **Banco Anglo Costarricense** en 1863 que en forma privada se logró crear un banco viable. Este fue seguido por el **Banco de Costa Rica (BCR)** en 1877, también con capital privado. Es así como para el inicio del siglo XX el país contaba con dos bancos. En 1914 el Estado invirtió en la creación del **Banco Internacional de Costa Rica**, al que posteriormente se le dio el nombre de **Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)** –como se le conoce hasta la actualidad– y en 1917 se crea **Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC)** como tercer banco privado.

Entre la mitad del siglo XIX y hasta la mitad del siglo XX la actividad bancaria se desarrolló lentamente y se enfocó en las oportunidades relacionadas con el comercio internacional que desarrollaban los sectores más pudientes de la economía.

2.1 Nacionalización Bancaria

Al finalizar la guerra civil de 1948 se promulgó el Decreto Ejecutivo de Nacionalización Bancaria de la Junta Fundadora de la Segunda República No. 71, con el cual se expropiaron a tres bancos de capital privado. Solo se exceptuó

al **Banco Lyon**¹ que había aparecido en 1947 y que en ese momento no captaba depósitos del público. En conjunto con el Banco Nacional de Costa Rica el Estado efectivamente consolidó el monopolio bancario por las siguientes cuatro décadas, lo que moldeó el desarrollo del sector bancario y que sigue siendo relevante en la determinación de su dinámica hasta la actualidad.

La nacionalización se sustentó en el hecho de que los bancos privados financiaban sus operaciones de crédito con depósitos del público para generar utilidades desproporcionadas al poco riesgo en que incurrían, especialmente al considerar contaban con la garantía estatal para desarrollar su actividad.

En ese momento prevaleció la idea de que los depósitos públicos debían destinarse al desarrollo productivo. El régimen bancario estatal terminó de normarse mediante la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional No. 1644 del 24 de setiembre de 1953. Dentro de esa concepción, las políticas de crecimiento dirigido de la producción mediante el uso de tasas de interés subsidiadas hacia industrias específicas fueron comunes hasta inicios de la década de los años ochenta.

Mientras que la dominancia de la banca de capital estatal se alcanzó en forma abrupta por medio de un decreto en medio de la coyuntura de la resolución de una guerra civil, el desarrollo del espacio para la banca privada fue mucho más gradual como parte de una serie de reformas legales que flexibilizaron gradual y marginalmente las limitaciones en la captación de depósitos:

- El Código de Comercio promulgado en la Ley No. 3284 de 1964 permitió a las sociedades anónimas emitir títulos para financiarse.
- La Ley de Regulación de Empresas Financieras no Bancarias No. 5044 de 1972 les permitió captar recursos del público mediante la emisión de certificados de inversión en colones, con plazos mayores a los seis meses.
- En 1978 la Junta Directiva del Banco Central acordó eliminar la fijación de las tasas de interés de los intermediarios financieros.
-

Esta gradual flexibilización normativa permitió el desarrollo de nuevas entidades bancarias privadas:

- **Bank of America** se fundó en 1968, luego pasó a denominarse Banco de San José y en el año 2003 obtuvo el nombre actual de Banco BAC San José.
- El **Banco de la Construcción** se fundó en 1974. Luego se conoció como Banco Capital, Banco Exterior de Costa Rica y Banco de Crédito

¹ En 1996 este banco cambia su denominación social por la de Banco del Istmo, luego se fusionó con Banco BANEX, que a su vez fue adquirido en 2007 por Banco HSBC de capital Inglés y que más recientemente fue adquirido por el Banco Davivienda de capital colombiano.

Centroamericano. En 2003 adoptó el nombre de **Banco Lafise** como se conoce le hasta la actualidad.

- **Banco de Santander** que se constituyó en 1977 y poco después cambio de nombre a **Banco Fincomer**.
- El **Banco del Comercio** se fundó en 1979.

A partir de 1978 la estabilidad económica se debilitó hasta colapsar en una crisis que duró hasta 1982. Las condiciones económicas durante este período fueron dominadas por elevados déficits fiscales, tasas de inflación descontroladas y una devaluación significativa del colón.

Para 1984, luego del período de estabilización y con la aprobación de la Ley de Ratificación del Convenio suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) No. 6950, así como la Reforma a Ley Moneda y Orgánica Banco Central, Códigos Civil y Comercio No. 6965, se le permite a la banca privada contratar empréstitos en el exterior sin la intermediación del Estado y a conceder préstamos a los bancos privados con fondos provenientes del exterior que hasta entonces no estaba permitido. Esto resultó determinante debido a que la reactivación de la economía después de la crisis se sustentó en alguna medida en préstamos de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID) a la Banca Privada, que eran intermediados por Corporación Costarricense de Desarrollo (**CODESA**) y el BCCR. De esta forma se propició el aumento de la participación del sector privado en la industria bancaria, pero al mismo tiempo propició la intensificación del uso del dólar en la economía costarricense.

2.2 Ley de Modernización del Sistema Financiero

En este entorno, con bancos privados en crecimiento, se inicia la discusión de nuevas y más ambiciosas reformas para el sistema bancario. Sin embargo, en 1987 ocurrieron las quiebras de empresas financieras no reguladas que cuestionaron la confianza en el sector financiero privado. Las quiebras fueron el resultado de un significativo descalce de plazos entre obligaciones y créditos, que sobrepasó la administración prudente de fondos de clientes y que comprometieron su liquidez en un entorno donde no existían fuentes alternativas de fondeo para entidades privadas. Con el análisis de esta situación se logró poner de manifiesto que la regulación bancaria basada en concepciones contables nada más que estaba vigente en aquel entonces, era insuficiente para supervisar a los riesgos que enfrentaban los intermediarios financieros.

En 1988 la Ley de Modernización del Sistema Financiero No. 7107 introdujo modificaciones a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, a la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y a la Ley Reguladora de Empresas Financieras No Bancarias. Con ella se creó la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) como órgano fiscalizador adscrito al BCCR. Su creación significó un aporte en la financiera, pues se le entregó la potestad para intervenir sobre entidades bancarias y de analizar su desempeño.

Es mediante esta ley que además se eliminó formalmente la potestad del BCCR de definir las tasas de interés activas y pasivas. Además, se permitió la posibilidad de que los bancos privados pudieran depositarse fondos entre sí para cubrir necesidades temporales de liquidez, para no tener que acceder al redescuento con el BCCR.

Pese a que los bancos podían obtener empréstitos del exterior, aún era limitada la posibilidad de que los bancos ofrecieran créditos en moneda extranjera y particularmente en dólares. El voto 3495-92 de la Sala Constitucional del 19 de noviembre de 1992 ante un recurso de inconstitucionalidad en contra de la Ley de la Moneda resolvió que la moneda en que está determinado un contrato es una decisión privada que no es perjudicial por sí misma para ninguna de las partes del mismo. Supone que los riesgos resultantes de un contrato privado afectan solo a las partes del mismo. De esta forma se permitió contraer deuda en dólares –y en general en cualquier moneda extranjera– con la salvedad que podía cancelarse en colones al tipo de cambio de mercado a opción del deudor.

2.3 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica

En la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica No. 7558 del Noviembre de 1995 finalmente se consolidaron las reformas que habían iniciado en la década que la precedió. Esta normativa buscaba solventar la ineficiencia de los Bancos Estatales en la asignación de crédito por medio del fomento a la competencia. Esta ineficiencia, que se reflejaba en un elevado margen entre las tasas de interés que recibían los bancos por sus créditos y las que pagaban por sus depósitos.

Entre otras medidas contenidas en esta ley, se permitió a los bancos privados ofrecer cuentas corrientes a sus clientes y además la posibilidad de explícitamente intermediar en dólares. En conjunto, la apertura de cuenta de capital y la liberalización de la posibilidad de realizar transacciones en moneda extranjera les permitió a los bancos privados ser competitivos dando créditos en dólares con fondos externos.

La posibilidad de tener cuentas corrientes con clientes se materializó mediante la reforma del artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. Se redujo la tasa de encaje mínimo legal a un máximo de 15% se eliminó la posibilidad de diferenciar la tasa de encaje por plazos y solo dejó prevista la posibilidad de diferenciarla por moneda. El encaje mínimo legal es un instrumento de política monetaria que obliga a los bancos a mantener un porcentaje determinado de los depósitos de sus clientes en custodia del BCCR. Este representa un costo de oportunidad para los bancos que para prestar un monto determinado deben conseguir depósitos en exceso por el monto del encaje que deben depositar en el BCCR. Esto es más caro si la fuente de fondos es un depósito a plazo sobre el cual debe pagar una tasa de interés, en comparación con una cuenta corriente sobre las cuales por lo general no se paga tasa alguna.

Sin embargo, para que los bancos privados ofrecieran cuentas corrientes al público además se introdujo el requerimiento de que mantengan un saldo mínimo para financiar el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD). Este requisito se puede cumplir mediante:

1. Préstamos a la banca estatal equivalente al 17% de sus captaciones a la vista y a plazo menor a treinta días, una vez deducido el monto del encaje mínimo legal. Estos préstamos son remunerados con la mitad de la Tasa Básica Pasiva en colones y la mitad de la tasa Libor a un mes en dólares.
2. Instalando al menos cuatro agencias o sucursales en regiones fuera de la Región Central y destinando al menos un 10% de sus captaciones a la vista y a plazo menor a treinta días, una vez deducido el monto del encaje mínimo legal, a créditos dirigidos a los programas de desarrollo definidos por el Gobierno. Estos créditos deben otorgarse a tasas subsidiadas equivalentes a la Tasa Básica Pasiva en colones y la Tasa Libor a un mes en el caso de dólares.

Este requerimiento es conocido como “peaje bancario” y por ser remunerado a tasas de interés menores a las de mercado. Tiene implicaciones similares a la de un encaje adicional. Desde la perspectiva de los bancos esto representa un costo de oportunidad similar al de un encaje. Teniendo que dedicar una porción importante de los depósitos más baratos que logra atraer a depositar en alternativas no rentables, sin poder utilizarlos en su negocio de otorgar créditos.

El monto efectivamente prestado a actividades de desarrollo ha sido casi nulo debido a que el banco que administra estos fondos asume un desproporcionado porcentaje del riesgo de crédito en su capital. En efecto, recibe estos recursos de los bancos privados en forma de depósitos y debe prestarlos a una tasa subsidiada que no refleja el riesgo crediticio que retiene prestando a clientes que de otra forma no serían sujetos de riesgo. La reforma reciente a la legislación que rige al SBD tampoco ha logrado corregir el problema de limitación de patrimonio que tiene este sistema para hacer frente a las potenciales pérdidas crediticias y probablemente continúe sin poder prestar o alternativamente generando pérdidas para la entidad que lo administra.

También en esta ley se da acceso a la facilidad de redescuento con el fin de proveer liquidez de corto plazo a todos los intermediarios financieros públicos y privados. Hasta entonces, el redescuento estaba concebido como una facilidad de financiamiento del Banco Central de Costa Rica dirigido a ciertos sectores que se canalizaba por medio de los bancos estatales.

En el ámbito de la regulación y supervisión se sustituyó la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) por la figura de una Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF). Se amplió el número de instituciones sujetas a las regulaciones para incluir a los bancos privados.

El enfoque supervisión prudencial que se introdujo se sustenta en el cumplimiento de límites y restricciones a las acciones de los intermediarios financieros para verificar la administración prudente de los bancos, mantener la liquidez para el adecuado servicio de las obligaciones con los clientes, promover la suficiencia patrimonial del sistema financiero y de esa forma propiciar un entorno sano para la competencia. Incorpora las consideraciones de los riesgos en la actividad de intermediación y representa un avance significativo con respecto a la visión de verificación contable que la precedió.

Este modelo de supervisión preventiva busca identificar y asegurar la gestión de los siguientes riesgos:

- **Riesgo de crédito:** Es el riesgo de que el deudor no pueda honrar obligaciones de crédito como están establecidas contractualmente. Esto involucra el no pago oportuno del servicio de su deuda y que las garantías que se ofrecen no tengan el valor suficiente para cubrir el saldo de la deuda en caso de no pago.
- **Riesgo de tasas de interés:** Es el resultado de las variaciones de las utilidades de las entidades financieras a raíz de los cambios de las tasas de interés. Estas afectan en forma diferenciada el costo de los pasivos y el ingreso de los pasivos. Además, las oscilaciones de las tasas de interés afectan el valor de mercado de las inversiones en instrumentos financieros que usualmente poseen este tipo de empresas.
- **Riesgo de liquidez:** Es el riesgo que tiene una entidad financiera de poder honrar sus obligaciones con terceros en forma oportuna. Estos pueden ser el público, así como otras entidades financieras.
- **Riesgo Cambiario:** Es la potencial pérdida de valor en que puede incurrir una entidad ante variaciones del tipo de cambio. Nace de estrategias sustentadas en financiar activos en una moneda con pasivos en otra moneda diferente.

La crisis financiera internacional de 2009 puso en evidencia que un enfoque de cumplimiento de requisitos individuales a todas las entidades no fue suficiente para evitar la materialización de riesgos que desembocaron en la crisis financiera global de 2009 y que surgieron de excesos que no se detectaron mediante la supervisión prudencial. Esto ha generado dos evoluciones paralelas en la gestión de la supervisión y regulación. i) Por un lado, los esfuerzos a nivel individual enfocados en supervisión basada en riesgo y ii) a ampliar el ámbito de análisis por medio de la supervisión macroprudencial para enfocarse en las vulnerabilidades agregadas que son el resultado del grado de interrelación entre todas las instituciones que afectan al mercado financiero, que no son evidentes del análisis individual de cada entidad.

Recientemente en el país se ha iniciado un cambio hacia la supervisión basada en riesgo, que no descansa solamente en el cumplimiento taxativo de indicadores subjetivos y generalizados para todas las entidades. El enfoque se

sustenta en la responsabilidad y experiencia de los administradores bancarios para gestionar sus riesgos, que difieren de una institución a otra dependiendo de sus estrategias de negocio. De esta forma los esfuerzos de supervisión se centran en evaluar la calidad y oportunidad de la gestión de riesgos que ejercen la Junta Directiva, la Alta Gerencia, la Auditoría Interna y la Gerencia de Riesgos. Se apoya en los auditores externos para la exactitud de los estados financieros y aprovecha los informes de auditoría para reforzar los criterios de análisis.

La visión de supervisión macroprudencial se ha reflejado en esfuerzos de la SUGEF y del BCCR por desarrollar esquemas que consideren el establecimiento de normas que contemplen los riesgos sistémicos y así promuevan un comportamiento agregado de la industria que sea sostenible en el largo plazo y que no sea susceptible a variaciones abruptas.²

2.4 Las Reformas Pendientes

Hasta ahora se han descrito los pasos más firmes que se dieron hasta la década de los noventa hacia la consolidación legal de un sistema bancario más competitivo con participación de los sectores público y privado. Sin embargo, las reformas se detuvieron y han quedado sin resolver aún algunas distorsiones importantes a la competencia y la eficiencia que no han permitido al sistema bancario alcanzar todo su potencial, dentro de las cuales se pueden mencionar:

- Los bancos estatales mantienen la Garantía del Estado y no se ha logrado implementar un mecanismo de garantía de depósito que cubra a los bancos privados. De esta forma la competencia por los depósitos del público se da en condiciones desiguales.
- Mantención de la figura del peaje que genera un costo artificial diferenciado para los bancos privados, mantiene un grado de dirigismo estatal del crédito y produce una pérdida social porque no ha logrado que se canalicen en forma efectiva los créditos hacia los destinos esperados.
- Diferencias impositivas y de distribución de utilidades entre bancos privados, bancos públicos y bancos especiales que no permiten una comparación clara de su desempeño, pero más importante aún distorsiona los precios que ofrecen a sus clientes.
- Los bancos estatales mantienen el monopolio por los depósitos de las autónomas del Sector Público. Lo que ofrece una ventaja desigual.
- Los bancos estatales sufren de mayores restricciones en sus condiciones de contratación que debe cumplir con la normativa de contratación pública y la auditoría adicional de la Contraloría General de la República, que le resta capacidad de reacción oportuna en comparación con sus competidores privados.

² . El primer ejemplo relevante de este esfuerzo fue la aprobación de la reserva genérica de crédito por 0.5% sobre el total de la cartera de préstamos.

- La imposibilidad de aprobar legislación que permita la supervisión consolidada de los grupos financieros a los que pertenecen los bancos. Esto permite mayor flexibilidad a los bancos privados de contratar con partes del mismo grupo financiero.

El balance de estos factores no es claro en cuanto al grado de desnivel de condiciones para la competencia entre los distintos tipos de bancos. Lo que sí es claro es que la coexistencia de todas ellas dificulta la posibilidad de asignar los recursos en forma eficiente. Para la mayoría de ellas existen iniciativas legislativas que buscan corregirla, pero que han sido mayormente imposibles de aprobar hasta ahora.

3 INDICADORES DE DESARROLLO BANCARIO

En este capítulo se presentan los diferentes indicadores que permitan evaluar el desarrollo del sistema bancario que las circunstancias y reformas descritas anteriormente han provocado. La literatura económica sobre este tema distingue entre menos cinco dimensiones para considerar: **tamaño, profundidad, eficiencia, concentración y organización industrial.**

El análisis del tamaño, profundidad y eficiencia permiten una descripción del desempeño del sector bancario, en tanto que los indicadores de concentración y organización industrial buscan describir la dinámica del entorno competitivo en que se desenvuelven. Todos ellos son de vital importancia para tener la capacidad de evaluar el cumplimiento de los objetivos de mayor eficiencia y competencia que tuvieron las iniciativas de modernización del sistema bancario nacional hace más de 20 años.

3.1 Indicadores de Tamaño

La primera aproximación para comprender el comportamiento del mercado que se está analizando tiene que ver con sus dimensiones absolutas. Con este fin nos interesa conocer el número de participantes, así como el valor del negocio de la industria. Un mercado creciente con un mayor número de entidades participantes, así como un mayor valor del negocio bancario apuntan hacia condiciones más aptas para potenciar la posibilidad de contribuir con mayor crecimiento económico por un lado, pero también que se pueden estar atendiendo mejor las necesidades de las personas.

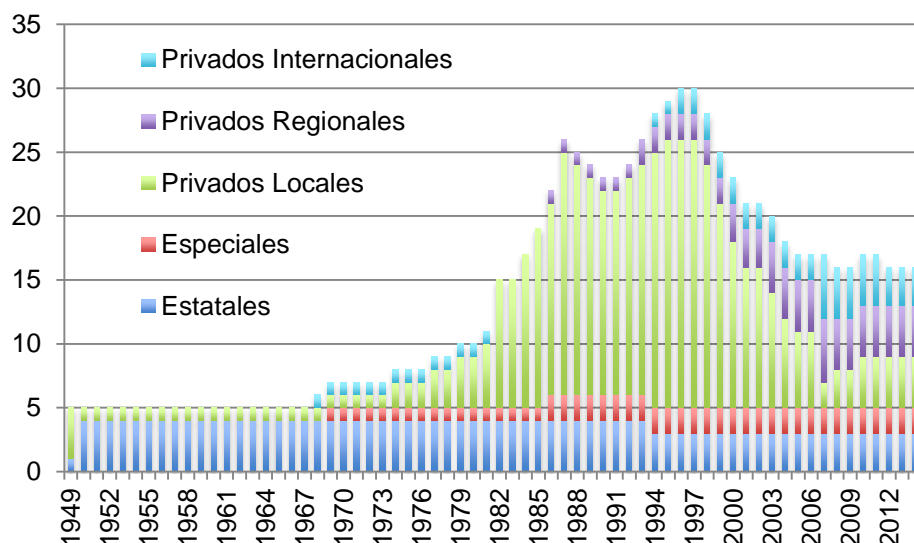
3.1.1 Número de Entidades

El número de bancos que operaron en un momento dado reflejan las condiciones existentes económicas y regulatorias. Luego de la nacionalización bancaria del 1949 existían 5 bancos registrados. Cuatro de ellos eran bancos públicos cuyo patrimonio pertenecía al Estado y solo uno privado, aunque no tenía depósitos del público.

Para el año 1980, luego de las reformas que permitieron algún grado de participación a la banca privada ya existían diez bancos: los mismos cuatro estatales, cinco privados y uno especial. La clasificación de banco especial recae sobre bancos creados por ley con condiciones particulares que los distinguen de bancos privado y de bancos públicos.

La creación del primer y más relevante banco especial se dio en 1969 en la forma del **Banco Popular y de Desarrollo Comunal** como institución de derecho público no estatal, financiada con retenciones a las planillas.³ El énfasis que se dio hasta esa fecha al crédito a la actividad empresarial por medio de la banca estatal y el interés de canalizar recursos crediticios hacia la atención de las necesidades financieras familiares, propició su creación. Luego en 1986, se creó el segundo banco especial por medio de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, No. 7052 se creó el **Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)** con el objetivo de darle financiamiento sostenible y permanente al sector vivienda.

Gráfico 1
Número de Bancos por tipo y año Sistema Bancario Nacional



Fuente: AGEF, SUGEF y BCCR

La severidad del impacto de la crisis de finales de la década de los setenta y principios de los ochenta generó las condiciones para introducir los cambios legales que permitieron el repunte del Sistema Bancario Nacional. A partir de entonces se da un repunte significativo de los participantes privados atraídos por las nuevas facilidades que ofrecía la reforma regulatoria, las oportunidades que

³ La fuente de recursos es un 1% mensual sobre las remuneraciones, salarios o sueldos, que deben pagar los trabajadores y el 0.5 % mensual sobre la misma base que deben pagar los patronos y todas las instituciones públicas.

presentaban las necesidades financieras ante la crisis y las perspectivas de una mayor desregulación en el sector bancario.

Es así como para la entrada en vigencia de las reformas contenidas en la nueva Ley Orgánica del Banco Central en 1995 estaban en operación 30 bancos. De estos, tres eran de capital estatal⁴, dos especiales, veintiuno privados de capital local, dos que eran parte de grupos regionales y dos de banca transnacional. Paradójicamente, después de 1995, las condiciones de competencia explícitas más bien propiciaron una reducción del número de banco. En efecto, en la década comprendida entre 1996 y 2005 se redujo a diecisiete el número de bancos en funcionamiento. Esto se debió al cierre de 4 instituciones, pero principalmente a un proceso de consolidación por medio de fusiones y adquisiciones.

Una vez que se concretó el proceso de consolidación se presentó un breve pero intenso periodo de afluencia de banca internacional al mercado regional centroamericano. En ese momento se consideró la entrada de la banca privada internacional como un mecanismo de competencia, pues ésta vendría a imponer las reglas y costos de intermediación internacionales. De esta forma contribuiría con el mejoramiento de la eficiencia y la introducción de nuevos productos, servicios y tecnologías.

Es así como entre 2007 y 2008, se materializaron adquisiciones de grupos financieros regionales por grupos financieros transnacionales que por lo tanto aumentaron su participación significativamente su actividad bancaria en Costa Rica. Pero este auge fue de corta vida. Su llegada al país coincidió con el máximo apogeo de los excesos previos a la crisis financiera internacional. En la mayoría de los casos los bancos transnacionales decidieron desinvertir en el país y vendieron sus operaciones a nuevos participantes de banca regional y de esta forma el número de bancos se ha mantenido relativamente estable en aproximadamente 16 bancos desde 2007.

3.1.2 Balances Contables

La otra forma de dimensionar la industria bancaria se refiere al tamaño del negocio medido a través del valor de sus créditos, inversiones y en general de los componentes de los balances contables de las entidades que componen a todo sector. En efecto el tamaño del balance de la industria ha crecido en forma robusta después de 1995 medido por el tamaño de sus activos.

Entre 1995 y 2014 el tamaño del sector bancario creció a una tasa real promedio de 8% anual, lo que implicó que en ese período de tiempo los activos agregados medidos en términos reales del Sistema Bancario Nacional se cuadruplicaran. El principal crecimiento vino de los balances de los bancos privados que en ese

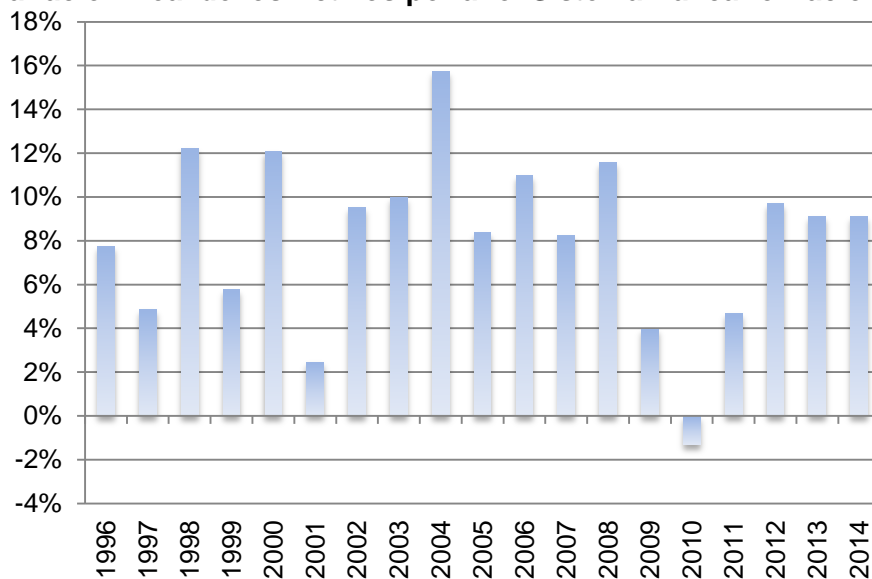
⁴ En 1984 el **Banco Anglo Costarricense** de capital estatal es cerrado por problemas de solvencia y liquidado en los años siguientes.

periodo de tiempo se multiplicaron más de 8 veces, mientras que los bancos especiales más que se cuadruplicaron, mientras que los bancos públicos se triplicaron.

Por el contrario del caso del número de bancos que se analizó en el apartado anterior, que se redujo y estabilizó luego de 1995, la consolidación en menos número de bancos ha propiciado un crecimiento de la actividad bancaria. Este crecimiento se ha valido de las economías de escala que permite la unificación de costos fijos de operación. Aun así, esto no es suficiente para poder determinar si el crecimiento se ha hecho en forma eficiente y de tal forma que permita llevar los beneficios a una mayor proporción del país.

Gráfico 2

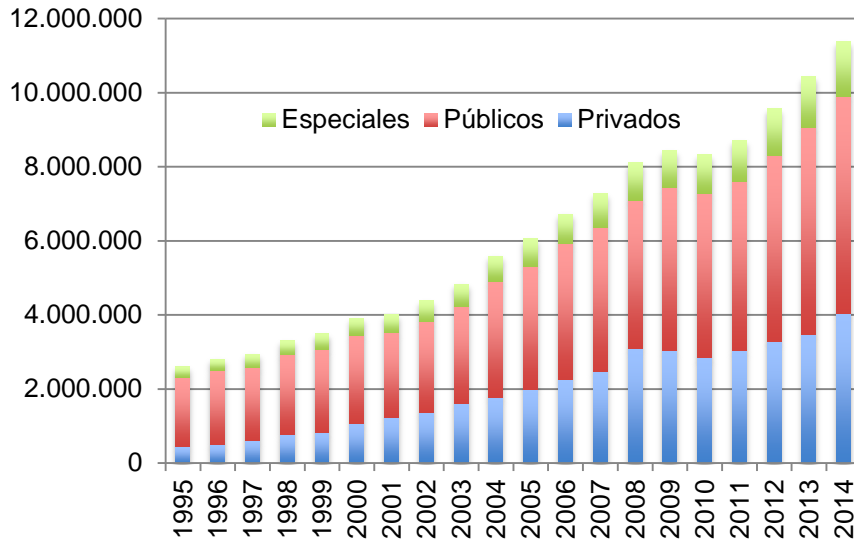
Tasa de Variación Real de los Activos por año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF, BCCR y elaboración propia.

Gráfico 3

Activos Reales por tipo y año. Sistema Bancario Nacional en millones de colones de Julio de 2006



Fuente: SUGEF, BCCR y elaboración propia

3.2 Indicadores de Profundidad

El tamaño o crecimiento del volumen del negocio por sí mismo no permiten determinar la relevancia del sistema bancario. Su tamaño en términos relativos al tamaño de la economía y con relación a su población, así como las actividades a las que se destinan sus créditos y cuantas personas potencialmente están teniendo acceso a ellos, permiten aproximar mejor la capacidad de cobertura del sistema. Esta aproximación es particularmente relevante cuando no se han generado ni mantenido estadísticas sistemáticas detalladas sobre los clientes bancarios y de su relación con los bancos. Especialmente si la intención es identificar si el crecimiento de la actividad bancaria se debe a una ampliación de la base de clientes o más bien a un crecimiento de solamente una parte de la población.

3.2.1 Con relación a la Producción

El Producto Interno Bruto (PIB) mide el valor agregado generado en el país durante un año y es utilizado como la principal métrica de comparación de las dimensiones y dinámica de indicadores relacionados con actividad económica. El nivel de avance del desarrollo de los sistemas bancarios se asocia a participaciones crecientes del valor de los balances en comparación al tamaño de la economía.

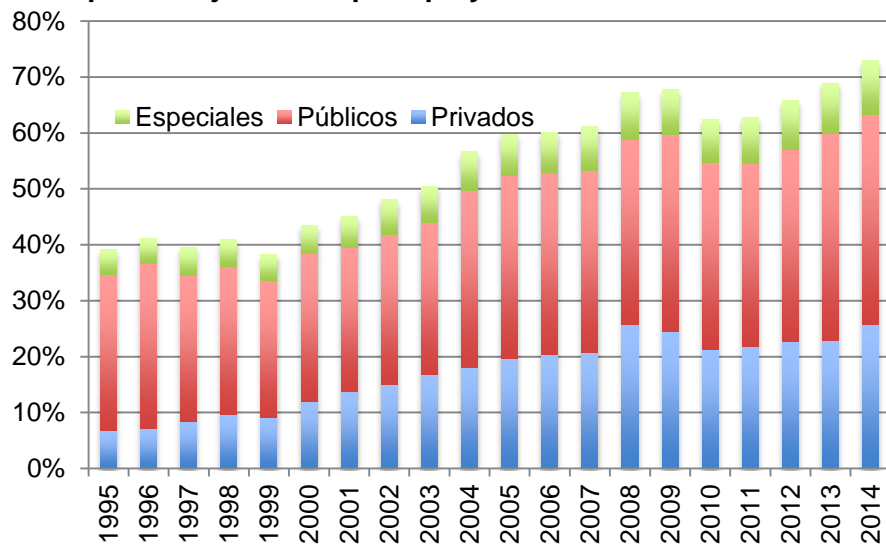
El crecimiento real del tamaño de los créditos e inversiones y en general de los activos de los bancos costarricenses ha superado significativamente el ritmo de crecimiento de la economía desde 1995. Esto ha resultado en un aumento de la razón de los activos como porcentaje del PIB. Mientras en 1995 los activos bancarios representaban el 39% del PIB, para el año 2014 el 73% del PIB.

Los datos disponibles apuntan a que el principal crecimiento luego de 1995 se ha concentrado en el negocio en dólares y que este ha estado asociado principalmente a la actividad de los bancos privados. Las tasas de crecimiento que han exhibido los activos en dólares han tenido tasas marcadamente mayores a sus contrapartes en colones. De esta forma la composición por moneda de la actividad bancaria se ha sesgado hacia los dólares, que en 1995 solo representaba un 13% del PIB y para 2014 representó un 34%.

El atractivo de los créditos en dólares ha sido la menor tasa de interés que sistemáticamente han tenido respecto a las tasas de interés en colones. Acompañado entre 1995 y 2005 de un sistema cambiario previsible de mini devaluaciones que premió el endeudamiento en dólares y la inversión en colones. Posteriormente entre 2006 y 2014, el régimen de banda cambiaria tuvo mayor volatilidad. Luego de la crisis financiera internacional el tipo de cambio se depreció rápidamente y posteriormente convergió hacia el piso de la banda lo que premió nuevamente la estrategia de endeudarse en dólares.

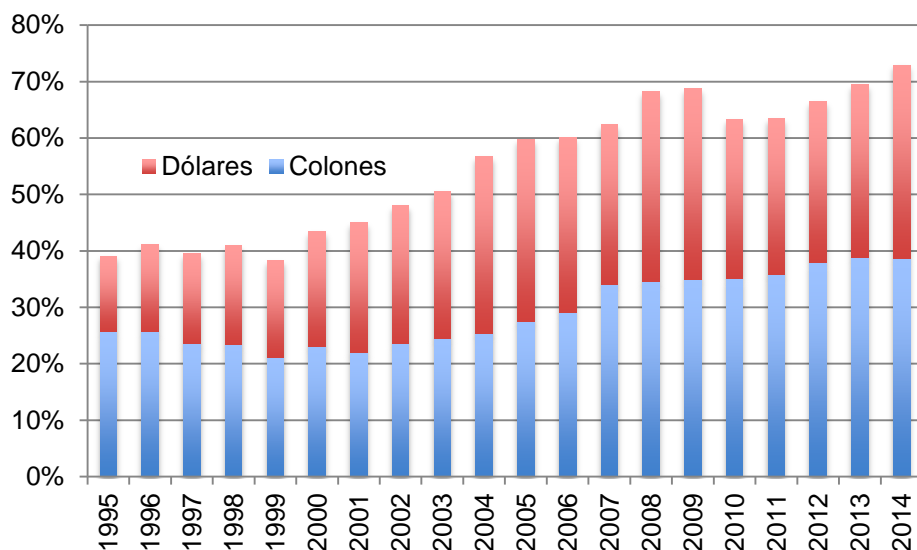
Gráfico 4

Activos como porcentaje del PIB por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF, BCCR y elaboración propia

Gráfico 5
Activos como porcentaje del PIB por moneda y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF, BCCR y elaboración propia

En efecto el crecimiento de los activos en dólares en términos reales entre 1994 y 2014 fue de 10% anual, en tanto que el de colones fue de 7%. De esta forma la participación de dólares en los activos totales de los bancos paso 33% a 47% en el mismo período de tiempo.

Este comportamiento ha sido más marcado en los bancos privados que actualmente mantienen alrededor de un 70% de los activos en sus balances en dólares, en tanto que los bancos públicos mantienen un 40%. Esto se ha debido a que los bancos privados aprovecharon la posibilidad de conseguir créditos en el exterior, mientras que los bancos estatales se concentraron en los depósitos locales donde cuentan con el aval estatal y la obligación de las instituciones del sector público no bancario a mantener sus depósitos en bancos del Estado.

3.2.2 Crédito por Actividad

Entonces, además del hecho de que el tamaño de los activos de los bancos ha estado creciendo –lo que implica una mayor disponibilidad de crédito– es importante entender como se ha distribuido entre las actividades que lo requieren.

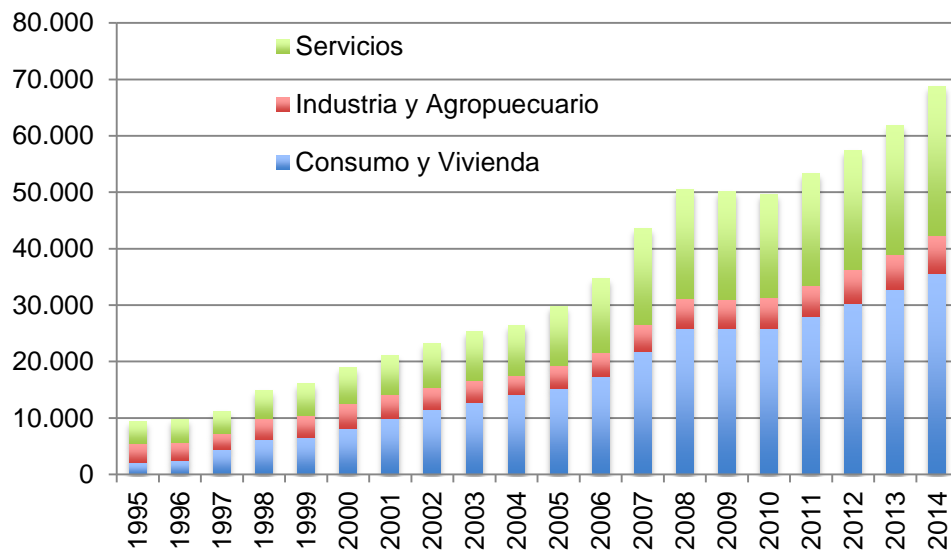
Desde la década de los noventa y a raíz de la participación privada en el sector bancario, así como de la estrategia de crecimiento que favoreció a nuevos sectores, ha cambiado la distribución del crédito. Se redujo la participación relativa de los recursos dirigidos hacia los sectores tradicionales agropecuarios a favor de los destinados hacia la industria y servicios. Además inició el auge un

auge del crédito personal destinado al consumo y la adquisición de vivienda que antes de 1995 era prácticamente inexistente.

En efecto, el notable aumento del crédito bancario para el consumo y para vivienda que se observa en los gráficos anteriores duplicó su participación desde menos de 25% en 1995 de la cartera total a más de 50% en 2014. De esta forma de disponibilidad de crédito para las personas creció significativamente como lo demuestra la dinámica del crédito de consumo real per cápita. De esta forma se ha propiciado un fomento del consumo interno que ha cambiado la demanda agregada.

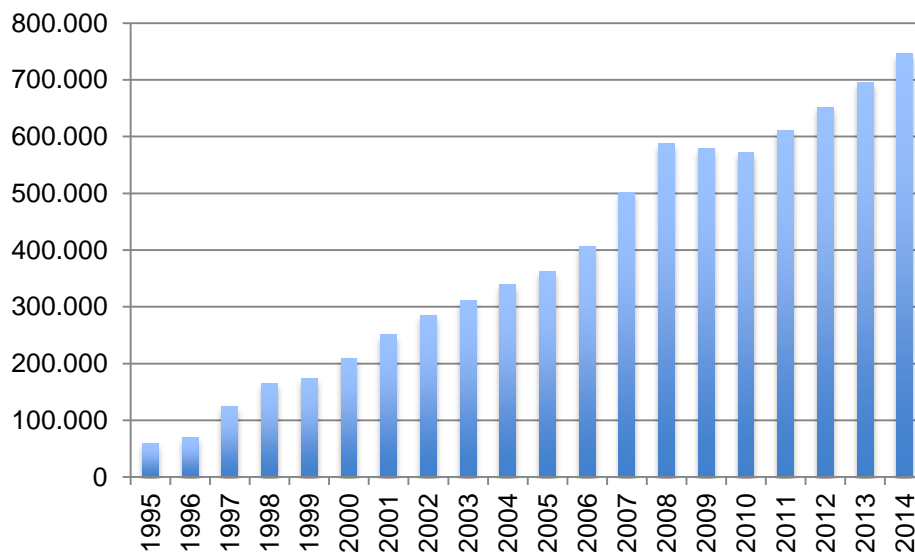
Después de 2005, pero antes de la crisis financiera internacional, el crecimiento del crédito a las personas se aceleró por la reducción de la inflación y de las tasas de interés, así como por la introducción de la normativa que permitió la mitigación completa del riesgo de crédito de los banco por medio de garantías inmuebles en el Reglamento para la Calificación de Deudores (SUGEF 1-05). De acuerdo a esta normativa, el porcentaje de estimación que corresponda a la calificación del deudor se aplicaría sobre el saldo que no sea cubierto por el valor imputado a la garantía.

Gráfico 6
Crédito Real por Actividad por año. Sistema Bancario Nacional en Millones de colones de 2006



Fuente: BCCR y elaboración propia

Gráfico 7
Crédito Real en Consumo y Vivienda per Cápita. Sistema Bancario Nacional, Colones de 2006



Fuente: BCCR y elaboración propia

3.3 Indicadores de Eficiencia

La eficiencia relaciona los recursos utilizados en un proceso con los resultados que se obtienen del mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. Para el caso bancario esto se refiere a evaluar la relación entre los costos financiero y operativo que generan los bancos con respecto a los ingresos que genera en su negocio, considerando las pérdidas que puede generar el riesgo que se asume en el negocio.

Los indicadores de eficiencia bancaria intentan aproximar la disponibilidad y liquidez con que las entidades financieras entregan sus servicios. Una mayor eficiencia en el mercado facilita la identificación de mejores oportunidades de inversión, así como la asignación de recursos productivos hacia actividades con mejores ventajas comparativas.

En este ámbito los indicadores más utilizados miden la dinámica en el tiempo de la rentabilidad del sistema y de las entidades individuales, así como del

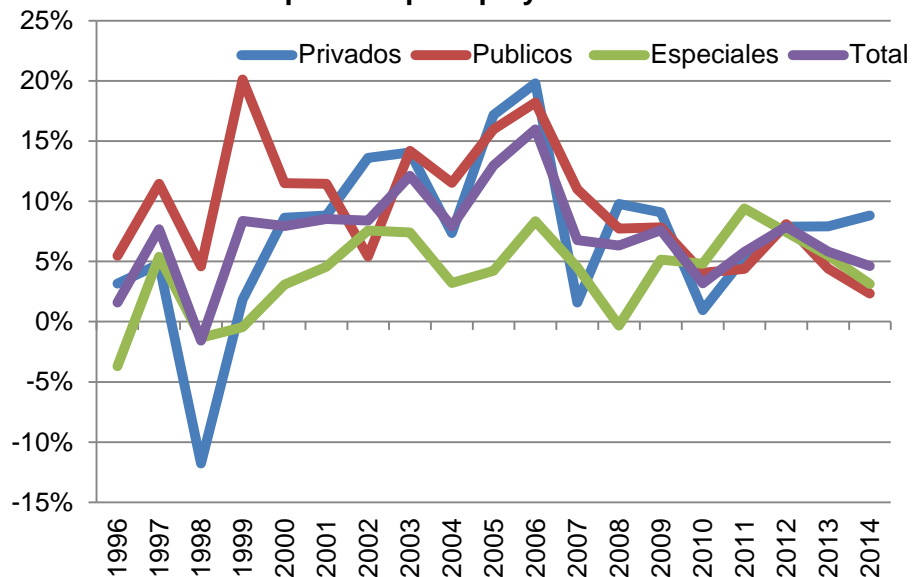
comportamiento de sus componentes que son el margen de intermediación financiera, la utilidad operativa y los costos administrativos.

3.3.1 Rentabilidad

La rentabilidad de un banco –al igual que en cualquier otra empresa– refleja el retorno que obtienen los accionistas como proveedores de capital y es el resultado neto entre todos los ingresos y gastos. En un mercado competitivo se asume que la rentabilidad debe tender a converger. Si las utilidades son consistentemente mayores en uno o un grupo de bancos esto apunta hacia comportamientos potencialmente monopólicos.

Pero la convergencia de la rentabilidad también puede interpretarse como una señal de un participante dominante con capacidades de formador de precios. Esta es una posibilidad relevante para el caso de Costa Rica donde el tamaño los bancos públicos les pueden conferir una ventaja.

Gráfico 8
Rentabilidad Real antes de Impuestos por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF, BCCR y elaboración propia

Durante el período de estudio la rentabilidad real del sistema bancario ha tendido a estabilizarse y a converger entre los distintos tipos de bancos. Por si solo este resultado no es un indicador que permita evaluar la eficiencia con que se están intermediando los fondos. Estos se pueden componer en al menos cuatro componentes: el margen de intermediación financiera por moneda, el resultado de la posición cambiaria, el margen operativo y los gastos administrativos, los cuales se analizan en las siguientes secciones.

3.3.2 Margen de intermediación financiero

La preocupación inicial que orientó los cambios regulatorios fue el efecto negativo que imprimía la ineficiencia en el sistema bancario por medio de un elevado costo de intermediación financiera medido como la diferencia entre las tasas activas a los créditos y las pasivas a los depósitos. Es decir, menos consumo y proyectos de inversión son financiados en la medida que las tasas de interés de los créditos sean mayores y que estén disponibles menos recursos para prestar si las tasas de interés que se ofrecen a los depositantes son menores. Los mayores beneficios sociales de la actividad bancaria están asociados a la eficiencia de la intermediación que se alcanzan en la medida que el costo que introducen sea bajo, pero que refleje el riesgo que están asumiendo los bancos.

Por esta razón, los márgenes de intermediación financieros de los bancos no deben ser pensados como rentas puras sin riesgos, sino que reflejan además los riesgos que asumen los bancos, las restricciones regulatorias, los costos impositivos y no solo la capacidad operativa de realizar su tarea en forma eficiente. Lo que representa un delicado balance entre riesgo y utilidades. Por lo cual no hay que caer en la sobre simplificación de asumir que mayor competencia conlleva por si sola a una reducción del costo margen de intermediación. Habrá diferencias en la medida que los bancos asuman mayores riesgos o las reglas bajo las cuales se desenvuelvan sean diferentes.

Existen varias alternativas para medir el margen de intermediación. En general el margen de intermediación es la diferencia entre los ingresos y ganancias de capital que reciben los bancos por todos sus activos –entre los cuales se encuentran intereses de los créditos e inversiones, así como el costo que generan de perdidas crediticias– y los gastos que pagan por sus pasivos totales que incluyen entre otros los depósitos de clientes e inversiones de contrapartes.

Por la importancia que tiene el uso del dólar en Costa Rica y la diferencia en la intensidad de su uso los distintos tipos de bancos, vale la pena analizar este margen diferenciando por moneda, de lo contrario se promedia la dinámica financiera de dos monedas y de esa forma se pierde información valiosa que las diferencian. De esta forma la definición de márgenes de intermediación financiera que se utilizan en este documento es la de ingresos financieros como porcentaje de los activos totales menos los gastos financieros dividido entre todos los pasivos, en su respectiva moneda.

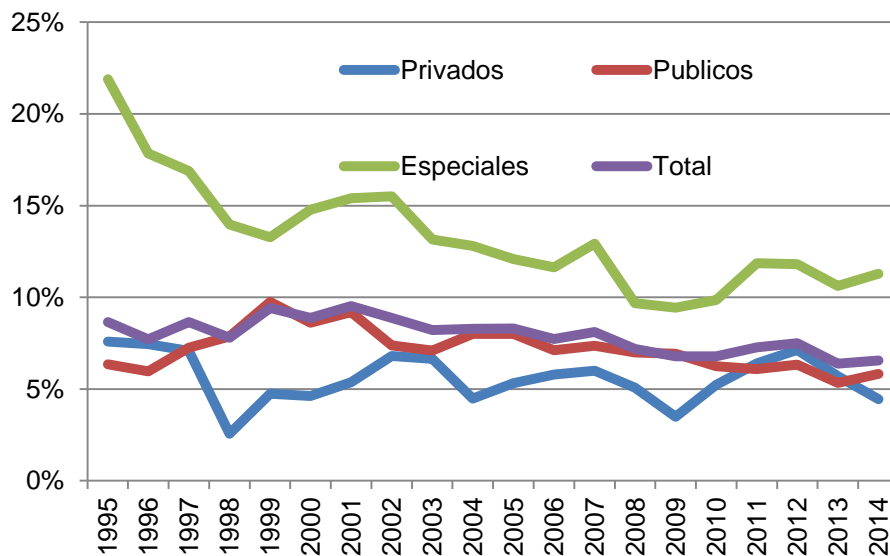
El margen de intermediación en colones total del sistema se ha reducido aproximadamente 2% entre 1995 y 2014. Es interesante notar que el margen

para el caso de los bancos públicos y superior que el de los privados para la mayoría del plazo, aunque han tendido a converger en los últimos años. Por último el margen de intermediación de los bancos estatales se redujo en 4% desde el año cuando estuvo más elevado.

En el caso del margen de intermediación en dólares primero se observó un incremento que obedeció al crecimiento de los créditos en esta moneda, que desde 2005 se redujo. En general el margen de intermediación es menor en dólares.

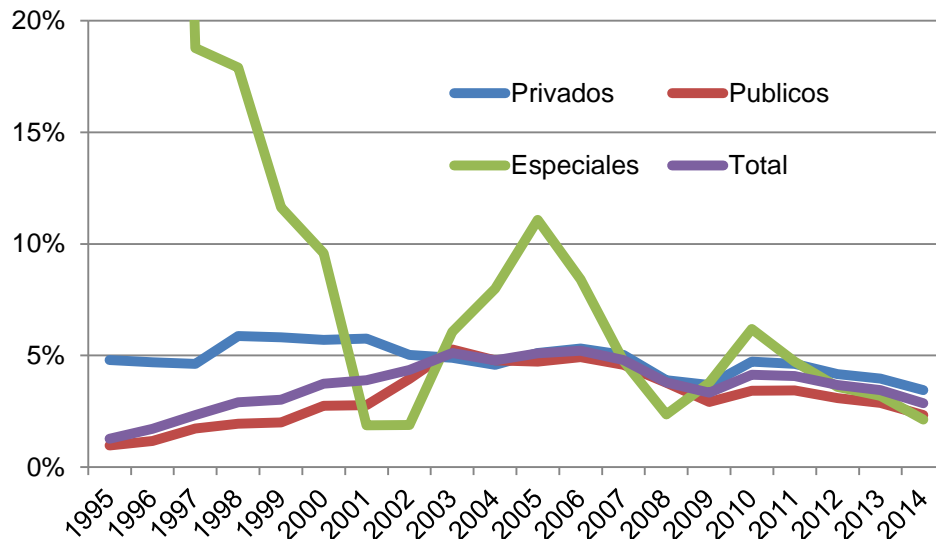
Uno de los principales componentes del costo de intermediación es el que genera el encaje mínimo legal. Luego de la aprobación de la Ley Orgánica del BCCR en 1995 y con el fin de contribuir a la reducción del margen de intermediación las tasas de encaje en colones se unificaron de 43% para los depósitos a la vista, 30% para los certificados de depósito a menos de 180 días y de 10% para los certificados de depósito a más de 180 días en 1995 a 15% para todos en 1998. El proceso de reducción persistió hasta alcanzar una tasa 5% en 2002. Los encajes para dólares también se habían unificado para 1998, pero en 5% de una vez. En el caso de esta moneda las tasas vigentes en 1995 eran 36% para los depósitos a la vista y 100% para los depósitos a plazo.

Gráfico 9
Margen de Intermediación efectivo en colones por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF y elaboración propia

Gráfico 10
Margen de Intermediación efectivo en dólares por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF y elaboración propia

Con los encajes unificados en colones y dólares, pese a las evidentes diferencias en los riesgos en ambas monedas, las autoridades se vieron en la necesidad de elevarlas hasta 15% en un proceso gradual entre 2002 y 2005, nivel al cual se han mantenido desde entonces⁵. Esto se debió a la necesidad que detectó el BCCR de reducir la liquidez en el mercado con un costo reducido y poder controlar la inflación.

El costo que representa el encaje en la intermediación para el año 2014, asumiendo que la estructura del margen de intermediación financiera se mantiene constante, es un 0.8% puntos porcentuales del 6.6% margen de intermediación en colones. Para el caso de dólares el efecto del encaje es de 0.3 puntos porcentuales del margen de intermediación de 2.9%.

Otro de los componentes importantes en la determinación del margen financiero es el costo de morosidad y de préstamos incobrables. Estos representan el costo que genera el incumplimiento o los atrasos en los préstamos otorgados, así como cuando el crédito no es honrado y no cuenta con garantía. La banca ha

⁵ La base de depósitos sobre las cuales ha aplicado el encaje se ha ampliado con el tiempo. Se aplicó a los empréstitos de los bancos de corto plazo y más recientemente a todos los empréstitos.

avanzado en la administración del riesgo de crédito. El costo por incobrables respecto al margen de intermediación promedio entre 1995 y 2004 se redujo a mitad para el período entre 2005 y 2014.

El desarrollo bancario además incluyó un cambio hacia actividades como las de vivienda y alargó el plazo de los créditos que están disponibles para los clientes. La estructura de las curvas de las tasas de interés generalmente es creciente. En la medida que se alarga el plazo, aumentan las tasas que cobran los bancos. De hecho parte del atractivo de ofrecer créditos a mayor plazo es el mejoramiento de los ingresos financieros que esto significa.

Los créditos hipotecarios en Costa Rica generalmente se han hecho con tasas variables. Esto se hace ofreciendo costo de una tasa de referencia más una sobretasa que depende del plazo. Como se representa en el siguiente diagrama, habría sido de esperar que el margen de intermediación aumentara en la medida que el mercado se desarrollaba y ampliaba los plazos de los créditos mientras que los depósitos no han aumentado significativamente su plazo. Esto es una muestra de mejora de eficiencia al poder dar una mejora en un servicio sin encarecer su costo. Desgraciadamente su magnitud no es estimable por no contar con datos sobre el plazo promedio de los créditos en el tiempo

Otro factor que generalmente se asocia al beneficio que tienen los bancos estatales es que por ley las entidades del sector público no financiero deben mantener sus depósitos locales en bancos estatales, esto es principalmente en colones. Como se puede observar en el gráfico anterior, la ventaja se ha ido diluyendo.

Gráfico 11

Esquema de margen de intermediación por plazo de los créditos

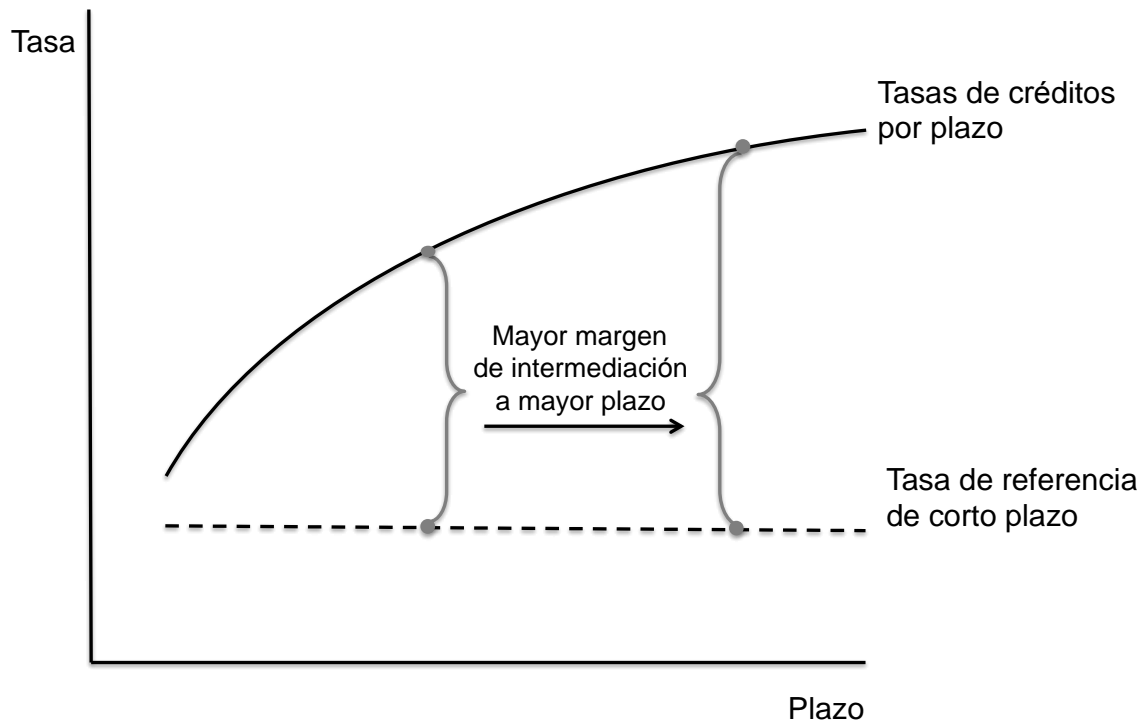
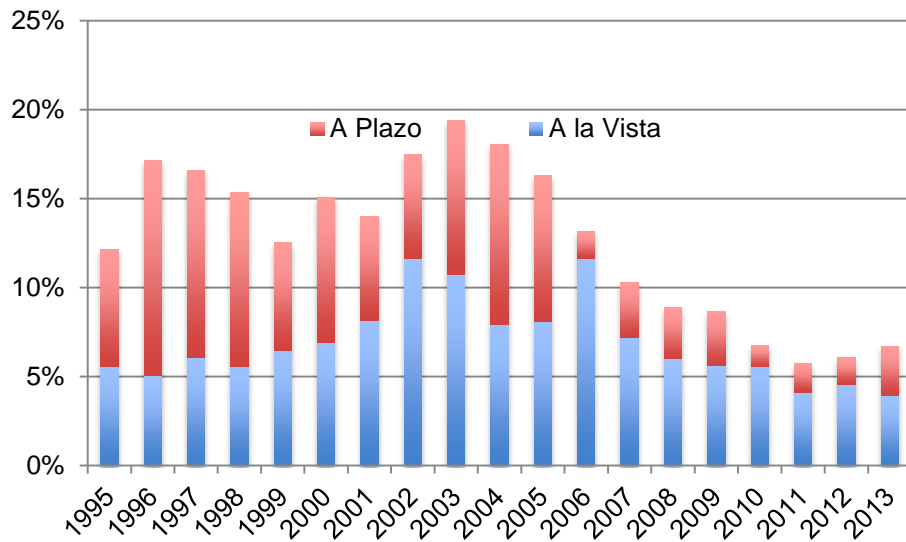


Gráfico 12:
Depósitos en colones del SPNF en el SBN por año. Porcentaje de los depósitos totales



Fuente: SUGEF y elaboración propia

En efecto, los depósitos del sector público no financiero en los bancos estatales se ha reducido de más de 25% de los depósitos totales del sistema bancario en 1995 a menos de 7% en 2014, como resultado principalmente de la optimización del flujo de caja de los recursos públicos que introdujo el uso de la Caja Única del Estado y que se deposita en el BCCR. Los depósitos que generan mayor

ventaja son los de cuenta corriente que no pagan intereses. Estos pasaron de representar aproximadamente el 10% del todos los depósitos de clientes del sistema a menos de 5% en 2014.

En resumen, el margen de intermediación en colones es menor para los bancos privados que para los bancos públicos, con lo que se refuerza la intuición generalizada de que los bancos públicos definen las tasas de interés activas y pasivas en colones. Por el contrario para el caso del margen de intermediación en dólares has sido menor en la banca pública que en la privada.

3.3.3 Utilidades Operativas y Gastos Administrativos

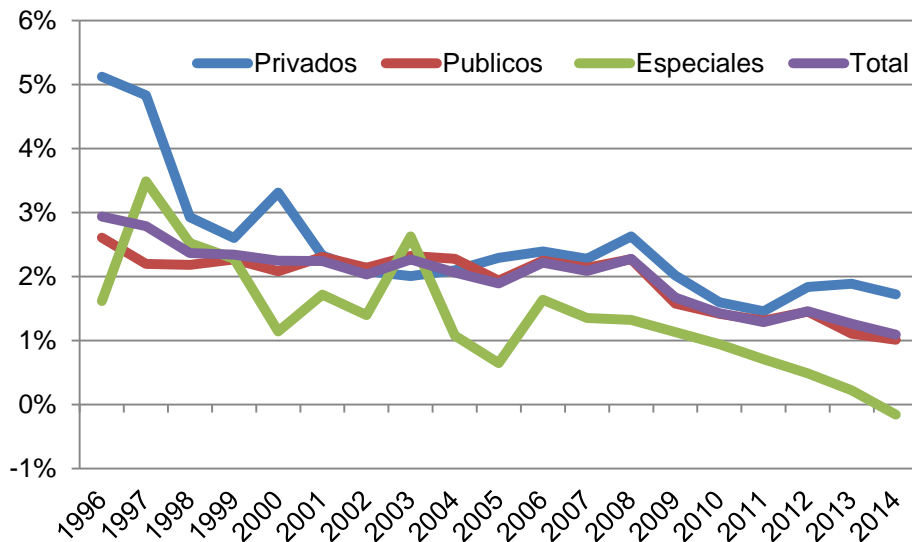
Los esfuerzos para mejorar la rentabilidad por medio de incrementar las utilidades operativas no han rendido muchos frutos. Las utilidades operativas es el resultado neto de los ingresos y gastos relacionados directamente con los productos bancarios de los bancos, excluidos los ingresos y gastos financieros.

Por el contrario, estas tendieron a reducirse. En parte esto se ha debido a que el crecimiento del componente financiero del negocio ha sido muy importante. En particular, cuando se miden contra el tamaño de sus activos se observa que han tendido a reducirse, aunque se evidencian diferencias entre tipos de bancos. Como se observa en el siguiente gráfico, mientras que en el caso de los bancos privados han sido superiores a las de los bancos públicos, en el caso de los bancos especiales estos se han tornado negativos en 2014.

Los gastos administrativos del sistema financiero están compuestos de todos los gastos reconocidos sobre las actividades administrativas globales del banco. Estos son los gastos que no están directamente relacionados con la venta o distribución de los productos bancarios financieros y no financieros. Estos se han reducido gradualmente de más de 6% de los activos en 1995 a poco menos de 4%. Llama la atención es que el componente de estos gastos ha convergido entre los bancos públicos y privados, mientras que los de los bancos especiales se mantiene significativamente por encima.

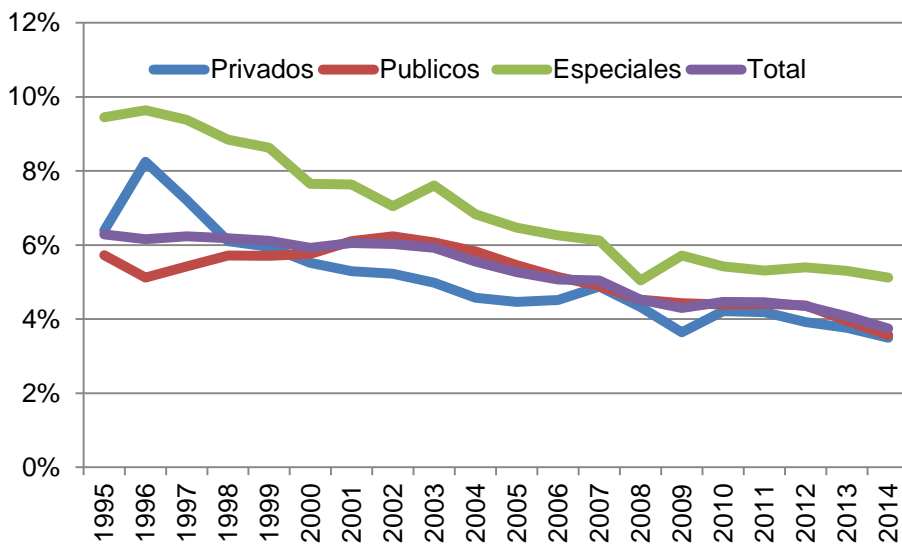
Debido al mayor tamaño de los balances de los bancos públicos se habría esperado que estos pudieran explotar las economías de escala y más bien tener gastos administrativos como porcentaje de los activos menores. Este resultado se debe principalmente al costo que incurre por la dispersión geográfica de sus sucursales para cumplir sus objetivos sociales –que tendera a disiparse con el uso incremental de tecnología de telecomunicaciones–, a la condición dual de ser instituciones que se rigen por normas de carácter estatal más limitantes para a la contratación y la mayor carga salarial que resulta de las convenciones colectivas.

Gráfico 13
Utilidades Operativas como porcentaje de los Activos por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF y elaboración propia

Gráfico 14
Gastos Administrativo como porcentaje de los Activos por tipo y año. Sistema Bancario Nacional



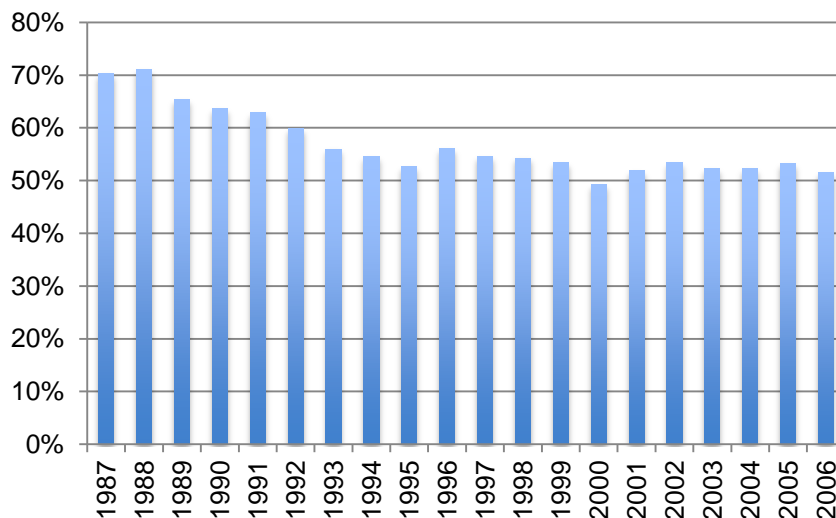
Fuente: SUGEF y elaboración propia

Lo que se puede observar es que las utilidades operativas y los gastos administrativos han compensado las ventajas financieras que obtienen los bancos al operar en su moneda de preferencia: bancos privados en dólares, mientras que los bancos públicos y especiales en colones.

3.4 Concentración

Los indicadores de tamaño, profundidad y eficiencia presentados en los apartados anteriores muestran un proceso en el cual el sector bancario ha crecido significativamente en las últimas dos décadas, que ha permitido mayor acceso al crédito a las familias, ha ampliado los plazos y al mismo tiempo ha mejorado la eficiencia financiera y operativa de sus operaciones. Sin embargo, no son concluyentes en definir cómo ha mejorado el grado de competencia.

Gráfico 15
Participación de la Banca Estatal por año. Porcentaje de los Activos del Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF, BCCR y elaboración propia

Una primera aproximación para medir la competencia ha sido el uso de métricas de concentración. La premisa ha sido que bajo un modelo competitivo, el

número de participantes de un mercado debería tender a aumentar y su tamaño promedio a reducirse. La intuición detrás de los indicadores de concentración es que con la existencia de muchos bancos similares en tamaño y –por lo tanto baja concentración– se promueve la competencia

Para el caso costarricense la primera métrica relevante es la relacionada a la participación de los bancos públicos en el mercado total. Como era de esperar el tamaño relativo de los bancos estatales medido por sus activos se redujo del 70% del total en 1995 hasta 55% en 2004. Desde entonces su participación se estabilizó en torno al 50%. Este análisis podría por si solo llevar a la errónea conclusión de que el grado de competencia aumentó hasta mediados de la primera década del nuevo siglo y que se estancó en un nivel aún bajo de competencia. Pero como vimos en el apartado anterior, después de ese momento se presentan reducciones del margen de intermediación financiera, que apuntan a que la competencia siguió aumentando.

Por lo cual es necesario optar por otras herramientas que permitan medir la concentración en un contexto más amplio, considerando la participación de todos los participantes. Entre los indicadores de concentración más utilizados está la **Curva de Lorenz** que relaciona la participación acumulada de los bancos con su participación acumulada en el mercado total a lo largo de una curva. Por ejemplo, que porcentaje de los créditos acumulan el 20% más pequeño de los bancos.⁶ En la medida que la curva se aleja de la diagonal implica mayor concentración.

Por su parte el **Coefficiente de Gini** también es un indicador de concentración y este resume los resultados de la Curva de Lorenz.⁷ Toma valores entre 0 y 100%, donde 0 indica que todos los bancos tienen el mismo tamaño y 1 indica que sólo existe un banco. Es decir, en la medida que este coeficiente se acerca a 1 la curva de Lorenz se aleja de la diagonal.

En los resultados de la Curva de Lorenz y el coeficiente de Gini se observa el mismo fenómeno: que la concentración se redujo en los primeros diez años después de las reformas en la Ley Orgánica del Banco Central de 1995 y que en los siguientes 10 años no mostraron se mantuvo estable. De nuevo, esto apuntaría a un estancamiento de la competencia.

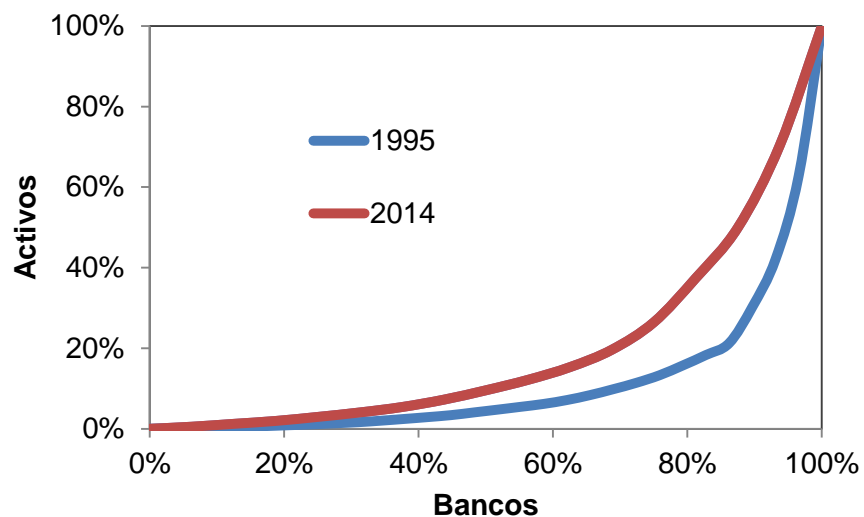
Otro de los indicadores que son utilizados para determinar el nivel de concentración en los mercados bancarios es el **Índice Herfindahl-Hirschman**

⁶ Se calcula ordenando la información de los activos de los bancos en forma ascendente y se establece e los activos que le corresponde a cada percentil de los bancos con menor participación en los activos. El porcentaje acumulado de los bancos se grafica en el eje horizontal y el porcentaje de activos acumulado se grafica en el eje vertical. Sería bueno incluir el gráfico para explicar mejor la curva de Lorenz.

⁷ El coeficiente de Gini se calcula midiendo la proporción del área entre la diagonal que representa la una distribución perfecta y la Curva de Lorenz. Lo anterior indica que el coeficiente de Gini depende de la suma ponderada de las participaciones de todas las entidades financieras, siendo las ponderaciones la posición en el orden del rango de mayor a menor tamaño. Aquí también sería útil un gráfico que muestre cómo se mide la desigualdad en la curva de Lorenz.

(HHI). Toma en cuenta la distribución del tamaño de las empresas que conforman el mercado.⁸ Se aproxima a cero cuando el mercado está constituido por un gran número de empresas de igual tamaño.

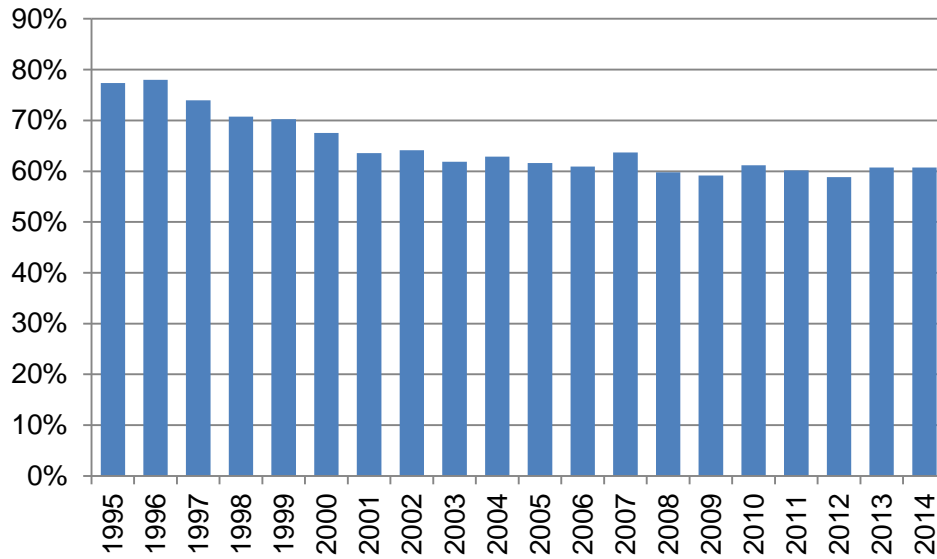
Gráfico 16
Curva de Lorenz por año. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF y elaboración propia

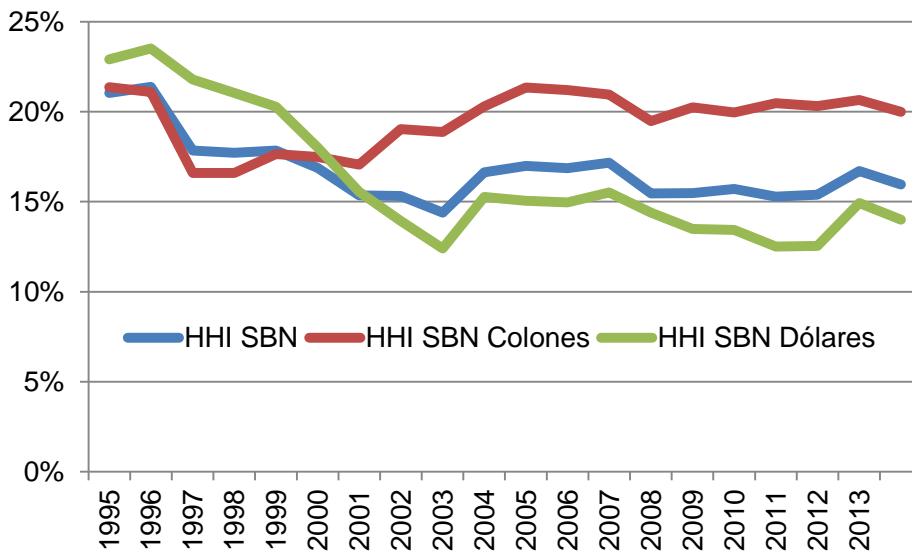
Gráfico 17
Coefficiente de Gini por año. Sistema Bancario Nacional

⁸ Se calcula mediante la suma de los cuadrados de la participación porcentual en el mercado todos los bancos. Entre más alto sea el índice, mayor será la concentración en la industria. Un HHI menor a 10% se considera como no concentrado, entre 10% y 18% como moderadamente concentrado, y con un índice superior a 18% como concentrado. Un índice HHI de 100% será indicativo de un mercado con un solo participante.



Fuente: SUGEF y elaboración propia

Gráfico 18
Índice HHI de Activos por año y moneda. Sistema Bancario Nacional



Fuente: SUGEF y elaboración propia

Los resultados del índice Herfindahl-Hirschman (HHI) para los activos totales muestra una historia similar a la relatada anteriormente por la Curva de Lorenz y el Coeficiente de Gini. Un rápida desconcentración después de 1995 que se ha tendido a estabilizar desde mediados de 2005. Sin embargo, al descomponer los balances por moneda se muestra el rol que ha tenido el uso de los dólares en el desarrollo bancario. Mientras que el grado de concentración en colones se ha mantenido en niveles elevados, es con el uso de dólares en los bancos privados que efectivamente se logró equiparar un poco el tamaño relativo de los bancos y que por lo tanto progresivamente ha mostrado un menor grado de concentración.

Con lo cual se aclara que no se debe hablar del grado de control del mercado agregado, sino que refuerza la visión de que los bancos operan en mercados segmentados por moneda. Pero esto aún no explica la razón por la cual pese a que la concentración no se ha profundizado entre 2005 y 2014, sí existe una reducción de los márgenes de intermediación en el mismo período.

La literatura en este tema ha encontrado que el grado de concentración no es un determinante del nivel de competencia en una industria, mientras existan facilidades razonables que posibilitan de entrada al mercado por nuevos participantes. Es decir, la concentración de un sistema bancario no necesariamente refleja su grado de competencia. La teoría sugiere una causalidad en el sentido contrario a muchos de ellos, según la cual el aumento de la competencia incentiva la reducción de costos por medio de economías de escala que se obtienen del crecimiento del negocio, lo que promueve un mercado más concentrado.

3.5 Indicador basado en Organización Industrial

Los indicadores que se han presentado hasta ahora muestran como se ha consolidado el número de entidades en la industria bancaria, como ha crecido el tamaño de su balance, que la concentración se ha estabilizado y que en general la eficiencia ha aumentado –con diferencias por moneda y por tipo de banco–, pero que la concentración no ha cambiado significativamente

Para solventar las limitaciones de los indicadores de concentración como mediciones de competencia, la literatura empírica ha evolucionado hacia el desarrollo de instrumentos analíticos se enfocan en estudiar el comportamiento de los bancos sobre la base de los modelos de organización industrial. Uno de los modelos más utilizado se basa en el trabajo de Panzar y Rosse⁹ para medir la competencia en la industria bancaria por medio de la sensibilidad de los cambios del ingreso de los bancos ante cambios en los precios de sus insumos financieros y no financieros, tomando en cuenta los factores específicos de cada entidad.

⁹ Ver artículo de Panzar, y Rosse 1987 y artículo de Bikker y Shaffer 2009.

De acuerdo a esto, la tasa de interés que cobran debería estar determinada en forma directa por sus costos. Esto quiere decir que en un mercado competitivo si los costos aumentan, por ejemplo por el incremento de las tasas que pagan a sus depositantes, esto se debe reflejarse en las tasas de los nuevos créditos. Si no fuera así, esto implicaría que los bancos originalmente estaban cobrando tasas más elevadas que sus costos y que tenían holguras que no son esperadas en un mercado donde prevalece la competencia. De esta forma, el poder de mercado se mide por el grado en el que se refleja un cambio en el precio de los insumos en los ingresos del banco. Entre más sensibles son los ingresos a los cambios de sus costos, menor es el poder de mercado que se puede ejercer y por lo tanto menor la posibilidad de que predominen comportamientos no competitivos.

El resultante **indicador H** representa el grado en el que el entorno obliga a los participantes a ajustar sus tasas activas que determina sus ingresos financieros ante cambios en sus costos a riesgo de perder participación de mercado y rentabilidad. Si el resultado del indicador es menor que 0 se considera que el comportamiento es de monopolio, si se encuentra entre 0 y 1 es considerado un mercado de competencia oligopolística y si es mayor o igual a que 1 sería interpretado como un mercado de competencia perfecta.

Los resultados de las estimaciones de los correspondientes indicadores H para el sistema bancario nacional por moneda¹⁰ muestran que el mercado bancario

¹⁰ La variable dependiente es el logaritmo natural del Ingreso financiero –sin incluir las ganancias/pérdidas cambiarias– entre los activos totales y las variables dependientes son:

- Para costos de los insumos cuyos coeficientes sumados que determinan el índice HHI se utilizaron los logaritmos naturales de:
 - Los gastos por intermediación financiera entre el saldo de obligaciones con el público –sin incluir las ganancias/pérdidas cambiarias–.
 - Los gastos de personal entre los activos totales.
 - Los gastos generales entre el activo fijo.
- Las variables de control para los factores específicos de cada entidad que se utilizaron fueron los logaritmos naturales de:
 - Los saldos de la cartera de créditos al día y con atraso hasta 90 días entre los activos totales.
 - Los saldos de las obligaciones con el público a la vista entre los pasivos totales.
 - Los saldos de los activos improductivos entre los activos totales.
 - El capital primario entre los activos totales.
- Además se incluyeron en las regresiones dos variables en niveles:
 - Activos totales en moneda extranjera menos pasivos totales en moneda extranjera entre el patrimonio.
 - Otros ingresos por servicios entre los ingresos por intermediación financiera.

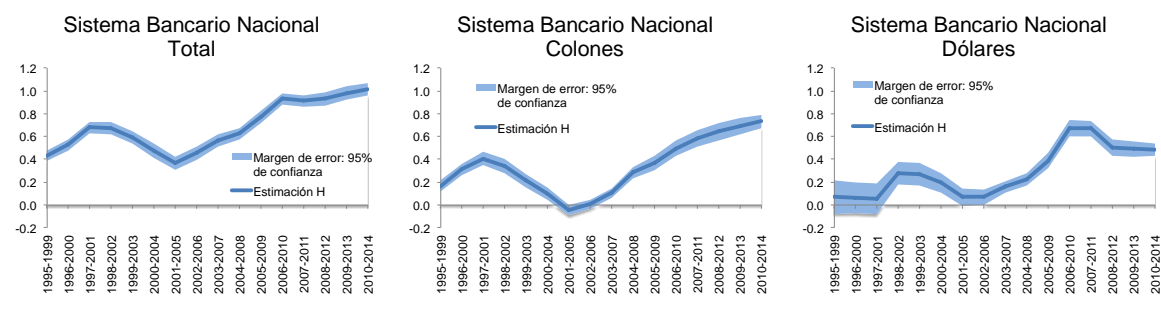
La estimación del indicador se hizo por medio de mínimos cuadrados ordinarios utilizando datos contables de la SUGEF. Son datos mensuales de cada uno de los indicadores desde enero de 1995 y hasta diciembre de 2014, separados por moneda para cada entidad supervisada. Las diferencias entre los tres catálogos contables que existieron durante este período fueron enlazadas y reconciliadas por el autor. Se realizaron estimaciones por categorías de entidades y plazos móviles de cinco años para poder evaluar el cambio en el ambiente de competencia en el tiempo.

ha experimentado un aumento generalizado de las condiciones de competencia que es especialmente evidente después de 2005. De hecho entre los factores que pueden haber contribuido a este resultado:

- i) Introducción del Reglamento para la Calificación de Deudores (SUGEF 1-05) que permitió la mitigación completa del indicador de riesgo de crédito de los bancos por medio de garantías inmuebles. De esta forma se amplió la competencia por un número mayor de créditos hipotecarios, que ya no dependían tanto de la calidad del deudor sino que del valor imputado a la garantía.
- ii) La modificación en el régimen cambiario de minidevaluaciones muy predecible a uno de banda cambiaria en 2006, lo que produjo mayor percepción de riesgo de los créditos en dólares ante la posibilidad de devaluaciones más aceleradas. Lo que hizo que la competencia por los créditos entre las dos monedas se hiciera en condiciones de riesgo similares. Previamente la opción de endeudarse en dólares era claramente superior a la de endeudarse en colones por la previsibilidad del tipo de cambio.
- iii) El aumento de la participación de bancos internacionales que iniciaron operaciones locales por medio de la adquisición de operaciones regionales después de 2007. Estas entidades contaban con mayores recursos prestables provenientes de sus casas matrices que competían por las necesidades de crédito existente.

Pero las diferencias no se reducen únicamente por moneda. Existen diferencias en el nivel de competencia diferenciados por bancos públicos, bancos privados y bancos especiales.. Esto sugiere que muchas entidades siguen estrategias en mercados fragmentados o de nicho en los cuales pueden actuar sin tener que enfrentar mucha competencia. Los bancos públicos se comportan con menos presión competitiva en el mercado de colones, en tanto que en ese mismo mercado los bancos privados deben actuar como aceptar las tasas que definen los bancos públicos.

Gráfico 19
Indicador H de Competencia por moneda y año. Estimaciones Quinquenales



Fuente: elaboración propia

Los resultados también apuntan a que los mercados en colones y en dólares son contestables entre sí. Esto implica que con el paso del tiempo no se puede aislar el mercado de crédito en colones del de dólares y de esta forma las condiciones de tasas en uno afectan las del otro. Esto se refleja en que los potenciales deudores deben contrastar las tasas de interés para créditos en ambas monedas antes de decidir en cual endeudarse. De la misma forma los bancos deben comparar continuamente sus tasas de interés con las de otros bancos en cada moneda, pero también entre monedas de tal forma de no perder atractivo para sus clientes. Lo que implica que no se toman decisiones aisladas en cada moneda, sino que los procesos de decisión interactúan entre monedas, ampliando la gama de competencia.

4 CONCLUSIONES

La eliminación de los obstáculos a la entrada al mercado bancario en los últimos 20 años ha generado el crecimiento de la industria bancaria, el aumento de la disponibilidad de ahorro y préstamo, más eficiencia con un menor costo de intermediación relativo y menor concentración del negocio bancario en condiciones de mayor competencia. Además, se documenta un cambio significativo en la composición del crédito, de las actividades productivas hacia los créditos personales dirigidos al consumo y la vivienda, cambiando, de esta forma, el efecto que tiene la banca sobre la economía. Anteriormente, los bancos apoyaban principalmente el lado de la oferta – crédito para inversión y ampliación de capacidades productivas -. Actualmente, los bancos apoyan de manera importante el lado de la demanda interna. Esto profundizó significativamente el alcance de los bancos y contribuyó a la diversificación del riesgo en diferentes tipos de créditos hipotecarios, de consumo y de servicios que no eran predominante antes del aumento de la participación de los bancos privados.

Pese a que en su gran mayoría también se cumplió con la intención de reducir el dirigismo estatal en el destino del crédito y eliminar la definición gubernamental de las tasas de interés, el peaje bancario aún es un requerimiento legal que afecta el desempeño del sistema. Lo hace mediante la imposición de una reserva que se dirige a crédito a un sector con tasas subvencionadas.

Los resultados de la reforma han sido positivos al contrastarlos con los objetivos iniciales de imprimir mayor eficiencia y competitividad al sistema bancario dominado inicialmente por los bancos estatales. Ante este escenario, se requiere una definición de los objetivos gubernamentales que se busca cumplir de contar con tres entidades bancarias estatales. De lo contrario el sistema seguirá fragmentado entre los bancos públicos y privados, coexistiendo con diferencias normativas e impositivas entre los diferentes tipos de banco. Las principales avenidas de acción son:

- Fomentar la garantía de depósito general para todo el mercado y explicitar el costo de la contingencia que genera la garantía estatal a los bancos públicos.
- Desarrollar un esquema del Sistema Banca para el Desarrollo financiado con el Peaje Bancario que promueva la disponibilidad de fondos pero que al mismo tiempo refleje los riesgos de los créditos sin subsidios. Hasta ahora ha probado ser ineficaz y solo representando un costo diferenciado entre la banca privada y pública.
- Unificar el trato impositivo para todos los bancos.
- Mejorar las condiciones de contratación en los bancos públicos de tal forma de equiparar la flexibilidad de sus contrapartes privadas, pero manteniendo la capacidad de control suficiente por su carácter público.

DIFICULTADES

No hay datos históricos con las características micro de los créditos.

Información limitada sobre profundidad que permitan identificar si el crecimiento de los servicios se está dando con nuevos clientes que se incorporan el mercado financiero formal o son más servicios a un grupo reducido.

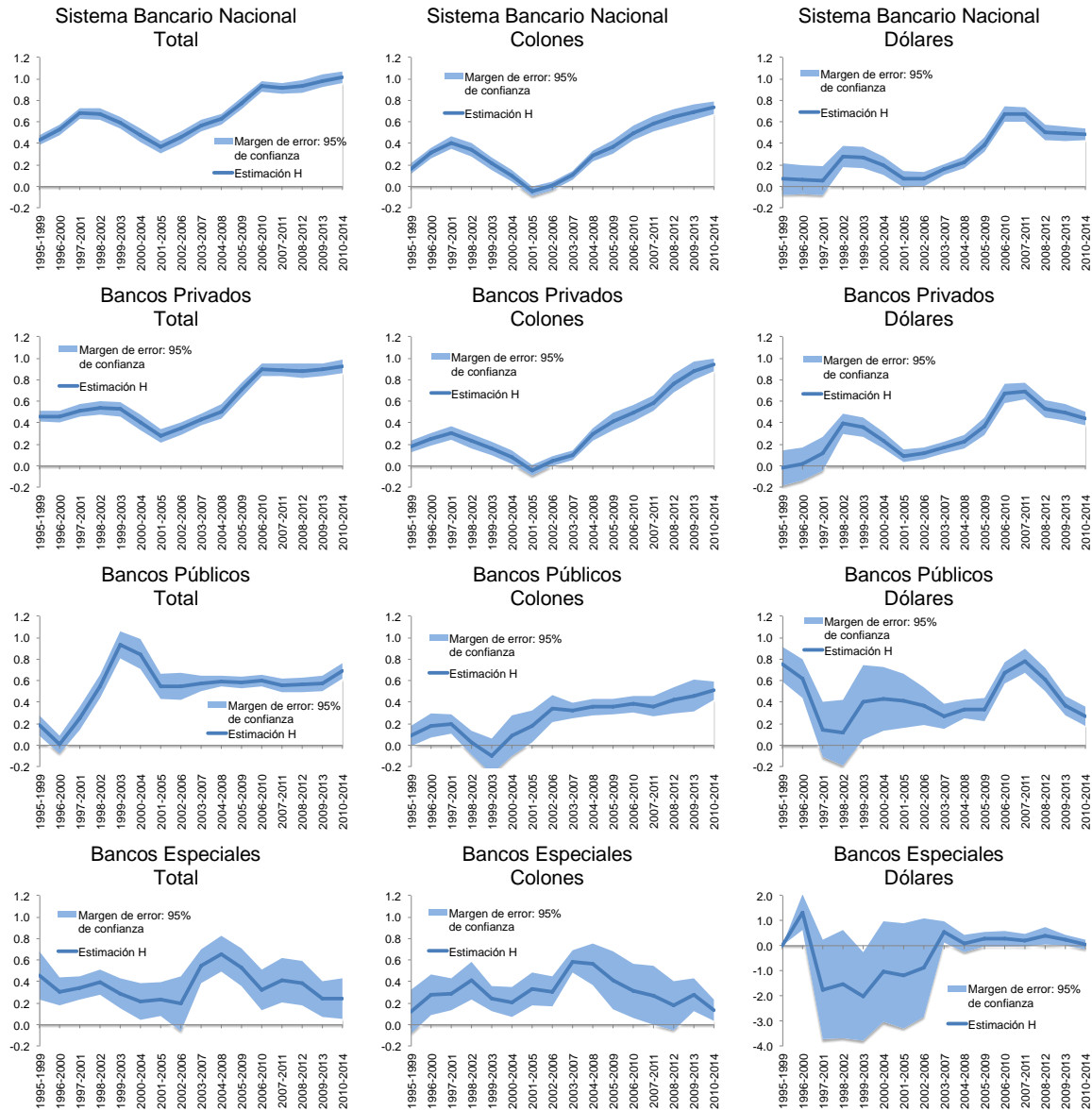
5 BIBLIOGRAFÍA

- Arce, José Luis. 2007. El Auge del crédito dirigido a los consumidores y las familias: Principales Implicaciones Económicas y financieras. Ponencia para el decimotercer informe sobre el Estado de la Nación. San José, Costa Rica.
- Allen, Franklin y Douglas Gale. 2001. Comparative Financial Systems: A Survey. Wharton School University of Pennsylvania: Center for Financial Institutions Working Papers 01-15.
- Barth, J, G Caprio y R Levine, 2001. Banking systems around the globe: do regulations and ownership affect performance and stability?, en R Mishkin (Ed), Prudential supervision: what works and what doesn't, Chicago. University of Chicago Press.
- Banco Central de Costa Rica. 1987-2013. Memoria Anual. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. Auditoría General de Bancos. 1979-1991. Memoria Anual. San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica. División de Servicios Financieros. 1992-2001. Boletín Financiero. San José, Costa Rica.
- Beck, Thorsten & Feyen, Erik & Ize, Alain & Moizeszowicz, Florencia, 2008. "Benchmarking financial development," Policy Research Working Paper Series 4638, The World Bank.
- Bikker, J., & Spierdijk, L. 2008. How Banking Competition Changed over Time. DNB Working Paper 167.
- Bikker, J., Shaffer, S., & Laura, S. 2009. Assessing Competition with the Panzar-Rosse Model: The Role of Scale, Costs, and Equilibrium. DNB Working Paper 225.
- Cubero Bogantes, Francisco. 2003. "Banca Privada en Costa Rica: Desarrollo, Estado Actual y Perspectivas Inmediatas". Tesis FUNDEPOS. San José, Costa Rica.
- Crystal, J, L Goldberg y D Kinney. 2001. Does foreign ownership contribute to sounder banks in emerging markets? The Latin American experience. New York. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no 137.
- De la Torre, Augusto & Feyen, Erik & Ize, Alain, 2011. "Financial Development: structure and dynamics," Policy Research Working Paper Series 5854, The World Bank.

- De Nicolo, G, P Honohan y A Ize. 2003. "Dollarisation of the banking system: good or bad?", IMF Working Paper WP/03/146, Fondo Monetario Internacional.
- Di Mare, Alberto. 2000. El inmejorable sistema monetario costarricense: Homenaje en honor del Magistrado D. Rodolfo Piza E., Revista Acta Académica, Universidad Autónoma de Centro América, Número 26, pp [153-159], Mayo 2000.
- Durán, Rodolfo; Juan Carlos Quirós y Mario A. Rojas. 2009. Análisis de la Competitividad del Sistema Financiero Costarricense. Banco Central De Costa Rica. Documento de Investigación DEC-AAE-130-2009.
- Escoto Leiva, Roxana. 2001. Banca Comercial. San José, Costa Rica. EUNED: 1era Edición.
- Facio, Rodrigo. 1975. "La moneda y la Banca Central en Costa Rica". Costa Rica. 1era Edición.
- González, C. y Luis Mesalles. 1993. La Economía Política de la nacionalización Bancaria en Costa Rica: 1948-1990. En, Reforma Financiera en Costa Rica: Perspectivas y Propuestas. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica, 1993.
- Hernández Arias, Moises Daniel. 1988. El crédito Bancario en Costa Rica: Una perspectiva de análisis. San José, Costa Rica: EUNED, 1era Edición.
- Jiménez Sandoval, Humberto. 1992. Captación a menos de 180 días por bancos privados. Revista Iustitia, No 68.
- Panzar, John C. y James N. Rosse. 1987. Testing For "Monopoly" Equilibrium. The Journal of Industrial Economics, 35, 443-456.
- Superintendencia General de Entidades Financieras. 1995-2013. Memoria Anual. San José, Costa Rica.

ANEXO: INDICADOR H DE COMPETENCIA POR TIPO, MONEDA Y AÑO

Estimaciones Quinquenales



Fuente: Elaboración propia