

La nueva economía política: paradigma del *rent-seeking* en los sistemas financieros

Alexander Castro-Reyes¹

1. Introducción

Tanto a nivel teórico como en la práctica, se ha reconocido la importancia que juegan los sistemas financieros en el desarrollo económico de las sociedades modernas.

Su contribución al desarrollo económico consiste en que, gracias a la intermediación financiera, es posible trasladar recursos desde unidades económicas superavitarias hacia unidades económicas deficitarias, permitiendo así que se puedan aprovechar una serie de oportunidades de inversión que, de lo contrario, se perderían o no serían emprendidas si no se contara con el financiamiento bancario.

No obstante, en la realidad los sistemas financieros están sujetos a una serie de distorsiones inducidas, por el gobierno, que les impiden intermediar de manera eficiente entre ahorrantes e inversionistas, por ejemplo el control gubernamental de los precios financieros y la distribución del crédito, los programas asistencialistas de crédito a tasas de interés concesionarias y el financiamiento bancario del déficit fiscal¹ mediante impuestos a las transacciones bancarias, tenencia obligatoria de títulos del gobierno en los bancos

* Máster en Administración Pública y Bachiller en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Se ha desempeñado como consultor privado y profesor universitario en las áreas de economía y administración pública. E-mail: creyes@cariari.ucr.ac.cr

1. Véase Fry (1988).

públicos y líneas de crédito a tasas de interés subsidiadas.

Aunado a lo anterior, existe otro elemento que condiciona profundamente la arquitectura y el buen desempeño de los sistemas financieros: estos son los grupos de interés buscadores de rentas.

Estos grupos se definen como aquellas agrupaciones formales o informales, que se caracterizan por su disposición a influir en las decisiones del gobierno con el fin de capturar rentas o ventajas económicas para su propio beneficio. Las rentas se definen como la transferencia de riqueza contemplada en los subsidios a las tasas de interés de los préstamos, condiciones ventajosas de pago o bien mediante transferencias gratuitas de dinero hacia deudores seleccionados políticamente.

El impacto de la injerencia de estos grupos en las decisiones de gobierno es notable si se considera que la existencia de políticas que crean represión y restricción financiera, es el resultado de la actividad que llevan a cabo estos grupos por defender intereses creados.

De hecho, la confrontación política en torno a mantener políticas asistencialistas de crédito frente a aquellas que abogan por una mayor liberalización financiera, no es más que el reflejo de la lucha que libran los grupos de interés por dominar la decisión gubernamental.

En Costa Rica, pese a los esfuerzos de reforma financiera iniciados desde el Banco Central a me-

diados de la década de los ochentas, la injerencia política de los grupos en las decisiones del Gobierno, sigue siendo uno de los principales condicionantes al desarrollo económico del país. Los recursos del sistema financiero, específicamente de los bancos estatales, continúan expuestos, como antaño, a los vaivenes de intereses políticos de los gobiernos de turno y de los grupos de interés, sin importar el costo que tengan sobre la estabilidad financiera de las agencias patrocinadoras, como en el caso de la debacle financiera del Banco Anglo Costarricense en 1994.

El presente trabajo es un estudio de economía política dirigido a analizar desde el punto de vista metodológico las actividades buscadoras de rentas de los grupos de interés sobre el sistema financiero costarricense, específicamente sobre la banca estatal, enmarcado en un contexto de liberalización financiera. En él se exponen los enunciados teóricos utilizados para analizar el fenómeno del *rent-seeking* o búsqueda de rentas, a partir de los enunciados teóricos de Shaw (1973) y McKinnon (1973) sobre las distorsiones inducidas por el gobierno mediante el control de los precios financieros, junto con la Nueva Economía-Política, propuesta teórica que analiza los cambios que se suceden en la economía a partir de motivaciones políticas de actores sociales, desarrollada por Kane (1990) y otros profesores de Ohio State University², en donde se combinan tanto instrumentos de análisis de la economía como la ciencia política.

2. Un nuevo paradigma³

Los mercados financieros no siempre se comportan de manera eficiente aun en los países más liberales, pues las políticas que regulan dichos mercados están diseñadas de antemano para satisfacer intereses creados en la sociedad, como en el caso de los monopolios estatales a las cuentas corrientes, o bien, mediante privilegios a grupos seleccionados políticamente.

Sin importar la particularidad del caso, en cualquier sociedad moderna la creación de políticas públicas implica necesariamente la participación de una serie de actores con intereses diversos quienes en todo momento intentarán disuadir a las autoridades de gobierno en tal o cual sentido con el fin último de hacer privar sus propios intereses.

2. Véanse McKinnon (1973) y Shaw (1973).

3. Sobre el mismo véanse los trabajos realizados por Mesalles, (1990), Blair y Kane, (1991).

Por ello, aceptar abiertamente la idea de que en la regulación política predomina el interés general es incorrecto e impreciso, como también sería incorrecto afirmar que en ellas predomina el interés de un solo grupo o gremio en particular.

Estudiosos de la ciencia política y la economía han analizado la represión financiera de países en desarrollo a partir del papel que juegan los grupos de interés a la hora de diseñar las políticas del gobierno.

Sobre este último, destacan los trabajos realizados por Meynaud (1962), Krueger (1974), Bhagwati (1982), Tullock (1967,1990), Kane (1977, 1984), Blair (1990), mientras que otros como González Vega (1976), Lal (1985) Vogel (1984) Von Pischke, Adams y Donald (1983) analizan, entre otros aspectos, el crédito dirigido y el papel del Estado como buscador de rentas. Dichos trabajos han coincidido en que el origen de la represión financiera y otras regulaciones asistencialistas diferentes del crédito, radican precisamente en un mercado intervencionismo estatal y, lo más importante, en la lucha que detrás de este libran los grupos de interés.

Para explicar los cambios que se suscitan sobre los sistemas financieros, varios estudiosos han combinado instrumentos de análisis de la ciencia política y la economía dando origen a un conjunto de teorías denominadas Nueva Economía-Política, la cual intenta explicar el papel que juegan los grupos de interés en la definición de políticas que crean rentas. Uno de sus principales exponentes es Edward Kane (1977 y 1981), el cual señala que la represión financiera es producto de la dialéctica regulatoria entre fuerzas políticas y económicas, (grupos de interés) en la evolución de programas de crédito subsidiado, marcos regulatorios restrictivos y otras distorsiones que deprimen la economía con el fin explícito de crear rentas en favor de grupos específicos.

De ahí que la base sobre la cual se sustenta este conjunto de teorías es que en toda acción gubernamental intervienen agentes económicos y políticos que intentarán en todo momento defender sus propios intereses aun cuando actúan en la arena política.

3. Dialéctica regulatoria de los grupos de interés

Kane señala que, en la dialéctica regulatoria, agentes políticos y económicos difieren por la for-

ma en que se acumula el poder y el lugar donde se lleva a cabo la confrontación política, aunque convergen en un interés común: la apropiación de rentas. Tanto Kane como Meynaud (1962) coinciden en que en el ámbito político el poder se acumula mediante el establecimiento de coaliciones y pactos con otros grupos, en tanto que en el ámbito económico el poder se obtiene por medio de la acumulación de riqueza, ya sea a través de la acumulación de capital financiero o por la explotación de activos productivos.

En mercados ampliamente regulados, estas fuerzas económicas y políticas ofrecen entre sí y de manera constante, una respuesta retardada a cada acción tomada por el otro participante, pues las desventajas de unos grupos (pérdidas de espacios para influir sobre los agentes de gobierno) significan la ventaja para otros en su lucha por crear y capturar rentas.

Por ejemplo, cuando se establecen regulaciones que otorgan líneas especiales de crédito y a tasas de interés concesionarias para atender sectores específicos de la producción, grupos excluidos originalmente de la regulación buscan desarrollar nuevas ventajas, tratando de enfrentar y sobrepasar las desventajas que les fueron impuestas previamente por sus oponentes⁴. Por otra parte, grupos sociales como los partidos políticos e instituciones de gobierno reaccionan ante este tipo de regulaciones, presionando para que se establezcan políticas similares que les permitan también tener acceso al crédito en condiciones igualmente favorables, o bien para eliminar las existentes con el fin de afectar de manera adversa los intereses de los grupos beneficiarios. Al final, el juego político se describe como la lucha entre fuerzas políticas y económicas por acumular y obtener poder económico a través de la creación de regulaciones que les permitan extraer rentas.

Bhagwati (1982) ha denominado la actividad de estos grupos como DUP (*directly unproductive profit-seeking*) actividades improductivas buscadoras de rentas, ya que es a partir de las regulaciones políticas creadas por el Estado, como restricciones a la entrada de capitales, control de tasas de interés, subsidios a la producción y crédito artificialmente barato, que estos grupos pueden capturar y extraer rentas⁵.

De ahí que las posibilidades de lograr capturar rentas se constituyan en un incentivo suficientemente poderoso para hacer que los grupos emprendan un intenso cabildeo con las autoridades de gobierno y otros grupos, con el fin de proteger y ampliar sus intereses.

De la misma manera, actores políticos y oficiales de gobierno tratarán de defender en todo momento sus propios intereses, los cuales pueden ser en algunos casos coincidentes con los de otras instituciones públicas, agentes privados, gremios económicos y agentes individuales que destacan por su poder económico y/o político.

Por consiguiente, distorsiones inducidas en el sistema financiero no son más que el reflejo de intereses creados en la sociedad cuyo objetivo es beneficiar a unos grupos más que a otros. Por esta razón las decisiones de los oficiales de gobierno no pueden ser en ningún momento asumidas *a priori*, ya que a menudo estos se convierten en verdaderos representantes de intereses creados, lo cual supone que la actividad política de los buscadores de rentas esté presente desde el momento mismo en que se crean las políticas públicas.

Por qué los esfuerzos de los oficiales públicos y altas autoridades de gobierno se inclinan a favor de regulaciones que vienen a crear distorsiones en el sistema financiero, se debe en parte a los beneficios potenciales que estos actores pueden obtener, lo que implica que de cierta manera las fuerzas políticas sean en su raíz fuerzas económicas pues, al igual que otros agentes económicos, estos buscarán obtener ingresos adicionales, ya sea para incrementar el presupuesto de sus respectivas instituciones, obtener incrementos salariales, bonificaciones, incentivos económicos o cualquier otro tipo de beneficios.

En resumen, marcos regulatorios restrictivos vienen a ser expresión de intereses creados más que de una expresa voluntad política⁶, con los que algunos grupos logran imponerse con mayor éxito frente a otros grupos, siendo la búsqueda y extracción de rentas el fin último de la actividad política de los grupos de interés.

4. Superación de un estado endógeno

Por ser las políticas de gobierno el resultado de la interacción entre un amplio número de grupos y actores de la sociedad civil, la concepción tradicional

4 Kane (1990) pág. 214-215.

5 Bhagwati (1982), pág. 989.

6 Kane (1990).

de un Estado exógeno y autónomo cuyas decisiones son tomadas independientemente de la acción de los colectivos de la sociedad civil, viene a ser superada por el concepto de un Estado endógeno permeable a la presión política de los grupos de interés. No hay por qué pensar que la presión de los grupos de interés ha de ejercerse únicamente desde fuera o de manera aislada y dispersa, sino que más bien con frecuencia y de manera más sutil, esta se desarrolla en el núcleo mismo del proceso de decisión gubernamental⁷.

En este sentido, la decisión gubernamental viene a ser en realidad producto del equilibrio precario, inestable y renovado de la perenne batalla en que viven los grupos de interés dentro de la estructura estatal y fuera de ésta⁸. Por ello, el Estado se constituye en la arena política, lugar donde se libraré la lucha entre los grupos de interés por crear y obtener rentas. Por tanto, la aparente ambigüedad resultante en las políticas de gobierno que privilegian la extracción de rentas a través de la represión financiera, como el caso del crédito subsidiado, y aquellas que, por el contrario, buscan eliminar estas distorsiones mediante la liberalización financiera y la eliminación de subsidios, son el resultado de la confrontación política entre grupos que buscan cada uno por su lado proteger sus intereses.

Por un lado, aquellos que buscan mantener el viejo esquema de regulación de manera que puedan seguir extrayendo riqueza a través del paternalismo estatal y, por otro, aquellos grupos que demandan una mayor participación dentro del sistema financiero para la generación de mayor riqueza. En última instancia, la pugna entre mantener y eliminar la represión financiera viene a ser el resultado del conflicto de intereses egoístas que impregnan la decisión política, donde están en juego el poder económico y la supremacía política de gremios y actores influyentes.

5. Motivación de los grupos de interés

La principal motivación de los grupos de interés consiste en establecer marcos regulatorios que les permitan obtener rentas, ya sea mediante tarifas concesionarias o restricciones a la actividad económica de otros grupos. En un sistema financiero reprimido, la confrontación política está dominada básicamente por cuatro grupos de interés:

- a) los bancos estatales también llamados bancos de desarrollo;
- b) los depositantes;
- c) los prestatarios o demandantes de crédito, y
- d) el Estado como ente gubernamental en el cual se incluyen las autoridades de gobierno.

Los bancos de desarrollo como grupo de interés, poseen incentivos para presionar al Estado por regulaciones que restrinjan la entrada y, por ende, la competencia de nuevos intermediarios, adquiriendo así algún grado de poder monopolístico en la actividad de prestamista y monopsonista en la captación de depósitos. Esto permite a los bancos de desarrollo mantener un mercado cautivo que les asegura políticamente, el acceso a los ahorros del público a un costo muy bajo o nulo. Este tipo de regulaciones inducen una serie de distorsiones en la intermediación financiera, ya que elimina la competencia y la innovación en los servicios financieros.

En el plano político, frente a un sistema financiero altamente regulado y protegido, esfuerzos de desregulación financiera traen consigo resistencias por parte de importantes grupos de interés que han nacido o se han desarrollado al calor del esquema de regulación. La eventual apertura y competencia bancaria en el sistema financiero, producirían necesariamente cambios radicales en la asignación y recuperación de los créditos, lo cual afectaría seriamente los privilegios e intereses de estos grupos, que de otra forma no serían cuestionados o eliminados. En todo caso, la transición hacia un sistema de liberalización financiera provocaría fuertes resistencias por parte de sectores tradicionalmente subsidiados.

Por otro lado, los depositantes poseen incentivos para luchar por obtener mayores rendimientos por sus depósitos, mediante la desregulación de las tasas de interés pasivas, la entrada de nuevos intermediarios que compitan por la captación de los ahorros del público, por regulaciones que restrinjan el financiamiento del gasto público y políticas de subsidios dirigidos a favorecer a prestatarios específicos, lo que a la larga equivale a un impuesto sobre los activos de los depositantes⁹.

7 Murillo-Ferrol (1950).

8 Avon (1987), pág. 31.

9 Véase Mesalles (1990) y Castro (2000).

En este sentido, regulaciones de crédito subsidiado y préstamos a tasas de interés concesionarias reducen el ahorro agregado, ya que tienden a erosionar los rendimientos que por sus depósitos perciben los ahorrantes. Por esta razón, los depositantes buscarán opciones más atractivas con las cuales obtener un rendimiento comparativamente mayor, ya sea a través de la compra de títulos del sector público, como es el caso de mercados de capitales incipientes y poco desarrollados en los que predominan las transacciones de bonos estatales, o mediante la sustitución de activos financieros por otro tipo de activos que conserven mejor su valor como joyas, propiedades, obras de arte y autos.

Los prestatarios tienen a su vez motivos para presionar a las autoridades de gobierno por políticas que restrinjan el nivel de las tasas de interés (tasa de interés negativas fijadas administrativamente) y por mecanismos de asignación selectiva de préstamos como programas especiales de crédito, financiamiento recurrente y mejores condiciones de pago.

Paradójicamente, controles cualitativos y cuantitativos del crédito tienden a restringir el acceso de otros prestatarios al crédito bancario, mediante mecanismos de racionamiento bancario diferentes del precio, con lo cual se pierden posibilidades de inversión.

Pese a que el objetivo inicial de estas políticas es beneficiar a un amplio número de prestatarios, especialmente pequeños productores, en la realidad dista mucho de ser así, ya que la mayor parte de estos beneficios son capturados por los grandes deudores quienes concentran una buena proporción de los fondos del programa y, por consiguiente, de los subsidios, generando una cultura depredatoria del sistema financiero. Al final el costo del subsidio es trasladado a los depositantes mediante el reconocimiento de tasas de interés negativas o nulas por sus depósitos, y tasas de interés más altas para prestatarios no subsidiados.

Finalmente, el Estado puede establecer políticas de restricción financiera con el fin de allegarse recursos para atender sus necesidades presupuestarias, mediante préstamos del ente emisor y bancos estatales a tasas de interés favorables o nulas, tenencia obligatoria de bonos fiscales en los bancos públicos, o impuestos a las transacciones y depósitos bancarios, afectando sensiblemente el acceso y el costo al crédito del sector real.

6. Instrumentos de actividad política

Las posibilidades de éxito que un grupo tenga a la hora de buscar rentas dependerán del número de sus miembros, de la forma en que esté organizado, de su capacidad política para establecer alianzas con otros actores y, por ende, de la red de influencias que pueda establecer. Grupos poco numerosos, homogéneos, bien organizados e influyentes, tienen más posibilidades de hacer valer sus intereses frente a grupos numerosos, dispersos y heterogéneos, los cuales tienden a perder fuerza con mayor facilidad que grupos pequeños.

Sin embargo, el éxito de los grupos -*la extracción de rentas*- no solo dependerá de su organización interna y de la rapidez con que reaccionen frente a sus adversarios, sino también de la aplicación de un conjunto de instrumentos de actividad política que Meynaud (1962) ha clasificado en cinco categorías:

- a) los ensayos de persuasión o *lobby*;
- b) la riqueza económica;
- c) las amenazas;
- d) el sabotaje a la acción gubernamental y
- e) la acción directa.

La persuasión es el medio por el cual se busca disuadir a los oficiales de gobierno, mediante el cabildeo y consultas, en la fase de preparación de los programas de crédito sectoriales y marcos regulatorios restrictivos. Normalmente, los buscadores de rentas intentarán persuadir a los oficiales encargados de la fase preparatoria de los esquemas de regulación y a decisores finales, normalmente autoridades políticas. En las instituciones de crédito, la persuasión se realiza convenciendo a los oficiales de crédito de conceder el máximo de recursos prestables, o bien, omitiendo la inelegibilidad del deudor.

La riqueza económica juega un papel fundamental en la actividad política, ya que este les permite a los grupos disuadir y comprar a políticos, tecnócratas y oficiales de crédito, mediante compromisos de dinero y reconocimientos de diversa índole, generando prácticas de corrupción e interés implícito. Por otra parte, la pugna por dominar el escenario político obligará a algunos grupos a convencer mediante el apoyo económico y la atención de necesidades, a otros grupos que ofrecen resistencia a los intereses del grupo o sector

dominante. De esta manera, el dinero no solo permite comprar las voluntades de otros individuos, sino también establecer alianzas que permiten alcanzar los objetivos esperados por aquellos grupos que dominan el juego político.

Las amenazas constituyen el potencial uso de la fuerza mediante demostraciones de fuerza y el sabotaje político. Este tipo de prácticas son más notorias frente a procesos de concertación gubernamental y periodos de campaña electoral, en que el apoyo de los diversos sectores sociales es crucial a la hora de determinar el éxito o fracaso de las agrupaciones políticas que luchan por alcanzar el poder. En este sentido, los políticos calculan los efectos de una política en el corto plazo, en términos de su impacto sobre las posibilidades de permanecer en el poder, de manera que el apoyo de estos grupos se convierte en una mercancía canjeable, cuyo costo político puede ser muy alto si son ignorados¹⁰. Los grupos lo saben, por lo que tienden a presionar a los políticos recurriendo en última instancia a las amenazas y al potencial uso de la fuerza en caso de no ser escuchados.

El sabotaje a la acción gubernamental se refiere a la resistencia de los grupos de interés a cooperar con las autoridades del gobierno. Este es un fenómeno común dentro de las instituciones públicas, ya que, ante desacuerdos con las autoridades políticas, los cuerpos administrativos pueden obviar, distorsionar e impedir la ejecución de las políticas del gobierno que afectan directamente sus intereses. De igual manera, otros grupos en la sociedad pueden sabotear los esfuerzos políticos mediante la oposición de acuerdos políticos, especialmente ante políticas que buscan crear, reestructurar o eliminar beneficios ya establecidos.

Finalmente, la acción directa es el medio por el cual los grupos toman la vía de la confrontación, realizando demostraciones de fuerza cuyo fin es sabotear la acción del gobierno mediante marchas, huelgas, paros, bloqueos y acciones legales cuando sus necesidades no son atendidas o bien sus intereses ignorados. Esto involucra tanto a aquellos grupos que favorecen la regulación financiera como a aquellos que se oponen a esta.

En este sentido, ante cambios en la forma como se distribuye la riqueza en la sociedad, los grupos de interés recurrirán a la defensa del interés general, como una forma de ocultar su verdadera intención,

¹⁰ Downs(1957).

cuál es el resguardo de privilegios e intereses creados.

7. Arena política

La actividad política de los grupos buscadores de rentas va a estar dirigida hacia aquellas instancias donde recae la decisión gubernamental. Pese a que este proceso involucra a un gran número de instituciones y oficiales del gobierno, son básicamente tres los espacios donde se tiende a concentrar la presión de los grupos:

- (a) el Poder Ejecutivo representado por los ministros y el jefe de gobierno;
- (b) los cuerpos políticos que integran el Poder Legislativo y
- (c) los bancos públicos-de desarrollo-.

El Poder Ejecutivo es quizás el órgano que posee mayor discrecionalidad a la hora de crear y distribuir rentas, ya que este puede establecer por decreto regulaciones que otorgan ventajas económicas a grupos meta. Así, por ejemplo, este puede establecer políticas generales de crédito para los bancos de desarrollo con el fin de otorgar beneficios a ciertos grupos e influir en las decisiones legislativas en cuanto a la aprobación de un mayor presupuesto gubernamental o leyes especiales que crean rentas.

En algunos casos, el Ejecutivo puede presionar a la autoridad monetaria y bancos estatales para destinar recursos hacia instituciones públicas con el fin de solventar problemas transitorios de déficit mediante operaciones de mercado abierto, políticas expansivas de crédito y controles sobre las tasas de interés.

Contrario a los intereses del Gobierno, grupos de interés privados -*ahorrantes* y *prestatarios*- presionarán en contra de estas políticas debido a los efectos adversos que estas producen sobre el rendimiento de los depósitos bancarios y el nivel de las tasas de interés activas.

Por sus características, el plenario legislativo es el escenario común donde tradicionalmente se concentran la presión política y el cabildeo de los grupos de interés, sean estos agentes públicos o privados. La identificación de los grupos es quizás más evidente debido a los procesos de consulta y discusión pública que se llevan a cabo para la aprobación de las políticas del gobierno que son enviadas al plenario donde grupos políticos y

actores económicos se hacen presentes para hacer valer sus intereses.

Finalmente, por su limitada autonomía política, muchas veces los bancos de desarrollo se constituyen en simples ejecutores de la política del gobierno. El peso de estas instituciones de crédito en las decisiones políticas es relativamente bajo si se considera el poder relativo de otros centros de decisión política como el Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa y Banco Central.

No obstante, estos bancos gozan de cierta discrecionalidad a la hora de decidir a quién otorgar rentas, dentro del esquema general de la política gubernamental. Por ejemplo, frente a políticas de crédito dirigido, los funcionarios bancarios pueden establecer a quiénes prestar y a quiénes no.

Esta discrecionalidad no solo les otorga poder a las autoridades bancarias y oficiales de crédito sobre quiénes serán los receptores del crédito, sino también sobre la cuantía del mismo, lo cual alienta la generación de rentas mediante el pago de sobornos y dádivas en los oficiales encargados de autorizar los préstamos. Esto implica que tanto los oficiales de crédito como los prestatarios estarán dispuestos a incurrir en prácticas de corrupción, sobornos y reconocimientos de dinero con tal de obtener las rentas generadas en el subsidio.

La presión de los grupos de interés no solo se enfoca hacia los oficiales bancarios, sino también sobre las altas esferas políticas de los bancos, ya que, como hemos señalado, el juego consiste en lograr ser sujetos de crédito, obviando por un lado los controles de selección interna y, para deudores elegibles, obtener el mayor monto de crédito posible.

8. Política de rentas: El crédito subsidiado

Para Kane (1990), los programas de crédito subsidiado van en contra del propio interés de las instituciones bancarias, ya que, en lugar de destinar los fondos a usos más rentables, se espera que los bancos de desarrollo presten a una población meta, en la mayoría de los casos altamente subsidiados. Debido a que normalmente se financian actividades de alto riesgo, la morosidad y las pérdidas de los créditos son un riesgo siempre latente.

En la medida en que exista un margen de exceso de valor en los préstamos del programa (subsidios), existirá también un sector de deudores insatisfechos (relacionados). Cuanto más intensamente estos deudores compitan por los

fondos del programa, mayor será la tendencia a que el subsidio buscado con el crédito se convierta en interés implícito y costo del préstamo. Es de esperar entonces que aquellos funcionarios que puedan enriquecerse individualmente en forma segura mediante la administración de préstamos, muy probablemente lo harán. Como consecuencia, para evitar la corrupción y el desvío de recursos se establecen mayores requerimientos y restricciones para acceder al crédito, lo que implica un nuevo proceso de regulación política.

Con este nuevo proceso de regulación, parte importante de los fondos se destina al control del programa, lo que produce una desviación creciente de recursos hacia el control de procedimientos aumentando la brecha de intermediación, así como crecientes presiones políticas para mantener la regulación¹¹. La preocupación por crear nuevos parámetros de control y la competencia por los fondos del programa, tienden a privar a los pretendidos beneficiarios, cuyos costos de endeudamiento suelen ser elevados o bien, no están en capacidad de incurrir en prácticas de interés implícito¹².

9. Competencia por rentas y evasión económica

Establecer tasas de interés preferenciales de préstamo para clases específicas de deudores representa un intento político de violar la tendencia hacia la igualación de precios, lo que los economistas llaman la ley de un solo precio. Endeudarse a una tasa de interés inferior a la de mercado, enriquece al deudor en un margen adicional igual al diferencial entre la tasa de interés multiplicado por el monto obtenido en préstamo.

Cuanto mayor sea el monto del préstamo, así será la transferencia de riqueza y, con él, los incentivos de los grupos por capturar dichas rentas. Como resultado, se solicitará un máximo de recursos disponibles y una mayor demanda de crédito por deudores no elegibles que buscarán beneficiarse del programa. Estos prestatarios se dan cuenta de que pueden ganar riqueza si logran simular o transformar el carácter de su solicitud de préstamo, por lo que estarán dispuestos a persuadir a los oficiales de crédito de su

11. (Kane, 1990).

12. En ocasiones, los costos en que deben incurrir los prestatarios para tener acceso a los recursos pueden tornarse sumamente onerosos, especialmente cuando se trata de créditos pequeños. Para mayor detalle, véase González-Vega, González Garita (1990).

elegibilidad, incurriendo en costos adicionales de interés implícito.

No importa cuántos controles sean establecidos, al final el sistema de incentivos dentro de los bancos y las oportunidades de enriquecimiento predisponen invariablemente a los oficiales de crédito a permitir que los fondos vayan hacia usos no contemplados en las metas del programa.

10. Esfuerzos de re-regulación política

Kane señala que la regulación trae consigo la evasión por parte del regulado, circunvención que genera presión política para una nueva etapa de regulación denominada re-regulación. Esta tercera etapa pasa a ser simultáneamente la primera de un nuevo ciclo de regulación y evasión.

La re-regulación ocurre debido a que los intermediarios se dan cuenta de que los recursos no están siendo destinados hacia aquella población que se pretendía beneficiar debido a los flujos no planeados de interés implícitos, lo cual lleva a pérdidas significativas de los recursos, frustrando los propósitos del programa de crédito.

Lo que hace necesaria la re-regulación es la imposibilidad de predecir la oportunidad precisa y los detalles de los esquemas de evasión. La evasión es una actividad intrínsecamente creativa y de reacción que consiste inevitablemente de reglas más resquicios. El arte de la evasión consiste en explotar y encontrar los espacios que se han dejado abiertos y que no fueron anticipados desde el principio. La amenaza de pérdidas significativas por morosidad y falta de pago en los intermediarios financieros hace que los requerimientos de información y reportes sean más estrictos en todas las etapas del proceso de análisis de crédito. Esto conduce al incremento en los costos de administración de los fondos, lo que hace más difícil la aprobación y administración del crédito.

Al final, los recursos serán concentrados en aquellos agentes económicos que estarán dispuestos a incurrir en los altos costos por transacciones que impone la nueva regulación, desvirtuando los objetivos del programa. De esta manera, los esfuerzos políticos no solo fracasan en tratar de beneficiar a sectores meta, sino que también introducen distorsiones sobre la función de intermediación de las entidades patrocinadoras, con la consecuente pérdida de parte de los recursos al encarecer la

administración del programa y ante futuros problemas de morosidad.

A diferencia de las entidades financieras, los deudores privados controlan mucho mejor la información y se adaptan más rápidamente al cambio. El reducido margen de autonomía política y la rigidez de estas instituciones hacen que sea necesario recurrir a otras formas de control distintas del mercado, con el fin de documentar la elegibilidad del cliente, de manera que se puedan cerrar los resquicios del programa que no fueron anticipados, lo cual con el tiempo tiende a transformar lo que inicialmente había sido un sistema de regulación sencillo y de metas bien definidas, en una red amplia y compleja de interferencia gubernamental.

Esta expansión de la red de control no puede continuar para siempre, sin embargo, el costo de controlar e imponer las sanciones del programa comienza a exceder el valor del subsidio y los beneficios potenciales del programa. El crecimiento en los costos de administración del programa, el desperdicio económico y la inequidad en la distribución asociados a una red creciente de nuevos controles alimentan las demandas políticas por nuevos enfoques, tanto en los grupos beneficiarios como en los cuerpos técnicos de las agencias financieras, quienes enfrentan fuertes presiones de grupos que se benefician de estos programas y de aquellos que desean que tales beneficios sean eliminados.

11. Implicaciones de política

Todo intento de usar el poder político para reorientar los recursos financieros origina un ciclo de ajuste económico y contra ajuste político. Los regulados se burlan de los reguladores encontrando y explotando resquicios y recurriendo al simple expediente de desobedecer la ley. Evitar y evadir la regulación absorbe recursos productivos, elevando el costo de llevar adelante la actividad reguladora, obligando a las agencias gubernamentales a la adopción de esquemas más costosos de hacer valer la ley.

Lejos de promover el desarrollo financiero, los esquemas políticos que deprimen la tasa de interés explícita inhiben simultáneamente el desarrollo de técnicas eficientes para la diversificación del riesgo e impiden el desarrollo de instituciones financieras autosuficientes. Por sus efectos, la regulación política tiende a deprimir la producción,

al desviar considerables recursos hacia actividades de alto riesgo que no necesariamente prometen el oportuno retorno de los mismos y cuya administración y seguimiento es elevada.

Para aumentar el flujo de recursos de modo permanente y confiable, las agencias de crédito gubernamental en países de bajos ingresos deben esforzarse por trabajar con las fuerzas vigentes del mercado y no en contra de este.

Es necesario insistir en esquemas que mejoren las oportunidades de asunción del riesgo y que aprovechen las economías de ámbito que provienen de un desarrollo equilibrado del sistema financiero y de la liberalización económica.

12. Conclusiones

La principal premisa que se desprende del marco teórico expuesto es que las regulaciones que causan restricción y represión financiera son producto de la actividad política de los grupos de interés buscadores de rentas. Estas regulaciones conceden rentas a grupos de interés específicos mediante el control de los precios financieros, el crédito dirigido y el financiamiento del déficit del gobierno. Cuanto mayor sea el subsidio ofrecido, mayor será la transferencia de riqueza y, por consiguiente, el interés de los grupos por mantener los esquemas de regulación política.

El costo de estas distorsiones lleva a un menor crecimiento económico en el corto plazo, debido a que los recursos se destinan hacia el financiamiento de actividades de alto riesgo o cuyos rendimientos son menores en comparación con otras actividades. También porque los recursos son utilizados para cubrir parte de la demanda de fondos del gobierno, lo cual se traduce en presiones inflacionarias que elevan las tasas de interés activas.

El crédito subsidiado y el control de tasas de interés impiden la eficiente administración de los préstamos, ya que las entidades financieras deben racionar el crédito mediante el uso de mecanismos diferentes del mercado. El racionamiento encarece el crédito, lo cual se traduce en tasas de interés activas más altas y una mayor exigencia en los requisitos de elegibilidad para aquellos prestatarios que no se benefician de los esquemas de regulación. Por otra parte, el financiamiento bancario del déficit gubernamental reduce la capacidad de las instituciones de crédito de intermediar entre

ahorrantes e inversionistas, reduciendo los recursos que destinan al sector real mediante el efecto estrujamiento, lo que indudablemente obstaculiza e impide un mejor crecimiento de la producción y la inversión. Para evitar estas distorsiones es necesario llevar a cabo políticas de liberalización financiera que permitan una mayor libertad y competencia entre los intermediarios financieros, así como limitar el control político en las decisiones de crédito y el financiamiento del gobierno.

Finalmente, la extracción de rentas ha sido un fenómeno consistente en aquellas economías con una gran presencia del Estado en las decisiones del mercado. En el caso de los sistemas financieros, la planificación estatal como una forma de buscar la equidad más bien ha tendido a acentuar las desigualdades existentes, producto precisamente de equivocadas políticas de intervencionismo estatal, situación que ha caracterizado a muchos países en desarrollo, principalmente de América Latina, donde las economías se han distinguido por su alto grado de control e intervencionismo estatal.

Bibliografía

- Arias Sánchez, Osear (1987) *Los Grupos de Presión en Costa Rica*, Editorial Costa Rica.
- Bhagwatti, J.N. (1982) "Directly-Unproductive Profit-Seeking (DUP) Activities", *Journal of Political Economy*, v.90, No.5
- Blair, Harry W. (1990) "Crédito Agrícola, Economía Política y Paternalismo Político", en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke, eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. Ohio State University.
- Castro, Alexánder (2000) "Injerencia Política, Grupos de Interés y Extracción de Rentas en el Sistema Bancario Nacional". Costa Rica. Tesis, Maestría en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper Brothers, 1957.
- Fry, Maxwell (1988) *Money, Interest and Banking in Economic Development*, The Johns Hopkins University Press.
- González-Vega, Claudio (1976) "On the Iron Law of Interest rate Restrictions: Agricultural Credit Policies in Costa Rica and in other Less Developed Countries", Ph.D. Dissertation, Stanford University.

- González-Vega, Claudio y Marco González Garita (1990) "Costos de Endeudamiento, Tasas de Interés y Distribución del Crédito en Costa Rica", en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke, eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. Ohio State University.
- Kane, Edward J. (1977) "Good Intentions and Unintended Evil: The Case Against Selective Credit Controls", *Journal of Money, Credit and Banking*, 9:55-69
- Kane, Edward J. (1981) "Accelerating Inflation, Technological Innovation, and the Decreasing Effectiveness of Banking Regulation". *Journal of Finance*, 36:355-67.
- Kane, Edward J. (1990) "Economía Política del Crédito Agropecuario Subsidiado en Países de Bajos Ingresos", en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke, eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. Ohio State University.
- Krueger, Arme O. (1974) "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, v.64, No. 3, (June), 291-303.
- Lal, Deepak (1985) "The Political Economy of the Predatory State". *Development Research Department Discussion Paper No.105*, Washington D.C.: The World Bank.
- McKinnon, Ronald I. (1973) *Money and Capital in Economic Development*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- Mesalles, Luis (1990) *Pressure Group Influence on Policymaking: The Case of the Costa Rican Nationalized Banking System*. Thesis, Ohio State University.
- Meynaud, Jean (1962) *Los Grupos de Presión*, Editorial Universitaria, Buenos Aires, Argentina, pp. 29-34.
- Murillo F, Francisco (1963) *Estudios de Sociología Política*, Editorial Tecnos S.A., Madrid.
- Shaw, Edward S. (1973) *Financial Deepening in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Tullock, Cordón (1990) "The Costs of Special Privilege", in James E. Alt and Kenneth A. Shepsle, eds. *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Vogel, Robert C. (1984) "Impacto del Crédito Agropecuario Subsidiado sobre la Distribución del Ingreso en Costa Rica", en Dale W. Adams, Douglas H. Graham and J.D. Von Pischke, eds., *Crédito Agrícola y Desarrollo Rural: La Nueva Visión*. Ohio State University-
- Von Pischke, John D., Dale W Adams and Cordón Donald, eds. (1983) *Rural Financial Markets in Developing Countries*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.