

9.04  
1946

Economics and Sociology  
Occasional Paper No. 1946

RECEIVED  
JUN 2 1992  
LIBRARY OF THE  
UNIVERSITY OF MICHIGAN

**REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA**

Luis Mesalles

Mayo 1992

PROYECTO SERVICIOS FINANCIEROS  
OHIO STATE UNIVERSITY  
Y  
ACADEMIA DE CENTROAMERICA  
COSTA RICA

Proyecto Servicios Financieros  
Ohio State University  
y  
Academia de Centroamérica  
Costa Rica

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

## **Abstract**

This paper describes the measures adopted by the Central Bank of Costa Rica in the 1980s during a process of financial liberalization. It describes actions concerning quantitative credit controls, interest rate determination, minimum reserve requirements, open market operations, rediscounting, and other instruments of credit and monetary policies. Greater competition in deposit mobilization has been promoted and a money market was developed. The Central Bank was granted additional independence. The authority of the Superintendency of Banks was expanded. Regulatory avoidance followed the regulations and many loopholes were found to finance the public sector.

# REFORMA FINANCIERA EN COSTA RICA<sup>1</sup>

Luis Mesalles<sup>2</sup>

## I. Reforma financiera

Las mayoría de las políticas de represión financiera que caracterizaron a los sistemas regulatorios de las décadas anteriores fueron paulatinamente sustituidas mediante un proceso de reforma financiera que se llevó a cabo durante la década de los ochentas por parte del Banco Central de Costa Rica. Este proceso se caracterizó por un cambio de énfasis tanto en la política monetaria como en la crediticia.

El énfasis de la política crediticia pasó de un estricto control de los activos de las instituciones financieras, a un cierto control de sus pasivos. La política crediticia del Banco Central se desligó del control específico del crédito otorgado, para darle mayor libertad a los bancos comerciales en la determinación de la asignación del crédito y de las tasas de interés. De igual manera, se ha buscado disminuir la cantidad de subsidios otorgados mediante el crédito.

---

<sup>1</sup> Trabajo preparado por el Proyecto Servicios Financieros en Costa Rica, ejecutado por Ohio State University y Academia de Centroamérica, con patrocinio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en San José.

<sup>2</sup> El autor obtuvo su doctorado en Ohio State University y actualmente es Investigador en la Academia de Centroamérica. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente representan las de Ohio State University o la Academia de Centroamérica. El autor agradece los comentarios de Claudio González Vega.

El cambio en énfasis en la política crediticia obligó a cambiar también la política monetaria. El Banco Central ha vuelto al manejo de la política monetaria mediante los instrumentos tradicionales de la banca central, tales como los encajes mínimos legales, las operaciones de mercado abierto y los redescuentos, en lugar de límites a los montos de crédito.

## **II. Política crediticia**

La reformulación de la política crediticia se inició a mediados de los setentas, cuando se comenzaron a eliminar algunos de los múltiples detalles que comprendía el programa crediticio. En ese momento se eliminaron algunas disposiciones de crédito, tales como la determinación de fechas de apertura de financiamiento, porcentajes de garantías y montos de crédito, así como reglamentos de crédito para actividades específicas.

Más adelante, a principios de los ochentas, se dio un primer intento importante de liberalización de la estructura de tasas de interés. Este proceso se vio revertido, sin embargo, y no fue hasta 1983 cuando el Banco Central inició de nuevo la política de mantener tasas de interés reales positivas. A partir de ese momento, el Banco Central determinó el nivel nominal de las tasas de interés de acuerdo a la inflación interna, tanto actual como esperada, la inflación externa, la demanda por crédito y el crecimiento del ahorro interno.

El proceso de dar libertad a los bancos comerciales de fijar las tasas de interés se inició en 1984, cuando se le permitió a los bancos pagar por los depósitos a plazo hasta tres puntos por encima de la tasa básica fijada por el Banco Central. Luego, a inicios de 1985,

se autorizó a los bancos comerciales a fijar también las tasas activas hasta 3 puntos por encima de las establecidas por el Banco Central. Se restringió temporalmente, sin embargo, el margen entre las tasas pasivas y las activas, a ser igual al establecido por el Banco Central.

Un año más tarde, en 1986, los bancos comerciales fueron dejados en libertad para fijar las tasas activas y pasivas, siempre y cuando el margen entre la tasa activa máxima y la pasiva mínima no fuera mayor de diez puntos porcentuales y que las tasas cobradas dentro de cada actividad fueran uniformes. Se estableció, además, que la restricción del margen se reduciría a nueve puntos en el primer semestre de 1987 y a ocho puntos en el segundo semestre del mismo año.

Como resultado de estas reformas, el Banco Central dejó de ser quien establecía la tasa básica pasiva. Esta fue ahora determinada por las condiciones de mercado. El Banco Central continuó estableciendo, sin embargo, una tasa básica pasiva de referencia, calculada como el promedio ponderado de las tasas pagadas por los depósitos a seis meses por los distintos intermediarios financieros regulados por el Banco Central.

El proceso de liberalización de las tasas de interés sufrió un revés cuando el calendario de disminución de la restricción sobre el margen, dictado en 1986, no se cumplió. Los bancos comerciales solicitaron, en el segundo semestre de 1987, posponer este ajuste y mantener el margen máximo en nueve puntos porcentuales. El proceso de liberalización se reanudó cuando el Banco Central eliminó la restricción sobre el margen en octubre de 1989. La única restricción que permaneció a partir de ese momento fue que la tasa activa mínima cobrada por el banco debe ser mayor que la tasa pasiva pagada por depósitos a seis meses plazo.

La política de mantener las tasas de interés positivas en términos reales fue acompañada por un proceso de uniformar la estructura de tasas de interés y de eliminar subsidios por esta vía. Debido a que es difícil modificar algunas tasas de interés, por razones legales o políticas, el Banco Central decidió imponer comisiones a los préstamos otorgados a ciertas actividades. Así, una comisión de un punto y medio sobre el crédito al "resto de actividades agropecuarias" y una comisión de dos puntos a préstamos del Banco Central al Consejo Nacional de la Producción fueron introducidas en 1984. Además, al crédito "subsidiado", definido como el crédito otorgado a tasas por debajo de la tasa básica pasiva, que comprende el crédito al pequeño productor, a cooperativas de autogestión y a promoción de la mujer rural, le fue impuesta una comisión de tres puntos en 1985.

Con la firma del Programa de Ajuste Estructural con el Banco Mundial (PAE II), en 1988, se acordó financiar el subsidio a las través de tasas de interés mediante asignaciones presupuestarias del Ministerio de Agricultura. Se estableció, además, un monto máximo de 80 millones de colones por año al subsidio que el Gobierno puede otorgar por esta vía. De esta manera, la concesión de subsidios a través de las tasas de interés se tornó más transparente.

Con el fin de darle mayor libertad a los bancos comerciales en la determinación del precio de los créditos, una comisión cobrada en los nuevos préstamos, para financiar el Fondo de Pérdidas Cambiarias, fue eliminada en 1987. Dicho fondo tenía el propósito de cubrir las pérdidas por operación del Banco Central y de los bancos estatales. La comisión estuvo en vigencia durante unos cuatro años.

Al igual que en el proceso de liberalización de la estructura de tasas de interés, las decisiones de asignación del crédito del Sistema Bancario Nacional pasaron, de un control casi total por parte del Banco Central, a manos de los bancos comerciales. Este proceso de flexibilización del programa crediticio se inició en 1983, cuando el número de rubros de crédito al sector privado sujetos a controles selectivos, topes de cartera, fue reducido drásticamente. Durante el transcurso de ese año, el Banco Central eliminó los topes a las 16 categorías en el programa crediticio original y estableció límites únicamente para los seis grandes sectores: agricultura, ganadería, pesca, industria, exportaciones y otras actividades. En setiembre eliminó, además, los topes al crédito otorgado con recursos externos. Más tarde, en noviembre, un solo límite de crédito al sector privado fue establecido por banco estatal. De esta manera, los bancos pudieron otorgar crédito de acuerdo a la demanda existente en ese momento, eliminando temporalmente los topes por rubros.

En ese mismo año fue creado el mecanismo de aceptaciones bancarias. Mediante este instrumento, empresas privadas emiten letras de cambio avaladas por bancos comerciales, las cuales luego son vendidas en la Bolsa Nacional de Valores con un descuento. Por ser un aval, los bancos comerciales no contabilizan las aceptaciones bancarias como un pasivo. Por lo tanto, este instrumento, aceptado por el Banco Central, le permite a los bancos privados evadir las limitaciones impuestas al crecimiento del crédito al sector privado.

El programa crediticio de 1984 estableció de nuevo topes de cartera para los seis grandes sectores, iniciándose así los altibajos del programa de reforma financiera. Además se establecieron montos de cumplimiento obligatorio para arroz, cosechas de café, mercadeo de azúcar, macadamia, programa de ayuda a las empresas y compra del ingenio Atirro. El

programa crediticio fue modificado durante el segundo semestre, eliminando los topes y fijando un único límite global para el crecimiento del crédito con recursos internos al sector privado.

Nuevos cambios fueron introducidos al programa crediticio en 1985. El Banco Central sustituyó los límites por actividades por límites por departamentos comerciales y por secciones financieras de los bancos del estado. A los bancos comerciales se les permitió financiar únicamente los sectores agrícola, ganadero, industrial, construcción y vivienda, mientras que las secciones financieras pudieron ofrecer préstamos además para comercio, servicios y crédito personal, limitados, sin embargo, a que las nuevas colocaciones a estos sectores fuera menor al 40 por ciento de la cartera. Un límite adicional fue impuesto a la concesión de crédito por parte de los departamentos comerciales de los bancos estatales a tasas subsidiadas, por debajo de la tasa básica pasiva.

El programa crediticio de 1985 incluyó, además, una serie de normas orientadas a dar lineamientos de política de crédito a los bancos comerciales. Entre ellas destacó la de establecer límites máximos al financiamiento por proyecto. De esta manera se pretendía eliminar la práctica de financiar la totalidad de lo requerido por el prestatario para el inicio y/u operación de su proyecto, es decir, el financiar el 100 por ciento del avío. Como complemento, se le permitió a los bancos comerciales prestarle a personas físicas para la compra de acciones nominativas de las empresas a las cuales se les hubiera limitado el financiamiento total de su proyecto. Este crédito debía ser otorgado en las mismas condiciones financieras de la operación que se estuviera complementando.



Los bancos privados y las secciones financieras de los bancos estatales, por otro lado, no estuvieron sujetos a límites de crédito durante 1985. Su composición de cartera, sin embargo, fue restringida, de tal manera que los nuevos préstamos al comercio, servicios y crédito personal no deberían superar el 40 por ciento de la cartera. Esta restricción fue cambiada en 1986, cuando se obligó a los bancos privados y a las secciones financieras de los bancos estatales a conceder al menos un 50 por ciento de las nuevas colocaciones a los sectores prioritarios y no más de un 50 por ciento a "otras actividades" (comercio, servicios y crédito personal). Límites globales por trimestre le fueron impuestos de nuevo a los departamentos comerciales de los bancos estatales en 1986.

En 1987 la distinción por departamentos de bancos estatales y bancos privados, para la imposición de límites cuantitativos de crédito, fue eliminada. En ese año, un único límite al crecimiento del crédito total al sector privado otorgado con recursos internos le fue impuesto a cada banco. El crédito a tasas subsidiadas fue el único rubro que fue limitado explícitamente. Un año más tarde, sin embargo, se volvió a imponer un límite al crecimiento del saldo de la cartera de crédito para "otras actividades".

A partir de 1988 y hasta el presente, las únicas restricciones a la asignación del crédito que el Banco Central le impone a los bancos comerciales son un límite al crédito "subsidiado" y una restricción a la composición de la cartera. El monto del saldo de crédito "subsidiado" está restringido a ser no mayor al saldo existente a diciembre de 1986. Los bancos comerciales están, además, restringidos a que el saldo del crédito a actividades "prioritarias" sea siempre mayor al 60 por ciento del saldo de crédito al sector privado.

## II. Política monetaria

El cambio en la política crediticia, que abandonó el control específico del crédito otorgado por los bancos y de las tasas de interés, implicó un cambio en la política monetaria. Para lograr estabilidad en el sistema financiero, la autoridad monetaria debió recurrir a los instrumentos tradicionales de la banca central, controlando ahora las operaciones pasivas de las instituciones financieras mediante el encaje mínimo legal, operaciones de mercado abierto y el redescuento.

Hasta 1985, las operaciones de mercado abierto, mediante la emisión de Bonos de Estabilización Monetaria (BEM), fue uno de los principales instrumentos de control de la oferta monetaria por parte del Banco Central. Es de esta manera como, en 1984, se dispuso que los recursos excedentes que los bancos comerciales tenían depositados en el Banco Central fueran invertidos en BEM. Estos bonos, además, serían renovados automáticamente hasta no haber una nueva decisión de la autoridad monetaria.

Debido a la presión de la carga de intereses de los bonos de estabilización monetaria sobre las pérdidas del Banco Central, en 1985 se empezó a utilizar más el mecanismo de encaje y menos las operaciones de mercado abierto, como medio para controlar la oferta monetaria. Así, se liberaron los recursos excedentes de los bancos comerciales invertidos en BEM, a la vez que se disminuyó la tasa de interés pagada por dichos bonos. Al mismo tiempo, y con el fin de aumentar la eficiencia del encaje como instrumento de política monetaria, en setiembre de 1985 se eliminó el requisito de mantener un porcentaje mínimo de las reservas de encaje en bonos fiscales. Debido a que esto significaba una reducción del financiamiento al Gobierno y con el fin de no afectar su situación financiera, se

estableció que dichos los bonos fiscales liberados se mantuvieran en las carteras de inversión de los bancos comerciales.

Más adelante, la Ley de Modernización del Sistema Financiero, decretada a fines de 1988, introdujo varias reformas a la utilización del mecanismo de encajes. A saber, impuso límites máximos de encajes para los distintos plazos y permitió que el Banco Central pagara intereses sobre las reservas de encaje de depósitos a plazos, cuando el encaje fuera mayor del 10 por ciento.

Con el fin de aumentar la efectividad de la política de encaje, en abril de 1989 el Banco Central aumentó la proporción de sus reservas, que los bancos comerciales deben mantener depositada en el Banco Central, de 50 a 75 por ciento. Esta proporción fue aumentada al 100 por ciento en octubre del mismo año. Con esta medida se obligó, además, a los bancos a presentar en forma separada del total depositado en las reservas de encaje los fondos no computables como encaje mínimo legal. De esta manera, los bancos comerciales no pueden ya incluir en las reservas de encaje los fondos recaudados como impuestos, los recibidos como depósitos previos a la importación y los obtenidos en calidad de comisiones de confianza.

La relativa poca efectividad del instrumento de encaje para controlar la oferta monetaria, cuando el encaje llegó a niveles altos, hizo que el Banco Central tuviese que buscar nuevos medios de aumentar la captación de BEM, sin necesidad de aumentar las tasas de interés pagadas por ellos. De esta manera, en 1987 el Banco Central realizó un pacto con el Gobierno para que la compra de títulos valores a plazo por parte de las

instituciones del sector público no financiero se realizaran en BEM. Igualmente, en 1988 instó a los bancos estatales a invertir una mayor parte de sus recursos excedentes en BEM.

Por otro lado, el mecanismo de redescuento fue utilizado, hasta 1985, como un mecanismo de otorgar crédito a los bancos comerciales estatales. El redescuento era utilizado principalmente con el fin de incentivar el crédito a ciertas actividades. El Banco Central mantenía una estructura de tasa diferenciadas por actividades y, en casos especiales, algunos bancos podían obtener líneas especiales de crédito a tasas preferenciales vía la ventanilla de redescuento. Este fue el caso del Banco Crédito Agrícola de Cartago, por ejemplo, el cual tenía una línea especial de redescuento a principios de los ochentas, por la cual pagaba una tasa del cuatro por ciento anual.

El uso del redescuento varió a partir de 1984, con el doble propósito de que este mecanismo fuera utilizado por los bancos comerciales únicamente como recurso de última instancia y de eliminar presiones sobre las pérdidas del Banco Central. Así, el privilegio del Banco Crédito Agrícola de Cartago fue eliminado en 1984, cuando el interés sobre su línea especial de redescuento fue aumentado a la tasa básica (18 por ciento en esos momentos). Además, la estructura de tasas diferenciadas también fue eliminada en noviembre de 1985, cuando se instauró una única tasa de redescuento al 28 por ciento, muy por encima de la tasa básica.

Con el fin de agilizar aún más el mecanismo de redescuento, el Banco Central permitió que los bancos comerciales se hicieran depósitos y préstamos entre sí. De esta manera, los bancos comerciales podrían cumplir con los requisitos de reservas de encaje sin necesidad de acudir a la ventanilla de redescuento del Banco Central. Estos mecanismos

fueron permitidos tanto a los bancos estatales como a los privados, pero a un plazo menor para los últimos. Los depósitos fueron más utilizados que los préstamos interbancarios, por ser un mecanismo más expedito y menos costoso.

La política de utilizar el redescuento como recurso de última instancia fue llevada más allá en 1987, cuando el Banco Central estableció la tasa de redescuento ocho puntos por encima de la tasa básica pasiva. Además, en ese año se introdujo una comisión de uno o dos puntos sobre la tasa de redescuento, de acuerdo al número de solicitudes de redescuento que cada banco presentara en un trimestre.

#### **IV. Reforma institucional**

Paralelo a los cambios en las políticas monetaria y crediticia durante los ochentas, el sistema financiero costarricense ha experimentado, además, cambios institucionales importantes. El Banco Central ha permitido paulatinamente mayor competencia en la movilización de depósitos y ha permitido la flexibilización de las modalidades de captación de recursos.

Con el fin de promover la competencia en el sistema bancario, el Banco Central acordó disminuir paulatinamente el plazo mínimo al que los bancos privados y cooperativas pueden captar. De esta manera, en setiembre de 1987 se disminuyó el plazo de 180 a 150 días, en marzo de 1988 a 120 y en setiembre del mismo año a 90 días. Asimismo, se le permitió a los bancos abrir, cerrar, cambiar de categoría o trasladar sucursales, agencias u oficinas en cualquier lugar del país, previa autorización del Banco Central.

En 1989 el Banco Central disminuyó también el plazo mínimo de captación de recursos por parte del mismo, con el fin de darle más flexibilidad a la movilización de recursos. El plazo mínimo de captación se estableció en 24 horas, creando así los denominados depósitos *overnight*. De igual manera, el Banco Central empezó a captar depósitos a 7 y 15 días.

Entre las actuaciones más importantes del Banco Central para asegurar el éxito de las políticas de reforma financiera estuvieron las medidas adoptadas para el restablecimiento de la confianza del público en el sistema financiero nacional, después de la crisis ocurrida a finales de 1987. Con el fin de aumentar la liquidez de las instituciones financieras, en febrero de 1988 se redujo, temporalmente, del 10 al 6 por ciento el encaje mínimo legal para los recursos captados a seis meses o más. Aún más, los recursos liberados por la disminución de encaje sólo podrían ser utilizados en la adquisición de títulos de los intermediarios financieros afectados por la crisis. Una vez restablecida la confianza del público en el sistema financiero, el encaje se incrementó en forma gradual, a razón de un punto porcentual por mes. Así, al mes de octubre de 1988 se había regresado al nivel original del encaje para depósitos a seis meses o más.

Este proceso culminó con la aprobación de la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, en noviembre de 1988. En esta ley se incluyeron varias reformas a las leyes orgánicas del Banco Central y del Sistema Bancario Nacional. Además de los límites a los encajes mínimos legales ya mencionados anteriormente, esta ley intentó darle mayor autonomía al Banco Central. Por un lado, cambió la composición de su Junta Directiva, eliminando a los ministros de Planificación y de Economía e introduciendo

alternabilidad en los períodos de los directores. Además, eliminó la facultad del Banco Central de concederle préstamos o garantías al Consejo Nacional de Producción.

Con el fin de permitirle a los bancos estatales competir más libremente con los bancos privados, esta ley eliminó la obligación de los bancos estatales de reportarle a la Autoridad Presupuestaria acciones para contratar o despedir personal. Además, autorizó a los bancos a hacer contrataciones directas hasta por la suma de 5 millones de colones, mediante licitación privada hasta por 25 millones y mediante licitación pública por encima de ese monto. Se agilizó la concesión de crédito, delegando las decisiones a comisiones menores y se prohibió la participación de directivos en funciones administrativas y de concesión de crédito.

La Auditoría General de Bancos fue sustituida por la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) por la Ley de Modernización Financiera. A la AGEF se le dieron los instrumentos necesarios para ejercer una supervisión prudencial sobre el sistema financiero. Al Banco Central se le autorizó, además, a intervenir cualquier banco privado o entidad financiera sometida a la fiscalización de la AGEF, o a recomendarle al Consejo de Gobierno intervenir los bancos del Estado.

Con el fin de darle mayor transparencia al Estado de Resultados de los bancos estatales y del Banco Central, esta ley eliminó la disposición de asignar un diez por ciento de las utilidades de cada banco al Fondo de Pensiones y Jubilaciones. Los recursos para este fondo deber ser ahora calculados como un diez por ciento del total de sueldos. De esta manera, el fondo es incluido como un gasto, eliminando la necesidad de los bancos de mostrar utilidades en el Estado de Resultados.

## V. Evasión de políticas

Diversos mecanismos han sido utilizados a través del tiempo para evadir el exceso de regulaciones en el sistema financiero. La aparición de empresas financieras privadas en los sesentas y setentas, para evadir las restricciones de captación de recursos y asignación de crédito, es un ejemplo de esto. En los ochentas, las limitaciones de tipo cambiario en cuanto a la movilización de divisas y como válvula de escape para los requisitos de encaje y las limitaciones al crecimiento del crédito han motivado a que diversos bancos privados establezcan oficinas bancarias en el exterior. Debido a que la mayoría de estas oficinas están localizadas en Panamá, se les conoce como las "panameñas".

Con la aparición de las financieras privadas, el mecanismo de captación de recursos por medio de certificados de inversión fue creado. Más tarde, los bancos privados utilizaron este mismo recurso para obviar las restricciones en cuanto a la movilización de depósitos por fuera de la banca estatal. De igual manera, las actividades a través de la Bolsa Nacional de Valores, por medio de los Fondos de Inversión y las Operaciones de Administración Bursátil (OPAB), intentan eludir la restricción de captación de recursos a muy corto plazo.

Los bancos estatales también han incurrido en actividades de evasión de las políticas del Banco Central. La creación de Certificados de Participación Hipotecaria para captar fondos para prestar al sector vivienda, y de Fideicomisos como operaciones de confianza han servido como escape a las restricciones crediticias.

Las limitaciones impuestas por la política monetaria restrictiva de finales de los ochentas motivó la creación de los mecanismos conocidos como la "bicicleta" y la "patineta".



La Ley de Modernización del Sistema Financiero autorizó al Banco Central a reconocer intereses sobre parte de las reservas de encaje. Dado el aumento de la competencia en el sistema bancario, sin embargo, los bancos comerciales seguían sintiendo la necesidad de aumentar el rendimiento sobre sus activos. Así, a partir de 1986 los bancos comerciales del Estado ampararon parte de sus compras de bonos fiscales con cheques de gerencia. Con este mecanismo se utilizaron los fondos de reserva de encaje depositados en el Banco Central para financiar la compra de bonos fiscales. Este mecanismo es conocido como la "bicicleta".

Los bancos pudieron utilizar el mecanismo de la "bicicleta" gracias a que los procedimientos dictados por la Cámara de Compensación de Centroamérica hacían que la tramitación de los cheques de gerencia durara un día completo. De esta manera, cuando un banco comercial compraba bonos fiscales, el crédito a la cuenta corriente que el Gobierno Central mantiene en el Banco Central no es compensada por un débito inmediato en la cuenta corriente del banco comercial. Esta cuenta corriente del banco comercial en el Banco Central es la misma en la que las reservas de encaje son mantenidas. Así se crea un fondo revolutivo con los recursos de encaje, permitiendo que los bancos comerciales se encuentren permanentemente desencajados y que utilicen esos recursos para financiar la compra de bonos fiscales.

Este mecanismo, que había venido siendo utilizado desde 1986, fue tolerado en su inicio por el Banco Central, por representar una proporción pequeña de las reservas de encaje. El monto creció aceleradamente, sin embargo, al punto de que el porcentaje de

efectivo en las reservas de encaje a fines de 1990 era poco menos del cincuenta por ciento del total de reservas.

Con el fin de eliminar el mecanismo de la "bicicleta" y de darle más transparencia al financiamiento del sector público por parte de los bancos comerciales, el Banco Central decidió cambiar los procedimientos de tramitación de los cheques de gerencia. Al permitir que dichos documentos se tramitaran el mismo día, se eliminó la posibilidad de "rodar" los fondos de reserva de encaje. Sin embargo, para no reducir drásticamente el financiamiento al sector público, se redujeron las tasas de encaje, de tal manera que los bancos pudieran mantener los bonos fiscales en sus carteras de inversión. El monto de encaje luego fue aumentado paulatinamente, dando tiempo a los bancos y al Gobierno para ajustarse.

Al ser desmantelada la "bicicleta" y dada la creciente necesidad de financiamiento por parte del sector público, éste le pidió a los bancos comerciales estatales que compraran bonos fiscales a corto plazo. Al vencer estos bonos, sin embargo, el Gobierno no se encontraba aún en capacidad de pagarlos, formándose así una cartera de "bonos fiscales vencidos y no redimidos". A estos bonos vencidos luego se les sumó una nueva cuenta de "giros pendientes de cobro", correspondiente al pago de sueldos y aguinaldos del sector público hechos por los bancos comerciales en diciembre de 1990, sin que el Gobierno tuviera los fondos para hacerlo.

Los bancos pidieron entonces al Banco Central que aceptara los bonos vencidos y los giros pendientes de cobro como parte de las reservas de encaje, por considerar dichos títulos como altamente líquidos. De esta forma, se utilizaron de nuevo los recursos de las reservas de encaje para financiar al sector público. Se creó de esta manera el mecanismo

de la "patineta", ya que tuvo un efecto sobre la creación de dinero similar a la "bicicleta", pero de magnitud inicialmente menor. Al alargarse el plazo de vencimiento de estos títulos por falta de pago del Gobierno, sin embargo, el porcentaje de reservas en forma de bonos vencidos y giros pendiente se volvió importante.

Mediante un convenio entre los bancos y el Gobierno, los bonos vencidos y giros pendientes, que constituyen un "crédito al sector público no documentado", fueron formalizados, transformándolos en bonos de más largo plazo. De esta manera se desmanteló también el mecanismo de la "patineta", sin afectar el financiamiento de los bancos comerciales al Gobierno.

Los mecanismos de evasión también se manifestaron a través de presiones al Poder Legislativo. Las restricciones al crecimiento del crédito al sector privado y la eliminación de los subsidios vía tasas de interés, que limitó los beneficios obtenibles a través de la actividad financiera, provocó la búsqueda de compensaciones para algunos sectores a través de la legislación. Tal fue el caso de la Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria (FO-DEA), aprobada en 1987. Por medio de esta ley, el Gobierno Central le compró a los bancos comerciales estatales parte de la cartera morosa del sector agropecuario.

Los bancos debían adecuar las deudas morosas a los plazos y términos establecidos por la ley, distinguiendo los productores por tamaño de préstamo original. A cambio, los bancos debían aceptar los bonos emitidos por el Gobierno para este propósito, a 16 años y a una tasa de interés del ocho por ciento. En 1991 fueron aprobadas una serie de reformas a la ley FODEA, conocidas como FODEA 35. Por medio de estas reformas, los productores agropecuarios que se hubieran acogido al programa de adecuaciones de

FODEA tienen el derecho a pagar únicamente el 35 por ciento del monto adeudado al banco, saldando así sus cuentas con el mismo.

Por medio de estas leyes, los productores agropecuarios lograron revertir algunos de los logros de la reforma financiera. La concesión de subsidios a través del crédito, de una forma no transparente, va en contra de los objetivos principales de la reforma. Al mismo tiempo, las pérdidas sufridas por adecuaciones y las expectativas de aumentos en la morosidad de la cartera de crédito agropecuario, son utilizados por los bancos estatales como un freno a las futuras reformas del sistema financiero. Los bancos argumentan que, con este tipo de restricciones, no pueden competir libremente con los bancos privados.