

## **BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL**

Thelmo Vargas

y

Gretel López

Julio 1994

Proyecto Servicios Financieros  
Ohio State University

y

Academia de Centroamérica  
Costa Rica

Rural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

## Abstract

This paper attempts an institutional evaluation of the Banco Popular in Costa Rica, a financial organization that captures forced savings from all workers and mobilizes deposits from the public. The paper addresses issues related to the institution's conflicting objectives ("social" versus "financial"), the diffused structure of property rights ("owned" but not controlled by the workers), and its *sui generis* regulatory regime. The paper compares the financial performance of this institution with that of other banks in Costa Rica, including an identification of the components of its intermediation margins. It includes recommendations for both organizational design (revision of the property rights structure) and financial policies that would allow this bank to compete in the new, deregulated environment.

# BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL<sup>1</sup>

por

Thelmo Vargas y Grettel López<sup>2</sup>

## I. Introducción

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal, banco de los trabajadores creado en 1969, tiene características *sui generis*, que lo separan sensiblemente de los bancos del Sistema Bancario Nacional (SBN), del cual no forma parte. Actualmente el Banco Popular es el banco que posee el mayor patrimonio entre los intermediarios bancarios del país. Sirve a una enorme clientela, casi exclusiva, pero sufre problemas de diseño y muchas de las ventajas competitivas que por ley tiene podría perderlas en un futuro no muy lejano, si se aprueba la reforma al sistema financiero que la Asamblea Legislativa tiene en estudio. El Banco, entonces, tendrá que confiar en sus fortalezas para sobrevivir y también tendrá que reformar algunos elementos constitutivos que en el nuevo entorno serían altamente limitantes.

Este capítulo contiene ocho secciones. La segunda sección presenta la naturaleza jurídica del Banco Popular y la siguiente los que son sus objetivos. La sección cuarta analiza la

---

<sup>1</sup> Estudio preparado para el Proyecto Servicios Financieros, ejecutado por Ohio State University y la Academia de Centroamérica, con patrocinio del Gobierno de Costa Rica y la Agencia para el Desarrollo Internacional.

<sup>2</sup> Los autores son Director del Proyecto Servicios Financieros e investigadora en Academia de Centroamérica, respectivamente. Los autores agradecen la colaboración en la preparación de este capítulo de Max Alvarado, Claudio Urrutia y Alfredo Poveda y los comentarios de Edna Camacho y Claudio González Vega. Ninguno de ellos es responsable por los errores que el capítulo pueda contener ni de las opiniones que en él se expresan, que son las de los autores.

naturaleza de sus órganos directores; la quinta y la sexta las fuentes y usos de los recursos, respectivamente, y la séptima compara al Banco Popular con los bancos que conforman el Sistema Bancario Nacional. La comparación es desde el punto de vista legal así como desde la perspectiva financiera. Por último, se presentan una serie de conclusiones que sirven de base para recomendaciones concretas en varios campos, desde reformas a la naturaleza jurídica y objetivos del Banco, hasta prácticas financieras que le permitan competir con éxito en un entorno más competitivo y globalizado.

## **II. Naturaleza jurídica del Banco Popular**

De conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (SBN), los integrantes de dicho sistema son los bancos del estado y los bancos comerciales privados constituidos conforme al Título VI de la misma Ley, la que --entre otras cosas-- les exige ser sociedades anónimas. El Banco Popular y de Desarrollo Comunal no es ni estatal ni es sociedad anónima y por ello tampoco forma parte del SBN.

Según su propia Ley Orgánica, el Banco Popular es “una institución de derecho público no estatal, con personería jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía administrativa y funcional”.<sup>3</sup> Tiene, entonces algo de banco privado, al no ser estatal, y algo de banco estatal, al estar sujeto al derecho público. En este último sentido, su actuar está reglamentado por el Poder Ejecutivo y es objeto de supervisión por parte no sólo de la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), sino también de la Contraloría General de la República.

Una reforma a la LOBPDC especificó que los propietarios del Banco son los trabajadores asalariados y “el derecho a la co-propiedad estará sujeto a que hayan tenido una cuenta de

---

<sup>3</sup> Ley No. 4351 del 11 de julio de 1969, en lo sucesivo LOBPDC.

ahorro obligatorio durante un año continuo o en períodos alternos”.<sup>4</sup> La propiedad del Banco da básicamente dos derechos: el primero es a participar en las utilidades del ente y el segundo consiste en la participación, “por medio de sus organizaciones sociales”, en la designación de los directores.

El derecho de propiedad se otorga en partes iguales, independientemente del monto de ahorro obligatorio acumulado por cada trabajador asalariado. Dicho derecho es muy peculiar por cuanto, “el trabajador que no sea deudor del Banco tendrá derecho a **retirar** sus ahorros obligatorios de cada año calendario, a partir del primero de julio del año siguiente” (Art. 8 de la LOBPDC). Así, un trabajador puede ser dueño del Banco sin contribuir a la formación de su patrimonio, pues sus aportes constituyen, más bien, pasivos de la entidad.

Lo anterior ha llevado a pensar que quizás técnicamente el Banco sea propiedad de los patronos, toda vez que según su Ley Orgánica “los aportes de los patronos se destinarán a incrementar el **patrimonio** del Banco para el cumplimiento de los fines” (Art. 6). Sin embargo estos aportes no son retornables a los patronos, ni pueden ser transados en el mercado, ni ellos participan en el nombramiento de directores del Banco, ni en las decisiones o en las utilidades del ente. Así, tampoco los patronos son propietarios del Banco Popular.

La Ley establece que “las utilidades anuales del Banco, así como el aporte patronal se destinarán a formar un patrimonio de hasta 50 millones de colones” (Art. 40), monto que fue superado hace mucho tiempo. Así, a los citados aportes podría perfectamente dársele otro destino.

---

<sup>4</sup> Reforma contenida en Ley No. 7031 del 14 de abril de 1986.

### III. Objetivos

La LOBPDC establece que:

*El Banco tendrá como objetivo fundamental dar protección económica y bienestar a los trabajadores, mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito. Con este propósito procurará el desarrollo económico y social de los trabajadores, para lo cual podrá conceder créditos para necesidades urgentes así como para la participación del trabajador en empresas generadores de trabajo que tengan viabilidad económica (Art. 2, énfasis agregado).*

Como se observa, el deseo del legislador fue que el Banco contribuyera a satisfacer tanto las necesidades de crédito como de ahorro de los trabajadores y a fomentar empresas que fueran viables económicamente. De aquí no se puede deducir que el Banco deba subsidiar la tasa de interés activa, pues las empresas que han de recibir crédito deben mostrar que tienen capacidad para sobrevivir por ellas mismas. No obstante, en otras porciones de la Ley Orgánica se acentúa que entre los factores a evaluarse para la concesión de préstamos está “la finalidad social del crédito” (Art. 35) y aunque permite que el Banco capte recursos en el mercado financiero y los utilice para préstamos a empresas mercantiles y para inversiones, “las utilidades de esos préstamos se destinarán únicamente a reforzar las **carteras social y de desarrollo**” (Art. 35).

Conforme a lo anterior, la Ley del Banco da margen para que la Dirección y la Administración interpreten de tiempo en tiempo cómo han de proceder. Así, por ejemplo, el calificativo de “necesidades urgentes” podría llevar a pensar que muchos fines y personas, que podrían no ser sujetos de crédito, han de ser objeto de financiamiento; el énfasis en lo “social” podría llevar a otros a pensar que los préstamos han de ser a tasas de interés por debajo de las de mercado, mientras que el énfasis en la viabilidad económica de las empresas y la obligación de fomentar el ahorro de los trabajadores justifica el trabajar con tasas pasivas a niveles de mercado y con gastos generales y de administración bajos.

#### IV. Organos Directores

La estructura jerárquica del Banco consta de los siguientes órganos:

##### 4.1 Asamblea de Trabajadores

La Asamblea de Trabajadores está constituida en la actualidad por 260 representantes de los trabajadores organizados, asignados según el sector u organización en la que se desenvuelvan. Conforman la Asamblea 20 representantes de cada confederación sindical que cuente con no menos de diez mil afiliados y con no menos de dos años de constituida; 40 representantes de cada una de las asociaciones del Magisterio Nacional con más de cinco mil afiliados y no menos de dos años de constituidas; 20 representantes del movimiento solidarista; 10 del movimiento cooperativo; 10 de las cooperativas de autogestión; 40 de las asociaciones de desarrollo comunal; 20 representantes del sindicalismo no confederado; 10 del sector profesional y 10 del sector de trabajadores independientes. Los miembros de la Asamblea son nombrados en cada gremio, por un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. De su seno, la Asamblea nombra un presidente, un secretario y dos vocales, que duran en sus cargos un año. A la Asamblea de Trabajadores le corresponde dictar las pautas generales que orientan las actividades del Banco y nombrar a cuatro de los siete directores que integran la Junta Directiva Nacional.

Conviene notar que:

- (a) una alta proporción de los asambleístas pertenece al sector de trabajadores agremiados,
- (b) conforme más gremios surjan en el futuro, mayor será su representación, pues ella es variable y
- (c) la atomización del poder en la Asamblea es muy elevada y, por lo tanto, es de esperar que su influencia en el manejo del Banco sea relativamente reducida. Esto llevó a que

por medio de una norma al Presupuesto de la República se autorizara “al Banco Popular para que nombre, si así lo requiere, un consejo con representación de todos los sectores mencionados en el artículo 14 de su Ley Orgánica”.<sup>5</sup>

En agosto de 1987 se creó el **Consejo de la Asamblea de Trabajadores del Banco**, como un “órgano intermedio entre el Directorio y la Asamblea General de Delegados”. Dicho Consejo tiene un número variable de miembros y actualmente lo conforman 42, designados por dos años con posibilidad de reelección. El Consejo, con dos tercios de los delegados presentes, nombra un Director Ejecutivo. Sus funciones son de naturaleza asesora y de vínculo entre los trabajadores y la Asamblea. No obstante, a juicio de entendidos en la materia, al haber sido creado por una norma “atípica”, su procedencia constitucional es cuestionable. Además, como el Presupuesto Nacional es una ley que tiene vigencia por un año, la procedencia del Consejo en la actualidad también es dudosa. Estos asuntos sólo pueden ser definidos por la Sala Constitucional (Sala IV).

#### **4.2 La Junta Directiva Nacional y la Gerencia General**

La Junta Directiva (Nacional) está conformada por siete directores, tres de los cuales son nombrados por el Poder Ejecutivo y cuatro designados por la Asamblea de Trabajadores, quienes deben ser ratificados por el Poder Ejecutivo. Los directores duran en sus cargos cuatro años y pueden ser reelectos.

Entre las funciones de la Junta Directiva están:

- (a) formular la política general del Banco;
- (b) aprobar los reglamentos para su funcionamiento;

---

<sup>5</sup> Ley No. 7055 del 26 de diciembre de 1986, Art. 65.



- (c) conocer y aprobar el presupuesto anual;
- (d) aprobar solicitudes de crédito y
- (e) fijar las normas a las juntas locales de crédito.

Cabe resaltar que ninguna de las funciones hace mención expresa del objetivo de velar por la solidez financiera de la institución.

La Gerencia General tiene a su cargo la ejecución de los acuerdos de la Junta Directiva Nacional y la administración del Banco. El Gerente es nombrado por la Junta Directiva por no menos de cinco de los siete votos, dos de los cuales deberán ser de los representantes de los trabajadores. Desempeña su cargo por un período de cinco años.

#### **4.4 Juntas de Crédito Local**

En cada sucursal creada por el Banco opera una Junta de Crédito Local, de nombramiento de la Junta Directiva Nacional e integrada por dos representantes de los trabajadores sindicalizados y un representante de las asociaciones de desarrollo comunal, los que se escogen de ternas que presenten dichos grupos. Estos representantes son nombrados por períodos de dos años.

La Junta de Crédito Local es la encargada de la ejecución de la política crediticia del Banco a ese nivel y por ello básicamente se dedica a calificar las solicitudes presentadas y a conceder crédito a las personas y empresas que lo requieran. También da consejo a la Junta Directiva Nacional sobre la mejor manera de canalizar crédito en la respectiva zona de atracción y en lo que tiene que ver con la recaudación de cuotas y cobranza de préstamos. Las sucursales gozan de gran autonomía en el análisis y selección de clientes y de fondos prestables por línea, lo cual muchas veces genera cierta disparidad en los requisitos solicitados en una y otra sucursal, así como en los niveles de morosidad con que operan.

#### 4.4 Organos operativos

Además de la Gerencia General, órgano operativo de más alto nivel, la institución cuenta con dos subgerencias: la Subgerencia de Banca de Desarrollo y la Subgerencia de Banca Comercial. Además operan dos direcciones, una de Administración y Finanzas y otra Regional. La primera da apoyo a toda la organización, mientras que la segunda atiende todo lo relativo a las sucursales.

La Dirección Regional tiene a su cargo las funciones de las subgerencias de desarrollo y comercial en las zonas donde no operan las oficinas centrales. En la actualidad el Banco posee 18 sucursales, ubicadas en su mayoría en ciudades fuera de la Meseta Central. Las sucursales están integradas entre sí, y con las oficinas centrales, en los procesos de préstamos, ahorro voluntario, ahorro obligatorio, sistemas de tarjetas de crédito, puntos de venta y ahorro a plazo, lo que convierte al Banco Popular en el único banco del país que cuenta con un sistema totalmente integrado, por computadora, y con ello garantiza la realización de cualquier operación en todos los lugares donde cuenta con sucursal. No obstante, a pesar de esta integración, los mecanismos de comunicación entre las diversas unidades es todavía deficiente.

Las sucursales prestan básicamente servicios de crédito personal. Así, para 1993, del total de crédito que otorgaron, más del 80 por ciento fue personal y únicamente un 6 por ciento fue para desarrollo. Las sucursales no cuentan con un sistema de contabilidad de costos que les permita determinar si son autosuficientes y costos tan importantes como los salarios y la depreciación son considerados dentro de los costos totales del Banco, pero no se detallan a nivel de sucursal. Por otro lado, de las captaciones de una sucursal sólo se contabiliza su costo y no el hecho de que esos recursos puedan ser utilizados por otra que fue deficitaria.

El Banco contaba, a diciembre de 1993, con 1685 empleados, el tercero en cuanto a número de servidores. Una tercera parte de sus empleados se encontraba distribuida en las 18 sucursales. En términos generales, más de la mitad de los empleados del Banco operan en las áreas de apoyo administrativo y el resto se dedica a actividades propias del negocio bancario. Esto muestra un sobredimensionamiento de la institución. La contratación de personal está sujeta a disposiciones internas y no al Servicio Civil, lo que confirma la naturaleza privada de la entidad. Sin embargo, existe fuerte presión del sindicato en materia de empleo y esto ha dado como resultado cierta inamovilidad de los empleados. En materia salarial sobresale el hecho de que para los niveles inferiores del escalafón, los sueldos superan los de la competencia, pero en las escalas superiores la situación es al revés.

## V. Fuentes de recursos

En el Banco Popular se distinguen tradicionalmente dos grandes categorías de recursos: una de índole **obligatoria**, conformada por la cuota obrera, la patronal y demás recursos de disposiciones legales, y otra **voluntaria**, que responde a los mecanismos e instrumentos financieros que el Banco ha creado a través del tiempo.

### 5.1 Recursos obligatorios

La LOBPDC establece las fuentes de recursos obligatorios:

- (a) un aporte a cargo de los patronos, y deducible para efectos del impuesto sobre la renta, equivalente al 0,5 por ciento de las remuneraciones mensuales, sean sueldos o salarios y
- (b) un aporte a cargo de los trabajadores, equivalente al 1 por ciento sobre las remuneraciones devengadas por sueldos o salarios.

Los aportes obligatorios fueron la principal fuente de ingresos del Banco a inicios de los setentas, cuando representaron más del 80 por ciento de sus ingresos totales. En 1993 la importancia relativa de estas fuentes había caído, por el aumento sustancial en la captación de recursos de índole voluntaria, a un nivel del 23 por ciento del total de captación, como lo muestra el Cuadro 1.

Al no contar con infraestructura adecuada para la recaudación de los recursos obligatorios, el Banco utiliza los servicios de la Caja Costarricense de Seguro Social, la que cobra una comisión del 2,5 por ciento por lo recaudado, si el monto mensual involucrado no es superior a 250 millones de colones, y porcentajes inferiores sobre los excesos. El problema de este esquema es que la entrega de lo recaudado suele tomar cuatro meses, lo que para el Banco tiene un costo de oportunidad elevado.

Sobre los saldos del aporte obrero, el Banco le reconoce a los trabajadores una tasa pasiva (simbólica) del 2 por ciento anual y sobre el patronal nada, pues éste va al patrimonio. Los ahorros son periódicamente devueltos, lo cual les da un carácter de pasivo, más que de aporte patrimonial. Dice al respecto la LOBPDC:

*El ahorro de los trabajadores y los intereses, premios y bonificaciones que se le apliquen, se registrarán en cuentas personales y serán propiedad de cada trabajador... El trabajador que no sea deudor del Banco, tendrá derecho a retirar sus ahorros obligatorios de cada año calendario, a partir del primero de julio del año siguiente. En ningún caso se podrá retirar ahorros obligatorios que tengan menos de un año de estar en el Banco (Art. 8).*

Esta disposición le da al Banco una ventaja financiera, al disponer de fondos a costo muy bajo, cautivos por al menos un año. Para 1993 la suma sujeta a devolución por ahorro obligatorio (i.e., la que venía de 1992) fue de 4.300 millones de colones los que, junto con 1.400 millo-

nes que estaban congelados, representaban el saldo total de ahorro obligatorio a esa fecha. Del disponible, no obstante, sólo un 60 por ciento fue retirado por sus dueños.

Actualmente el Banco enfrenta acciones de inconstitucionalidad con respecto al congelamiento de ahorro cuando se obtiene un préstamo y al plazo largo que administrativamente media entre el mes de julio y cuando efectivamente hace la devolución de ahorros. La resolución con lugar de estas acciones reducirá las fuentes baratas de recursos de que dispone.

## 5.2 Recursos voluntarios

La LOBPDC le confiere al Banco la potestad de captar recursos voluntarios de los trabajadores o de cualquier otra persona física o jurídica, tanto a la vista como a plazo (Arts. 9 y 10). Como el Banco tiene ventaja comparativa con respecto a otros intermediarios, la captación de recursos voluntarios se ha tornado una fuente cada vez más importante para la institución, como muestra el Cuadro 1.

**Cuadro 1.** Saldos de captación, por fuente, y aporte patronal, 1980-1993 (millones de colones corrientes).

Año	Ahorro a la vista	Ahorro a plazo	Ahorro obligatorio	Saldo captación	Aporte patronal
1980	230	174	300	704	61
1985	881	2.461	1.288	4.629	516
1987	1.232	5.405	1.931	8.568	1.191
1988	1.863	8.541	2.343	12.746	1.733
1989	2.597	10.667	2.892	16.157	2.324
1990	2.435	11.985	3.693	18.113	3.115
1991	2.612	12.764	4.633	20.009	4.045
1992	4.422	14.896	5.747	25.065	5.397
1993	5.330	18.969	7.143	31.442	7.032

La fuente de todos los cuadros, excepto que se indique lo contrario, es el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

A diferencia de las captaciones obligatorias, que dependen de la planilla nacional, las captaciones a la vista y a plazo de índole voluntaria requieren que el Banco ejerza acciones deliberadas. En 1993, el Banco Popular operó un total de 270.000 libretas de ahorro, con saldo promedio de 19.000 colones. Del total captado a la vista, un 58 por ciento se movilizó por medio de las sucursales (correspondiente a 156.000 libretas). En la captación de ahorro a plazo, la participación de las sucursales es aún más importante. En 1993, representó un 78 por ciento del total captado por el Banco. Los recursos a la vista se manejan a través de libretas de ahorro y pagan una tasa de interés que actualmente oscila alrededor del ocho por ciento. La captación se hace por deducción directa de la planilla así como directamente de los ahorrantes, utilizando la infraestructura del Banco (cajeros automáticos, tarjeta popular, ventanillas).

Los recursos a plazo se obtienen por la colocación de certificados que se venden tanto en forma directa como a través del mercado bursátil. Los fondos se captan a tasas de mercado y sus intereses están exentos del impuesto del ocho por ciento sobre los intereses. En la captación a plazo, el principal competidor es el Gobierno Central, el que está limitado pues sus colocaciones son por montos elevados y sólo lo hace en San José. Por su parte, ni la banca privada ni la estatal parecen estar interesadas en captar a plazos cortos, en razón del encaje (no lo hay para el Banco Popular). Los intereses que el Banco paga por sus captaciones son competitivos con el mercado.

## **VI. Uso de los recursos**

De conformidad con su Ley Orgánica:

*Los recursos del Banco serán empleados en la concesión de préstamos a los trabajadores, artesanos, pequeños productores, asociaciones de desarrollo comunal, municipalidades, cooperativas y organizaciones sindicales (Art. 34).*

El Banco mantuvo 34 líneas de crédito, de las que 24 estuvieron activas en 1994. Para cada línea se establece una normativa propia y en algunos casos su vigencia es relativamente corta. Las diferencias en las condiciones, e.g., montos, plazos, tasas de interés, usuarios y garantías son importantes. La mayor parte del crédito corresponde a la línea financiera (con un 77 por ciento del total), seguida por la de crédito social (18 por ciento) y crédito de desarrollo (5 por ciento). Del total de crédito en 1993, un 55 por ciento corresponde a colocaciones de las oficinas centrales, un 43 por ciento a crédito concedido por las sucursales y, en menor grado, pignoración, como muestra el Cuadro 2.

**Cuadro 2.** Colocaciones de crédito por cartera (fuentes) y oficina, en 1993 (millones de colones corrientes).

Cartera	Oficina Central		Oficinas Regionales		Pignoración		Consolidado	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Financiera	4,972	74	4,442	83	78	33	9,493	77
Social	1,482	22	619	11	157	67	2,257	18
Desarrollo	307	4	322	6	0	0	629	5
<b>TOTAL</b>	<b>6,761</b>	<b>100</b>	<b>5,383</b>	<b>100</b>	<b>235</b>	<b>100</b>	<b>12,379</b>	<b>100</b>

En la cartera financiera se ubica la principal línea de crédito del Banco, sea la correspondiente a crédito personal (47 por ciento en 1993), seguida por el crédito comercial (10 por ciento). A lo largo del período 1980-93, la línea de crédito personal ha tomado una importancia creciente, al haber las colocaciones pasado de un 57 a un 77 por ciento del total. Aun cuando las tasas activas presentan una variabilidad injustificada, en general están a un nivel positivo en términos reales. En la cartera social se destacan las líneas de vivienda y proyectos productivos. Las tasas que se cobran por los préstamos bajo la cartera social son, en promedio, inferiores a las de la cartera comercial.

### Cuadro 3. Comparación entre el Banco Popular y el Sistema Bancario Nacional.

#### **Banco Popular**

##### ■ Encaje mínimo legal

De acuerdo con LOBPDC, no está sometido a encaje.

##### ■ Redescuento del Banco Central

Al no formar parte del SBN no tiene acceso al redescuento.

##### ■ Secciones de capitalización

El Banco no puede crear estas secciones.

##### ■ Cuentas corrientes

No puede operarlas.

##### ■ Transacciones internacionales

No puede al no formar parte del SBN.

##### ■ Almacenes generales de depósito

Puede operarlos, pero no lo ha hecho hasta el momento.

##### ■ Supervisión de AGEF

Está bajo la supervisión de AGEF.

##### ■ Contratación administrativa

Tiene su propio reglamento. No está sometido a la Ley de Administración Financiera. Su reglamento sólo puede ser modificado por decreto ejecutivo, lo que le resta flexibilidad.

##### ■ Tratamiento tributario

Los títulos que emite están exentos del pago del 8 por ciento de impuesto sobre intereses. También goza de exención de otros tributos. Se le aplica 15 por ciento de impuesto a la renta.

##### ■ Cientela servida

Cartera concentrada en muchas operaciones de bajo monto y a plazos largos en la cartera social y de desarrollo.

##### ■ Fuentes de recursos obligatorias

Cuenta con fuentes de recursos de naturaleza obligatoria, parte de los cuales van a patrimonio.

#### **Sistema Bancario Nacional**

Sus captaciones están sujetas a encaje.

Bancos de estatales tienen acceso a redescuento; los privados lo tienen pero sólo si el Banco Central utiliza recursos externos.

Sólo los bancos estatales pueden operar estas secciones.

Sólo los bancos estatales pueden operar cuentas corrientes.

Todos los bancos del SBN pueden operar con divisas.

Pueden operarlos.

Están bajo la supervisión de AGEF.

Los bancos estatales están sometidos a la Ley de Administración Financiera; los privados tienen más flexibilidad.

Impuesto sobre intereses de títulos del 8 por ciento. Los bancos pagan impuesto a la renta del 30 por ciento.

Enfasis en operaciones de naturaleza comercial.

Confían en recursos de naturaleza voluntaria



## **VII. Aspectos comparativos con el Sistema Bancario Nacional**

### **7.1 Diferencias de naturaleza legal**

El que jurídicamente el Banco Popular no sea ni banco estatal ni privado, ni miembro del Sistema Bancario Nacional, lo ha hecho un tanto diferente a sus posibles competidores y esas diferencias, que se presentan en el Cuadro 3, no dejan de representar ventajas para el primero.

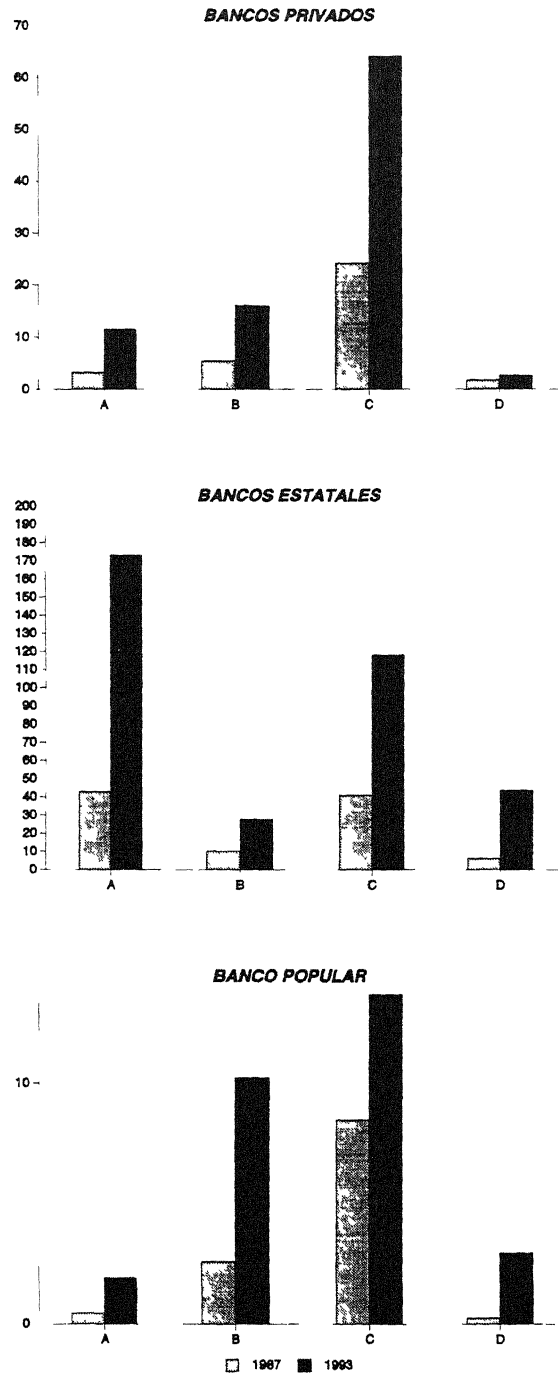
### **7.2 Diferencias de naturaleza financiera**

Las diferencias de índole jurídica han llevado a que el Banco Popular siga prácticas y estrategias diferentes a las de los miembros del Sistema Bancario Nacional. Esto se ha traducido en un perfil financiero diferente al de sus competidores.

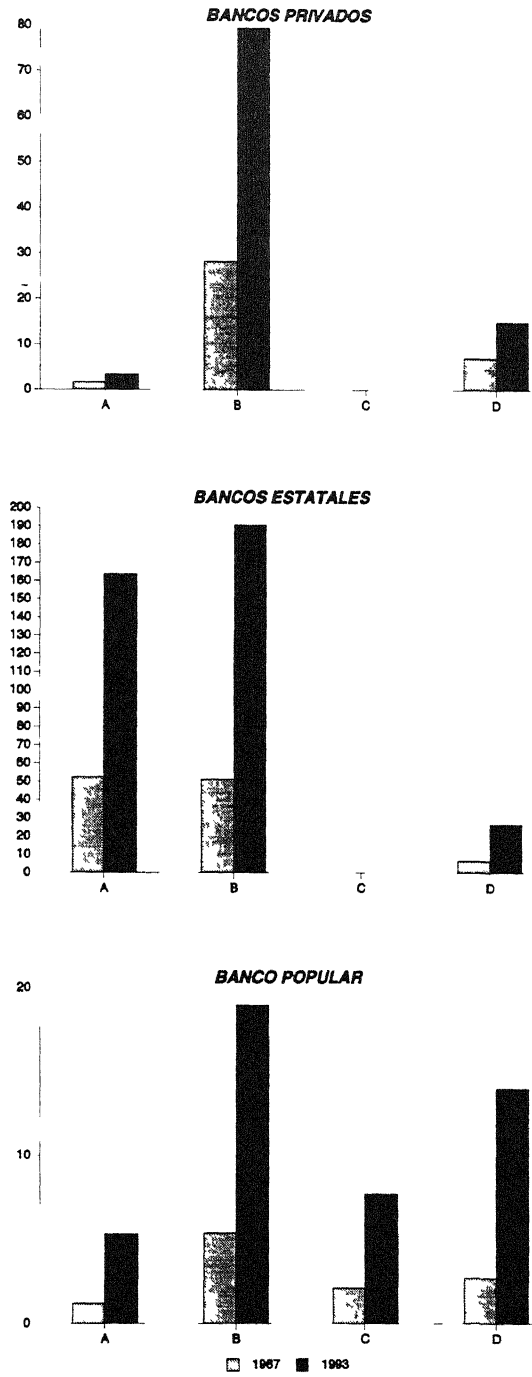
#### **(A) Balances de situación**

Al cierre de 1993, el activo del Banco, por 49.000 millones, era inferior al de cualquiera de los bancos estatales, pero superior al de cualquiera de los bancos privados. La tasa de crecimiento del activo del Banco Popular durante el período 1980-93 fue muy superior a la de su contrapartida estatal, mas no a la de los bancos privados, los que desde principios de los ochentas han tenido un crecimiento muy acelerado.

Como lo muestra el Gráfico 1, el principal renglón del activo lo constituyen los préstamos, siendo el tercer banco del país en volumen colocado. Esto contrasta con la situación de los bancos estatales para los que, por contar con un monto elevado de pasivos a la vista y por los encajes relativamente altos sobre sus captaciones, el principal componente de su activo lo constituyen las disponibilidades. Al no estar obligado a encajar, el Banco Popular mantiene su liquidez en inversiones transitorias y no en la improductiva cuenta de disponibilidades. En la composición del activo, el Banco se parece más a los bancos privados que a la banca estatal.



**Gráfico 1.** Componentes del activo (miles de millones de colones).  
 A: Disponibilidades; B: Valores Negociables; C: Préstamos, D: Activo Fijo



**Gráfico 2.** Pasivo y patrimonio (miles de millones de colones).

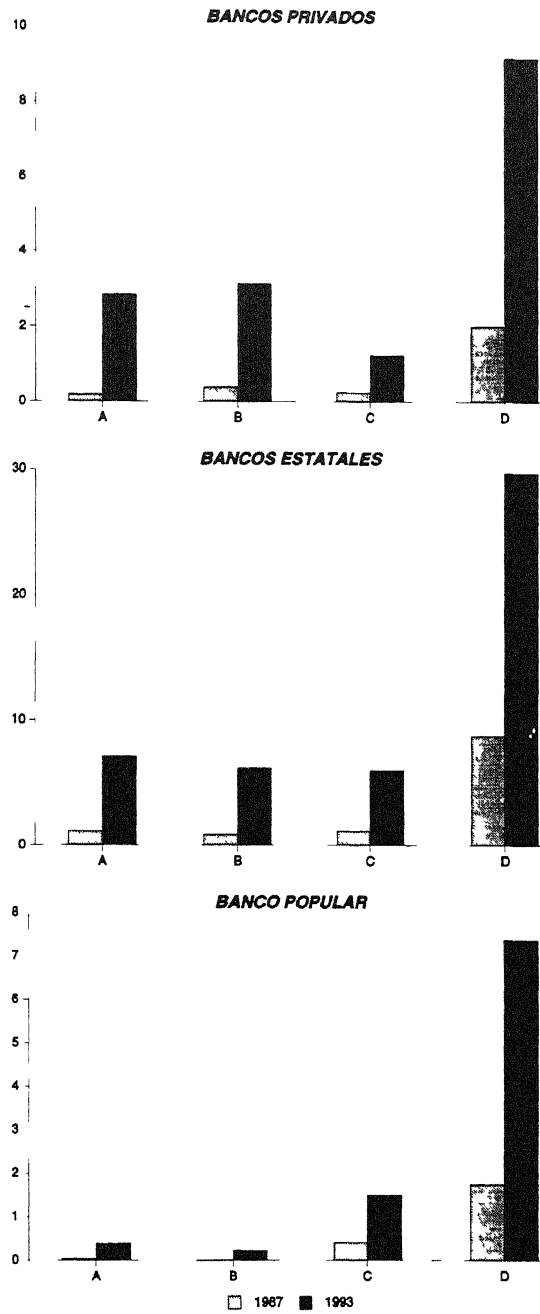
A: Depósitos y obligaciones a la vista; B: Depósitos a plazo; C: Ahorro Obligatorio; D: Patrimonio

El rubro de valores negociables, que en 1980 carecía de importancia, ha ido aumentando su participación y actualmente equivale a un 21 por ciento del activo total. A pesar de una importancia similar a la de este renglón en los activos de los bancos privados, al contrario de otros intermediarios el Banco Popular está exento del pago del impuesto del ocho por ciento sobre los ingresos por intereses de títulos valores.

El análisis del pasivo y patrimonio refleja la enorme importancia que tienen los depósitos a plazo y el patrimonio y la escasa (y decreciente) importancia de los ahorros obligatorios, que si bien los recibe sistemáticamente año con año, también los devuelve con similar frecuencia. El patrimonio, que lo alimentan las utilidades y las contribuciones de los patronos, supera el de cualquier intermediario bancario del país, sea privado o estatal. De nuevo, en depósitos a la vista se parece más a un banco privado que a uno estatal (Gráfico 2). A diciembre de 1993, el patrimonio estaba configurado como muestra el Cuadro 4, donde destaca la gran importancia de los aportes patronales y el superávit acumulado.

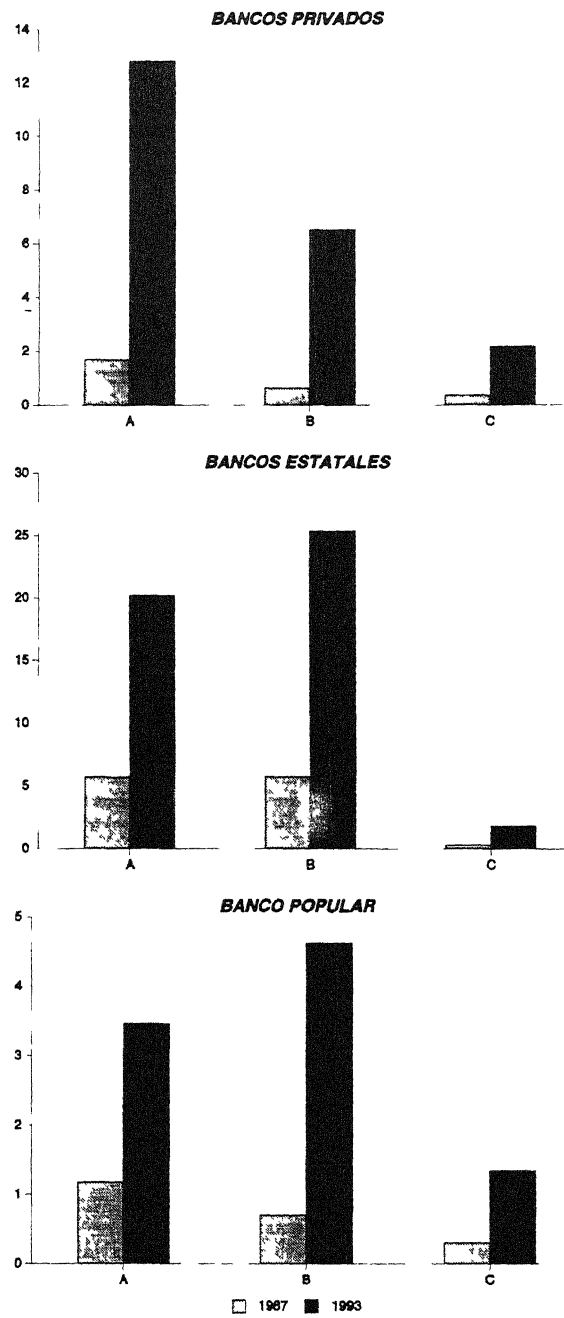
**Cuadro 4.** Composición del patrimonio, 31 de diciembre de 1993 (millones de colones).

Cuenta patrimonial	50	-
Aporte del Gobierno	1	-
Aportes patronales	5.796	41
Superávit revaluación activos	1.326	9
Superávit acumulado operaciones	6.815	49
Reserva capacitación	13	-
Patrimonio total	14.001	100



**Gráfico 3.** Cuentas de ingresos (millones de colones).

A: Otros productos                      B: Comisiones por servicios  
 C: Producto valores negociables    D: Intereses y comisiones



**Gráfico 4.** Gastos y utilidades (millones de colones).

A: Gastos por intereses y comisiones  
C: Utilidad neta

B: Gastos administrativos

**(B) Estados de Resultados**

Como se muestra en el Gráfico 3, el principal renglón de ingresos lo constituyen los intereses y comisiones sobre préstamos (75 por ciento) y le siguen en importancia los ingresos por inversiones en títulos valores negociables. Los ingresos por otros productos son relativamente bajos al compararlos con los bancos privados y estatales.

El gasto por intereses ha cedido importancia frente al componente de gastos de administración con el transcurso del tiempo (Gráfico 4). En efecto, mientras que en 1987 los gastos de administración representaron un 32 por ciento del total de ingresos, en 1993 ascendían al 49 por ciento. A lo largo del periodo (1980-93) el activo del Banco en colones constantes (a precios de 1978) creció un 176 por ciento, y sus préstamos un 108 por ciento pero sus gastos administrativos lo hicieron en un 351 por ciento, como se observa en el Anexo. El crecimiento acelerado de éstos, especialmente a partir de 1992, lo explica fundamentalmente la elevación en el pago de servicios personales.

En materia de costos, el Banco Popular se parece a los bancos estatales, para los que el peso de los gastos generales es relativamente alto, pues casi duplica la importancia que tiene en los bancos privados. Quizá esto se deba a la naturaleza de la clientela servida por el Banco Popular, que es más numerosa y dispersa, pero también podría deberse a mayor burocracia. El análisis de este aspecto está fuera del alcance de este capítulo.

A pesar de que su nivel de activos y pasivos es inferior al de los bancos estatales, el Banco Popular logró obtener utilidades muy por encima de las de éstos, lo cual lo explica parcialmente el hecho de que el Banco Popular cuenta con recursos obligatorios de bajo costo (el aporte de los trabajadores, que remunera simbólicamente, y el de los patronos que del todo no remunera).

nera, pues va a patrimonio directamente). En 1993, la administración del Banco dio los primeros pasos para distribuir parte (un 40 por ciento) de los excedentes generados durante el año (1,3 millones) entre los trabajadores, en proporción a sus saldos de ahorro obligatorio. La base para esta distribución, no obstante, difiere de la que se utiliza para establecer la propiedad teórica de los trabajadores en el banco, que no discrimina por monto del ahorro.

### **7.3 Morosidad de la cartera**

Al constituir la cartera de préstamos el principal activo de todo intermediario financiero, conviene conocer su desempeño. La morosidad es función del proceso de selección de clientes, condiciones de los préstamos y efectividad de la labor de cobranza. A pesar de que este capítulo se limitó a aceptar a valor facial la información final que el propio Banco suministró, lo encontrado permite destacar ciertos puntos de interés normativo.

La AGEF, mediante directriz, le solicita a los bancos del sistema, incluyendo el Banco Popular, calcular indicadores de mora legal y de mora real. La primera expresa el saldo de todos los préstamos que tienen al menos una cuota de atraso como proporción del saldo total de la cartera. La segunda expresa el total de cuotas vencidas como proporción de la cartera total. Esos cálculos arrojaron los resultados que se muestran en el Cuadro 5.

Conforme a lo anterior, cerca de un tercio de la cartera del Banco está “contaminada”, pues presenta al menos una cuota de atraso. De ella, cerca de un tercio está al cobro judicial, proporción que, aunque el Banco estima que es similar a la de los bancos estatales, resulta a todas luces elevada. La mora es sensiblemente superior en los préstamos cuyo manejo está a cargo de las oficinas centrales, comparado con las sucursales. Dado el monto unitario pequeño de las operaciones involucradas, el cobro judicial de cuentas morosas se torna relativamente caro



y, por tanto, ineficaz. Por eso el Banco debe reforzar el proceso de selección de clientes y concesión de crédito.

**Cuadro 5.** Índices de morosidad, al 31 de diciembre de 1993 (como proporción del saldo de cartera).

Tipo de cartera y oficina	Mora legal	Mora real
Total	32	10
Social	31	6
Desarrollo	38	15
Financiera	31	11
Centrales	37	14
Social	34	8
Desarrollo	40	18
Financiera	37	16
Regionales	24	5
Social	26	1
Desarrollo	31	7
Financiera	23	5

Tanto el indicador de mora legal como el de mora real son, a nuestro juicio, insuficientes para mostrar la calidad de la gestión que realiza la institución, pues ambos se reducen cuando la cartera crece o cuando el plazo de los préstamos se extiende. Una medida de la mora que sí da una idea de lo adecuado (o inadecuado) de la gestión de crédito es la que se obtiene de dividir las cuotas pendientes de pago entre las que fueron puestas al cobro durante un período determinado, por ejemplo un año. Llamaremos a esta medida, morosidad administrativa, para distinguirla de las dos anteriores.

La tasa de morosidad puede ser utilizada como un indicador de las pérdidas potenciales que la entidad tendrá por cuentas malas y, por ende, para ajustar la respectiva cuenta de activo. Sin embargo, los lineamientos de la AGEF utilizan una mezcla de antigüedad de saldos (piden

reservar porciones mayores para aquellas cuentas con saldos impagos más viejos), ajustada por la garantía y otras características subjetivas de la respectiva operación. Esto permite clasificar a las cuentas en cinco categorías: A, B, C, D y E. Conforme a este criterio, a partir de enero de 1994, los montos a reservar sobre los saldos de las respectivas operaciones son: 0,5, 1, 10, 20, 60 y 90 por ciento. Además, la AGEF le permite al Banco Popular no hacer reservas por atrasos en operaciones cuyos pagos son deducidos por planillas, si el retraso es de hasta 60 días. La AGEF ha verificado la reserva de morosidad del Banco y no ha tenido reparos en cuanto a su monto.

#### **7.4 Margen de intermediación**

El nivel del margen de intermediación, definido como la diferencia entre la tasa activa promedio y la tasa pasiva promedio, tiene un significado especial, pues entre menor sea, mayores son los beneficios sociales de la intermediación. Un margen bajo significa que a los ahorrantes se les reconoce la tasa más alta posible y que a los demandantes de crédito se les cobra la menor posible. Al margen lo condicionan factores que están bajo el control del respectivo intermediario (tales como gastos administrativos y generales en que incurre, morosidad, utilidad) así como factores que están fuera de su esfera de poder (el nivel del encaje no remunerado). Como en estos conceptos el Banco Popular difiere tanto de los bancos privados como de los estatales, conviene presentar una comparación de los principales componentes del margen. El Cuadro 6 recoge esa información.

Como muestra el Cuadro 6, en promedio el Banco Popular coloca sus recursos a tasas por debajo de las del Sistema Bancario Nacional. El costo promedio de sus recursos es inferior al de los bancos privados pues, a pesar de que reconoce tasas de interés de mercado por las cap-

taciones voluntarias, cuenta con fondos obligatorios cuyo costo es bajo. Su costo financiero es superior al de los bancos estatales, pues éstos disponen de recursos de bajo costo, en particular las cuentas corrientes, cuyo costo financiero es cero, pero superior al de los bancos privados, que carecen de fuentes baratas de recursos.

**Cuadro 6.** Componentes del margen de intermediación, 1990-1992 (promedio simple).

	Banco Popular	Bancos estatales	Bancos privados
Tasa activa	26,6	32,4	34,4
Costo neto de fondos	17,6	11,2	24,2
Margen	9,0	21,2	10,3
Costos de encaje	0	5,4	1,6
Costos de operación	10,7	9,8	8,3
Costo valores negociables	(0,8)	2,3	3,2
Costo otros activos netos	(6,0)	7,1	(4,1)
Impuesto ocho por ciento	0	0,7	1,4
Costo por incobrables	2,5	1,6	0,5
Ganancias (pérdidas)	4,0	0,2	5,3
Ingresos por otros servicios	(0,3)	(3,0)	(4,2)
Otros ingresos netos	(1,1)	(2,8)	(1,9)
Menos Ganancia en:	(7,3)	(5,3)	0
Cuenta corriente	0	(3,1)	0
Ahorro a plazo	(2,4)	(2,2)	0
Ahorro Obligatorio	(4,9)	0	0
Margen neto	1,6	15,9	10,3

**Nota:**

Aunque para este cálculo se utilizó una definición de pasivos de intermediación igual a la utilizada en Camacho y Mesalles, sin embargo, para el Banco Popular los pasivos de intermediación subestiman su volumen de actividad financiera, debido al alto valor de su patrimonio, por incluirse en este rubro el aporte patronal. Por lo tanto, si se incluyera, además de los pasivos de intermediación, el aporte patronal como base para el cálculo del costo de fondos y los componentes del margen, los resultados variarían de la forma como se detalla de seguido: el costo neto de fondos se reduce de 17,6 puntos porcentuales a 14,8, con lo que resulta en un margen de intermediación igual a 11,7, mayor al que se obtuvo sin considerar el aporte patronal en los pasivos de intermediación. Ello se explica por una contribución menor de los costos de operación al margen, de 8,9 puntos; un costo de valores negociables de -0,7; un costo de otros activos netos de -0,9 (mucho menor que el que se obtuvo sin incluir el aporte patronal de -6,0 puntos); un costo por ingreso de otros servicios de -0,3 y de otros ingresos netos por -1,0 puntos y la contribución de 2,2 puntos por el costo de incobrables y de 3,4 puntos por ganancias de operación.

Así, el margen financiero promedio del Banco Popular fue de nueve puntos, inferior al de diez puntos con que operaron los bancos privados y al de 21 puntos para los bancos comerciales estatales. La composición interna del margen también difiere, pues mientras que en el caso de los bancos estatales el costo del encaje (relativamente alto sobre sus captaciones a corto plazo) y de otros activos netos (constituidos por inversiones en títulos de Gobierno de baja rentabilidad y otros activos, netos de otros pasivos y patrimonio) son altos, en el caso del Banco Popular son bajos. La ganancia que tanto los bancos estatales como, particularmente, los privados, obtienen de los ingresos por servicios, área en que el Banco Popular no ha incursionado activamente, es muy superior. El contar con recursos obligatorios le da al Banco una ventaja con respecto a la competencia.

En resumen, la naturaleza legal del Banco Popular y de sus fuentes de recursos le dan una cómoda ventaja competitiva con respecto a los miembros del Sistema Bancario Nacional, ventaja que le permite, entre otras, generar utilidades a pesar de tener costos de operación y pérdidas por incobrables altos e ingresos por otros servicios bajos.

### **VIII. Conclusiones y recomendaciones**

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal opera sujeto a una peculiar mezcla de reglas, que a veces lo asemejan a un banco estatal y otras a uno de naturaleza privada. En promedio, esas particularidades han representado una ventaja neta sobre sus competidores. No obstante, la reforma al esquema financiero que, con el ánimo de modernizarlo y de poner en igualdad de condiciones a todos los actores, se discute en el seno de la Asamblea Legislativa, ha de afectar significativamente sus operaciones. Aquí se resumen las principales características del Banco, cómo éstas lo han favorecido o perjudicado, cuál es el posible efecto que sobre él tendrá

la reforma financiera en estudio y qué debería hacer el Banco para adaptarse de manera óptima a las nuevas circunstancias.

### **8.1 Sobre la naturaleza jurídica y propiedad del Banco**

El Banco Popular es un ente privado de derecho público que no es miembro del Sistema Bancario Nacional. Esto ha implicado que no lo afectan las disposiciones del Banco Central de Costa Rica en materia de política monetaria. En particular, la no obligación de mantener reservas de encaje en el Banco Central parte de sus captaciones ha representado una innegable ventaja competitiva, no sólo con respecto a la banca privada sino, especialmente, a la estatal.

Los dueños del Banco son los trabajadores que hayan realizado aportes obligatorios por un plazo de al menos un año. La propiedad, que da derecho a participar “por medio de sus organizaciones sociales” en la dirección del Banco y a recibir excedentes, es independiente del monto de los aportes. Como los ahorros obligatorios pueden ser (y usualmente son) retirados periódicamente por los respectivos trabajadores, estamos ante el caso de una propiedad que se fundamenta **no** en capital accionario sino en pasivos. A la vez, el aporte patronal obligatorio, que **no** puede ser retirado por quienes lo realizan, sino que pasa a formar parte del patrimonio del Banco, no da derecho de propiedad alguno a los patronos.

La distribución de excedentes toma como base el monto de los ahorros obligatorios de cada trabajador y, por lo tanto, no es conforme a la propiedad del Banco, pues ésta es independiente del monto de dichos ahorros.

La participación de los trabajadores en la dirección del Banco no es directa sino por medio de organizaciones sociales y aun esto se ha traducido en que actualmente las decisiones de la Asamblea de Trabajadores, que es el máximo órgano del Banco, estén diluidas entre 260

representantes, cifra que se eleva conforme el número de agrupaciones crece. Ante este problema operativo, por una norma presupuestaria se creó una instancia intermedia, conocida como Consejo de la Asamblea de Trabajadores, al que se le encomiendan responsabilidades que corresponden a otros cuerpos de sólida creación legal. Como la norma que nos ocupa tiene claros visos de ser atípica, -pues no se refiere a la materia propia de un presupuesto sino a una ley general, la validez de este organismo intermedio es dudosa y éste debería ser abolido.

Queda claro, así, que el Banco presenta importantes problemas de diseño y se hace necesario revisar la naturaleza de los derechos de propiedad en su seno. Es clave, en este sentido, crear el equivalente a títulos (que para efectos de este capítulo llamaremos Certificados de Participación Patrimonial, **CPP**), que acrediten la propiedad que en el Banco tienen los trabajadores.<sup>6</sup> El esquema se iniciaría convirtiendo en capital verdadero el patrimonio que en el momento de adoptar el nuevo esquema tenga el Banco, el cual sería convertido en tantos CPP como propietarios existan.<sup>7</sup>

Los CPP sólo se emitirían a favor de trabajadores con aportes obligatorios por al menos un año y serían negociables en el mercado. Al Banco le estaría prohibido adquirir CPP del mercado. Tampoco podría ninguna persona física ser propietaria de más del 0,5% (un medio del uno por ciento) del capital (constituido por el total de CPP) y para garantía de esto ningún traspaso de títulos tendría validez, a menos de que oficialmente la Tesorería del Banco hiciera cons-

---

<sup>6</sup> Estas recomendaciones son muy preliminares; sólo se presentan para ilustrar el tipo de problemas que requieren solución. Para ponerlas en práctica se requeriría un diseño más riguroso, lo está fuera del alcance de este capítulo.

<sup>7</sup> Por facilidad, se sugiere utilizar sumas redondeadas al mil inferior, dejando en una pequeña reserva no distribuida lo que resulte de los redondeos.

tar en ellos que el comprador, con su última adquisición, no supera el citado porcentaje de propiedad.

A partir de la adopción del nuevo esquema, las aportaciones de los patronos se harían anualmente, a favor de sus respectivos trabajadores y, por el total que corresponda a cada trabajador debidamente capitalizado por la rentabilidad ganada en el *interim*, el Banco emitiría nuevos CPP que acrediten el incremento de la participación en el capital bancario.

La posesión de CPP le daría a los trabajadores el derecho a participar de las utilidades del Banco y a participar en la Asamblea de Trabajadores, que elige los miembros de la Junta Directiva Nacional, todo lo cual sería en proporción a la propiedad.

La Tesorería del Banco mantendría un registro sobre todas las emisiones de CPP, de sus propietarios y de los traspasos de títulos autorizados. En caso de fallecimiento de un trabajador sus títulos serían traspasados a quien(es) legalmente corresponda.

El órgano superior del Banco sería la Asamblea de Trabajadores, que la conforman todos los poseedores de CPP. La única atribución de la Asamblea es nombrar a seis de los siete miembros de la Junta Directiva Nacional y autorizar la distribución de excedente anuales. Para tales propósitos el Banco, por medio de la Junta Directiva Nacional, establecería expeditos, claros y democráticos procedimientos.

La Junta Directiva estaría constituida por siete miembros, uno de los cuales sería nombrado por el Poder Ejecutivo, y el resto por la Asamblea de Trabajadores, quienes durarían en sus cargos cuatro años y de su seno anualmente sus miembros designarían un Presidente, quien podría ser reelecto. Los grupos organizados de trabajadores no tendrían ninguna participación garantizada en la Junta Directiva Nacional, pues el Banco es propiedad de personas físicas y no

de agrupaciones, pero nada impide que ellas se organicen para que, con los votos de sus agremiados, personas escogidas por ellas resulten electas, en la Asamblea Nacional, a ejercer cargos en la Junta Directiva Nacional. En las Juntas de Crédito locales, los representantes de los trabajadores sindicalizados y de las asociaciones de desarrollo deberían ser sustituidos por trabajadores, sin perjuicio de que los grupos organizados le sugieran a la Junta Directiva Nacional el nombre de personas honorables de su confianza.

La Junta Directiva Nacional tendría como función el establecimiento de las políticas generales, aprobar el presupuesto de operaciones, velar por el buen manejo de los recursos de los trabajadores, conocer las liquidaciones financieras anuales del Banco y tomar las acciones que procedan, así como nombrar y remover, cuando medie causa justa, al Gerente de la institución. El nombramiento de Gerente podría ser por mayoría simple, en cuyo caso se requiere el voto favorable del representante del Poder Ejecutivo, o por mayoría calificada de cinco votos, caso en que tal concurrencia no es necesaria. Los nombramientos en cargos de la Junta Directiva, sólo podrían recaer en propietarios de CPP y las personas podrán ser reelectas.

## **8.2 Sobre los objetivos del Banco**

Es menester aclarar cuál es el objetivo del Banco Popular, a fin de que las políticas y prácticas presenten el mínimo de contradicción interna. Con esto en mente se propone como objetivo del Banco el siguiente:

*El Banco tendrá como objetivo fundamental coadyuvar al bienestar de los trabajadores del país, mediante el fomento del ahorro, la capitalización y la satisfacción de sus necesidades de crédito. Con este propósito, en la colocación de sus recursos de fuentes obligatorias dará prioridad a la concesión de préstamos que permitan la participación del trabajador en empresas generadoras de trabajo y que tengan viabilidad económica. Los recursos voluntarios que el Banco capte en el mercado financiero los podrá destinar a préstamos a empresas mercantiles y agru-*



*paciones de trabajadores, para inversiones y capital de trabajo, con viabilidad económica.*

Es necesario eliminar de la Ley Orgánica los calificativos que (como el de “finalidad social del crédito” que contiene el Art. 35) puedan llevar a pensar que el Banco es una entidad de beneficencia y no una organización de naturaleza económica, propiedad de los trabajadores del país.

### **8.3 Sobre el impacto de la reforma financiera**

El proyecto de reforma a las leyes financieras del país tendrá un enorme impacto sobre las finanzas del Banco Popular, pues muy probablemente eliminará obvias ventajas que actualmente conserva al no ser parte del Sistema Bancario Nacional. En efecto, la obligación de mantener reservas de encaje en el Banco Central, sin que ellos generen intereses, el equiparamiento con su competencia en materia tributaria (tanto en lo que tiene que ver con el impuesto del ocho por ciento sobre los intereses generados por títulos valores como en materia de impuesto sobre la renta) y la flexibilización que en materia de contratación administrativa se espera dar a la banca estatal, constituyen genuinas amenazas para el Banco Popular.

Sin embargo, el acceso al redescuento, a secciones de capitalización, quizá a las cuentas corrientes y a transacciones internacionales, constituyen oportunidades que el Banco puede explotar a futuro. Para esto cuenta con varias fortalezas:

- (a) su patrimonio, que es el más elevado entre los miembros del sistema bancario nacional ampliado;
- (b) el acceso a recursos capitalizables de naturaleza obligatoria;
- (c) el actual bajo apalancamiento (deuda/patrimonio), que le permite incrementar su intermediación sin violentar estándares de seguridad;

- (d) su gran clientela cautiva y que con relativo poco esfuerzo puede servir a plenitud, utilizando la amplia red de sucursales en el país y
- (e) el contar con un sistema automático, por medio de las planillas, de rebajo de cuotas de préstamos y de fácil seguimiento (casi permanente) de los trabajadores deudores.

Para competir con éxito en el mercado financiero reformado, el Banco Popular debe conscientemente enfrentar lo que hoy constituyen debilidades y que se detallan más adelante.

#### **8.4 Administración**

El Banco debe tomar las acciones del caso para que la CCSS no retenga indebidamente los aportes obrero-patronales ni los rebajos por préstamos. En la renegociación del convenio de recaudación con la Caja, el Banco debe insistir en que las retenciones que se atrasen por más de un mes generarán intereses, computados a la tasa básica pasiva del respectivo mes.

El ingreso por otros productos financieros es bajo en la estructura de ingresos del Banco Popular, al compararlo con su competencia. El Banco debe hacer un esfuerzo por también competir en esta área, que tiene menos riesgo que los préstamos y representa una potencial fuente de utilidades. Debe explotar activamente su amplia red de sucursales y la interconexión de servicios entre las oficinas centrales y oficinas en muchas zonas del país, así como el conocimiento de una clientela tan particular (i.e., muy grande, diseminada, de pequeños ahorros y demandantes de créditos, que en promedio son bajos al compararlo con el que conceden los miembros del SBN).

El crecimiento del gasto administrativo ha sido muy rápido y sólo ha podido ser atendido porque el uso de su elevadísimo patrimonio, al que para todo efecto práctico se le imputaba un costo financiero nulo, le permite financiarlo. En efecto, a lo largo del período 1980-93, los

activos del Banco en colones constantes (a precios de 1978) crecieron un 176 por ciento, sus préstamos un 108 por ciento, pero sus gastos administrativos lo hicieron en un 351 por ciento.

En parte la explicación de esto reside en el gran número de pequeños clientes que el Banco atiende, pero podría obedecer a presiones burocráticas que, ante la competencia que se espera traerán las reformas financieras, han de ser controladas. En particular, el Banco debe reforzar sus áreas bancarias con el uso de recursos que hoy parecen sobrar en las áreas de apoyo.

El Banco debe adoptar un sistema de contabilidad de costos por sucursales y (quizá por procesos), para asegurarse que opera en forma económica en todo caso. El Banco le paga a sus empleados en los niveles bajos del escalafón salarios superiores a los de la competencia, pero conforme aumenta el rango ocurre lo contrario. Estas últimas diferencias deben ser eliminados paulatinamente, para retener funcionarios experimentados a niveles altos. El Banco trabaja con demasiadas líneas de crédito, diferentes entre sí no por el grado objetivo de riesgo sino por una discrecionalidad administrativa, que sólo parece reflejar la influencia, ante la administración superior, de grupos interesados en garantizarse nichos de recursos. El costo administrativo de estos esquemas es elevado y su razón de ser dudosa. Por ello es que conviene reducir el número de líneas de crédito.

### **8.5 Estímulo al ahorro y a la capitalización de los trabajadores**

A fin de estimular tanto el ahorro como la capitalización de los trabajadores, ambos objetivos de genuino interés social, tendrá el Banco que reconocer mejores intereses que hoy sobre los ahorros y razonables excedentes sobre los CPP. Para ello tendrá que cobrar por sus préstamos tasas de interés que cubran todos los costos imputables a la operación, lo cual en principio está en capacidad de lograrlo, pues la tasa activa promedio actual es comparativamente

baja. Es improcedente que el Banco se escude en recursos de costo (prácticamente) nulo para financiar gastos administrativos elevados, alta morosidad o intereses activos que no recuperan todos los costos de administrar líneas de crédito pequeñas.

## 8.6 Control de la morosidad

A pesar de que, en principio, la capacidad del Banco para darle seguimiento permanente a sus deducidos es muy grande, pues por el número de cédula fácilmente puede conocer dónde laboran en todo momento, la morosidad que el Banco reporta es demasiado elevada. Para atender este problema se recomienda:

- (a) que el Banco adopte una política conservadora (i.e., que si ha de pecar lo haga por el lado del exceso) de constitución de reserva para incobrables. Las reservas deben fundamentarse únicamente en la antigüedad de saldos. Pueden utilizarse las proporciones del Cuadro 7.

**Cuadro 7.** Reservas recomendadas según atrasos.

Atraso de la cuenta	Proporción a Reservar sobre el saldo al descubierto del préstamo
hasta 30 días	cero
más de 30 hasta 60 días	5 por ciento si no están en deducción en deducción mensual; cero si están en deducción mensual
más de 60 hasta 90 días	20 por ciento
más de 90 hasta 180 días	40 por ciento
más de 180 días	90 por ciento
cobro judicial	100 por ciento

Conviene destacar que un criterio como el referido no toma en cuenta ni el monto de la garantía ni ninguna otra consideración subjetiva respecto al deudor, sino que se fija sólo en la experiencia de pago. Quizá su adopción eleve inicialmente la reserva por cuentas malas y se

pueda pensar que en tal sentido es inconveniente. Sin embargo no lo es, porque todo cobro que posteriormente se haga (sea porque se acelera la gestión de cobranza o porque se ejecutan las garantías) permite reversar cargos y llevar la reserva al nivel que la experiencia observada justifique. El criterio puede calificarse de conservador (en el sentido de severo), pero conviene que así sea pues él mantiene un permanente interés en ejercer una cobranza activa y porque si el futuro Banco Popular se propone repartir periódicamente excedentes entre sus propietarios, tales excedentes no deben ser inflados por una reserva subvaluada.

- (b) La Gerencia debe informar, periódica y sistemáticamente, a la Junta Directiva Nacional sobre la morosidad y el nivel de las reservas para cuentas malas.

En morosidad informará, para cada uno los últimos tres meses, el índice de morosidad real (total de cuotas con más de un día de atraso/saldo de la cartera) y sobre la morosidad administrativa (total de cuotas con más de un día de atraso/total de cuotas puestas al cobro durante los últimos doce meses). El primer índice es el estándar, mientras que el segundo es mejor indicador del esfuerzo de cobro cuando la cartera crece o el plazo promedio de los préstamos se modifica sensiblemente en el tiempo.

El nivel de reservas se reportará para cada uno de los últimos tres meses así:

Reserva inicial	₡
+/- Ajuste del mes	₡
Reserva final	₡
Saldo C x C fin de mes	₡
Reserva/ Saldo C x C	%

La Junta Directiva Nacional tomará nota de cada informe de Gerencia en este sentido y dejará constancia de él y de sus observaciones y resoluciones, en la respectiva sesión.

- (c) En los balances de situación el Banco presentará en renglones separados las cuentas por cobrar (brutas), la reserva por cuentas malas y las cuentas por cobrar netas.
- (d) Como el costo de cobrar judicialmente préstamos, por sus montos bajos, es muy alto, el Banco debe depurar los mecanismos de selección de clientes y concesión del crédito, así como la cobranza oportuna, para minimizar la necesidad de tener que recurrir a la (cara) vía judicial.

Para un mejor desempeño, en materia de productos, morosidad, costos administrativos y otros, el Banco Popular debe permanentemente comparar su gestión con la de sus competidores (*benchmarking*) y tratar de imitar conscientemente a los mejores en cada campo. La reforma a las leyes financieras muy probablemente le permitirán al Banco la realización de actividades que hoy le están vedadas. La Gerencia es la encargada de liderar este movimiento.

## REFERENCIAS

Camacho Mejía, Edna y Luis Mesalles (1994), "Margen de intermediación y eficiencia en la banca", en Claudio González Vega y Edna Camacho Mejía (eds.), *Regulación, Competencia y Eficiencia en la Banca Costarricense*, San José: Ohio State University y Academia de Centroamérica.

## ANEXO

**Cuadro A.1** Estados de resultados<sup>a</sup> banco popular y de desarrollo comunal periodo 1980-1993, del 1 enero al 31 diciembre de cada año en millones de colones constantes.<sup>b</sup>

Cuenta	1980	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Producto por intereses y comisiones	64.8	161.8	241.7	286.3	342.2	381.1	390.1	353.6	402.1
s/préstamos y comisiones	63.5	143.0	195.7	218.5	281.3	321.9	321.6	269.8	334.5
s/valores negociables	1.3	18.8	46.0	67.8	60.9	59.2	68.5	83.9	67.7
Producto por comisiones de servicios	10.2	1.6	1.0	0.7	0.9	0.7	0.8	7.8	10.4
Otros productos	6.1	4.6	5.1	10.1	21.0	20.3	9.8	10.7	17.3
<b>TOTAL PRODUCTOS</b>	<b>81.0</b>	<b>168.0</b>	<b>247.8</b>	<b>297.1</b>	<b>364.1</b>	<b>402.1</b>	<b>400.7</b>	<b>372.1</b>	<b>429.9</b>
Gastos por intereses y comisiones	35.5	80.2	132.7	180.3	201.0	225.9	206.1	163.5	157.0
s/depósitos de ahorros	32.5	76.3	127.9	172.4	192.0	216.1	198.0	155.6	148.6
s/depósitos a plazos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
s/obligaciones financieras	1.2	1.8	2.5	5.3	4.6	4.3	4.7	3.6	3.5
s/otros	1.9	2.0	2.4	2.6	4.3	5.5	3.3	4.3	4.9
Gastos generales y de administración	46.5	51.5	79.6	89.3	109.7	129.6	143.3	169.7	209.5
Servicios personales	31.2	30.8	38.5	49.0	55.9	65.6	69.2	82.4	99.6
Remuneración al personal	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Otros servicios personales	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Servicios no personales	6.4	7.9	10.8	10.9	14.2	14.7	15.6	19.7	26.6
Materiales y suministros	2.5	3.4	4.0	4.1	4.8	5.4	6.6	7.9	14.3
Transferencias corrientes	2.3	2.6	8.8	11.3	12.3	15.4	15.9	19.9	22.3
Cargas sociales	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Otros	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Depreciaciones	0.9	2.7	3.3	2.9	5.6	6.0	5.5	7.6	9.5
Amortizaciones	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Provisiones	3.3	4.2	14.3	11.1	17.0	22.6	30.5	32.3	37.1
s/préstamos recuperación incierta	3.3	4.2	14.3	11.1	17.0	22.6	30.5	32.3	37.1
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Otros gastos	0.0	0.4	0.9	1.1	0.6	0.2	0.2	1.0	2.0
<b>TOTAL GASTOS</b>	<b>82.1</b>	<b>132.1</b>	<b>213.2</b>	<b>270.6</b>	<b>311.2</b>	<b>355.7</b>	<b>349.6</b>	<b>334.2</b>	<b>368.5</b>
<b>UTILIDAD NETA</b>	<b>(1.1)</b>	<b>35.9</b>	<b>34.6</b>	<b>26.5</b>	<b>52.9</b>	<b>46.4</b>	<b>51.1</b>	<b>37.9</b>	<b>61.3</b>

Notas:

a Los datos anteriores a 1990 los aportó el Banco Popular, sin mayor desglose, al no estar disponibles en AGEF.

b Datos deflados con el Índice de Precios al por Mayor, promedio anual (1978 = 100)

Fuente: Anexo 13.H

**Cuadro A.2** Balances de situación banco popular y de desarrollo comunal,<sup>a</sup> periodo 1980-1993, al 31 de diciembre de cada año en millones de colones constantes (1978=100).<sup>b</sup>

Cuenta	1980	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Disponibilidades <sup>c</sup>	27.9	34.1	50.6	43.4	56.7	95.2	71.3	79.4	86.8
Colocaciones	665.4	779.4	1,243.5	1,476.5	1,597.7	1,554.7	1,411.2	1,524.0	1,826.9
Valores negociables <sup>d</sup>	11.1	54.6	293.3	282.3	252.1	158.7	310.6	310.4	463.8
Préstamos <sup>e</sup>	654.3	724.8	950.2	1,194.1	1,345.5	1,396.0	1,100.5	1,213.5	1,363.1
Activos de Operación	27.2	77.2	111.9	113.4	142.2	147.7	156.6	111.9	157.4
Activo Fijo <sup>f</sup>	78.9	30.3	29.9	46.2	57.0	91.2	104.3	115.8	134.6
<b>Total Activo</b>	<b>799.5</b>	<b>921.0</b>	<b>1,435.9</b>	<b>1,679.4</b>	<b>1,853.6</b>	<b>1,888.8</b>	<b>1,743.4</b>	<b>1,831.1</b>	<b>2,205.8</b>
Depositos y									
Obligaciones	520.8	643.4	981.6	1,215.0	1,308.1	1,306.3	1,134.8	1,205.1	1,450.6
A la vista	160.1	118.8	137.8	176.8	215.2	175.5	147.0	210.6	241.6
A plazo	121.4	331.9	604.7	810.8	883.8	864.1	718.4	709.5	859.9
Recursos obligatorios y									
otros de menor cuantía <sup>g</sup>	239.3	192.7	239.0	227.3	209.1	266.6	269.3	285.0	349.1
Otros pasivos <sup>h</sup>	112.4	89.0	152.4	139.0	162.8	142.6	135.2	124.3	120.5
<b>Total Pasivo</b>	<b>633.2</b>	<b>732.4</b>	<b>1,134.0</b>	<b>1,353.9</b>	<b>1,470.9</b>	<b>1,448.8</b>	<b>1,270.0</b>	<b>1,329.3</b>	<b>1,571.1</b>
Capital legal	77.6	45.6	42.5	56.3	53.2	60.7	55.2	66.8	76.4
Reservas	0.0	109.5	236.7	247.0	269.2	300.3	282.8	318.5	369.6
Superávit	88.7	33.5	22.7	22.1	60.3	79.0	135.4	116.5	188.6
<b>Total Patrimonio</b>	<b>166.3</b>	<b>188.6</b>	<b>301.9</b>	<b>325.5</b>	<b>382.8</b>	<b>440.0</b>	<b>473.4</b>	<b>501.8</b>	<b>634.7</b>
<b>Total Pasivo + Patrimonio</b>	<b>799.5</b>	<b>921.0</b>	<b>1,435.9</b>	<b>1,679.4</b>	<b>1,853.6</b>	<b>1,888.8</b>	<b>1,743.4</b>	<b>1,831.1</b>	<b>2,205.8</b>

## Notas:

a Datos deflatados por el Índice de Precios al Por Mayor, promedio anual.

b Los datos del Banco Popular para el período 1980-1993 corresponden a los Estados Financieros aportados por el Banco agrupados de acuerdo a la metodología de la AGEF:

c Disponibilidades corresponde a Efectivo.

d Valores Negociables incluye Inversiones Transitorias e Inversiones Permanentes.

e Préstamos agrupa Préstamos Netos y Préstamos en Cobro Judicial Netos.

f Activo Fijo corresponde a Propiedades, Planta y Equipo.

g Incluye Depósitos de Ahorro Obligatorio, Depósitos previos sobre planillas, Depósitos Asociaciones de Desarrollo Comunal y Depósitos Desarrollo y Previsión Social.

h Incluye Documentos por Pagar.

Fuente: Anexo 9.I