

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Financiamiento Comunitario del Agua en Costa Rica

Democratic Patient Finance: The Banco Popular and Community-Based Water Operators in Costa Rica ♦

Susan Spronk *

Karina Valverde **

Thomas Marois ***

Resumen

En este artículo se analiza el papel del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) de Costa Rica en el financiamiento de sistemas públicos de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS). Se aborda la relación del banco con los operadores comunitarios de agua, conocidos como Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADA). Las ASADA brindan servicios de agua en zonas rurales y semiurbanas de Costa Rica. Desde 2006, el BPDC ha construido importantes relaciones con las ASADA y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), que también es responsable de brindar servicios de agua y saneamiento en las áreas urbanas de Costa Rica y actúa como regulador nacional del sector AAS. Sin embargo, el artículo se centra en la relación de BPDC con las ASADA, ya que tiene una relación de financiamiento directo con ellas.

Palabras clave: Bancos públicos; economía política; Costa Rica.

♦ Una versión previa en el idioma inglés aparece en: Marois, T., McDonald, D.A., and Spronk, S. (eds.) (2025). *Public Banks and Public Water in the Global South: Financing Options for Sustainable Development*. Abingdon, UK: Routledge. Traducción del inglés al español por Wesley Marshall, revisión Jesús Sosa.

* School of International Development and Global Studies, University of Ottawa, Canada.

** Master's Student, Evaluation of Development Programs and Projects, University of Costa Rica. Staff worker, Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras, Banco Popular y de Desarrollo Comunal, Costa Rica.

*** Public Banking Project, Department of Political Science, McMaster University, Canada.

Abstract

This paper analyzes the role of the Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) of Costa Rica in the financing of public water supply and sanitation (AAS) systems. The bank's relationship with community water operators, known as Associations Administrators of Aqueduct and Sewerage Systems (ASADA), is addressed. ASADAs provide water services in rural and semi-urban areas of Costa Rica. Since 2006, the BPDC has built important relationships with the ASADA and the Costa Rican Institute of Aqueducts and Sewers (AyA), which is also responsible for providing water and sanitation services in Costa Rica's urban areas and acts as the national regulator of the AAS sector. However, the paper focuses on BPDC's relationship with ASADAs, as it has a direct funding relationship with them.

Keywords: Public banks; political economy; Costa Rica.

Introducción

Costa Rica cuenta con una de las tasas más altas de acceso a agua potable mejorada en América Latina, habiendo logrado una cobertura de servicio casi universal. No obstante, persisten brechas y desafíos en el servicio. Las tasas de cobertura de saneamiento siguen siendo bajas y Costa Rica corre el riesgo de sufrir múltiples peligros relacionados con el cambio climático, incluidas inundaciones y deslizamientos de tierra, ciclones, marejadas ciclónicas y aumento del nivel del mar. Para hacer frente a estos desafíos se necesitarán importantes inversiones en infraestructura de agua y saneamiento.

En este artículo analizamos el papel del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) de Costa Rica en el financiamiento de sistemas públicos de abastecimiento de agua y saneamiento (AAS). Nos centramos en la relación del banco con los operadores comunitarios de agua, conocidos como Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADA). Las ASADA brindan servicios de agua en zonas rurales y semiurbanas de Costa Rica. Desde 2006, el BPDC ha construido

importantes relaciones con las ASADA y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), que también es responsable de brindar servicios de agua y saneamiento en las áreas urbanas de Costa Rica y actúa como regulador nacional del sector AAS. Sin embargo, este artículo se centra en la relación de BPDC con las ASADA, ya que tiene una relación de financiamiento directo con ellas.

Los programas del BPDC para financiar las ASADA ejemplifican su papel a la hora de proporcionar financiamiento paciente a poblaciones que de otro modo no tendrían acceso al crédito. El BPDC es considerado el banco público más democrático del mundo [Marois, 2021]. Fue fundado en la década de 1960 como un banco propiedad de trabajadores y controlado por ellos. Desde finales de los años 1980, una Asamblea de Trabajadores electa ha ejercido control social sobre el banco, estableciendo su mandato y exigiéndole que rinda cuentas ante la sociedad. Bajo la influencia de la Asamblea de Trabajadores, el BPDC ha fortalecido y ampliado su papel en la economía solidaria democratizando el crédito, incluido el establecimiento de un nuevo fondo financiado con las ganancias corporativas del banco y dedicado en parte a las ASADA. A través de este y otros programas de préstamos, el BPDC presta servicios a comunidades a las que otros bancos no prestan servicios.

Examinamos cuatro ASADA costarricenses que tenían préstamos vigentes o recientemente vencidos con el BPDC para comprender la variedad de ofertas financieras del BPDC, así como su impacto. Estas ASADA también representan los cuatro programas de préstamos diferentes dentro de la cartera del Conglomerado BPDC, lo que ofrece perspectivas adicionales. Pero si bien las ASADA que presentamos en este artículo reflejan parte de la diversidad geográfica de Costa Rica, no pretenden ser representativas de las ASADA del país en general. Las ASADA que seleccionamos se encuentran entre las ASADA con mejor

desempeño en Costa Rica, habiendo logrado altas clasificaciones en el sistema de evaluación comparativa del AyA utilizado para evaluar el desempeño.

Este artículo es el primer estudio del BPDC que proporciona un análisis crítico de su financiamiento del agua pública en Costa Rica. La investigación revela cómo el BPDC trabaja concretamente en el cumplimiento de su misión social en el sector de agua y saneamiento y descubre los tipos de desafíos que se avecinan en la construcción de un sistema hídrico integrado en el contexto de desarrollo desigual y cambio climático. Sostenemos que hay un margen significativo para que el BPDC amplíe su papel de financiamiento paciente a través de colaboraciones público-público, como la que ha desarrollado con las ASADA.

Para que Costa Rica cumpla con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas para agua y saneamiento, así como con los objetivos relacionados con el cambio climático, recomendamos que el fortalecimiento de colaboraciones público-públicas requiera expandir los programas de préstamos existentes de BPDC, encontrar formas de agilizar el proceso de aprobación de préstamos, y crear nuevas líneas de crédito para los operadores de agua, como un programa de préstamos sindicados entre bancos públicos dedicados al agua y el saneamiento.

Este estudio se basa en una revisión extensa de los informes anuales del BPDC, las regulaciones legales y los estudios académicos del sector AAS de Costa Rica y el BPDC. Realizamos entrevistas semiestructuradas con los presidentes y/o administradores de las ASADA y revisamos los estatutos de la ASADA y otras formas de documentación de la ASADA. Además, realizamos entrevistas con gerentes anteriores y actuales del BPDC, gerentes de proyectos del AyA, académicos y expertos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y organizaciones no gubernamentales (ver Apéndice A para obtener una lista de los entrevistados).

El artículo está organizado de la siguiente manera. La primera sección proporciona una visión general de los servicios públicos en Costa Rica, enfocándose en los sectores bancario y de AAS. La segunda sección describe los mecanismos de financiamiento del BDPC para las ASADA y su contribución al AAS público. También identifica las lecciones prometedoras y los desafíos actuales. La tercera sección analiza el potencial y los límites del financiamiento de deuda para mejorar la equidad en los servicios de AAS y destaca el potencial de las colaboraciones público-público para financiar la infraestructura de AAS. El capítulo concluye con un resumen de nuestros principales hallazgos.

Costa Rica: Banca y abastecimiento de agua y servicios de saneamiento público

Costa Rica es conocida por su democracia estable y funcional, su sociedad civil sólida y sus niveles relativamente altos de igualdad social, además de ser un líder mundial en conservación ambiental [Sandbrook, *et al.* 2007; Pagiola, 2008]. En 1948, un levantamiento popular condujo a la instalación de un gobierno socialdemócrata que disolvió el ejército permanente, permitiendo posteriormente canalizar mayores recursos fiscales hacia bienes públicos, como salud y educación, de lo que sería posible de otra manera [Booth, 1998]. La inversión pública en infraestructura de agua y saneamiento en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial fue parte de esta tendencia. Hasta el día de hoy, los bancos públicos desempeñan un papel clave en la economía costarricense. Sin embargo, al igual que otras naciones de América Latina, el giro hacia el neoliberalismo desde la crisis de la deuda de los años 1980 desencadenó la erosión de los aspectos redistributivos del Estado de bienestar. La inversión pública en agua y saneamiento se ha estancado. A pesar de la constante amenaza, los costarricenses se han mostrado profundamente resistentes a las presiones de los defensores del mercado para

privatizar los bienes públicos con el fin de preservar los logros pro-públicos de la sociedad.

El sector bancario costarricense

En 1948, el gobierno costarricense nacionalizó el sistema financiero como un indicador de sus ambiciones de desarrollo nacional y para avanzar en la democratización del crédito [Honey, 1994: 78; Marois, 2005]. El Sistema Bancario Nacional permaneció bajo propiedad y control público hasta la crisis de la deuda de los años 1980. En 1984, el gobierno permitió que los bancos privados comenzaran a otorgar créditos. En 1995, nuevas medidas de liberalización aumentaron la participación privada y extranjera en los bancos, lo que, a su vez, aumentó la competencia entre los bancos públicos, privados y cooperativos [Monge-González, 2009: 8].

Hoy en día, el sistema financiero de Costa Rica está dominado por bancos y otros intermediarios financieros, a diferencia de fuentes de financiamiento directo más basadas en el mercado (por ejemplo, a través del mercado de valores). Las instituciones bancarias públicas, privadas y cooperativas combinadas representan más del 91 por ciento de los activos generales del sistema financiero [OCDE, 2020: 8-9]. Allí, los bancos públicos constituyen alrededor del 35 por ciento, los bancos privados el 33 por ciento y las cooperativas alrededor del 11 por ciento de los activos financieros totales a marzo de 2020. El 12 por ciento restante está compuesto por varios bancos públicos y privados y entidades financieras no bancarias. Específicamente dentro del sector bancario, los bancos públicos son dominantes (ver Cuadro 1). Los bancos más grandes de Costa Rica son el Banco Nacional de Costa Rica y el Banco de Costa Rica, que son 100 por ciento de propiedad estatal. Cuando se combinan con el BPDC, estos tres bancos controlan el 58 por ciento de los activos totales del sector bancario. Once bancos privados poseen el otro 42 por ciento de los activos bancarios.

Nuestra institución de enfoque, el BPDC, se define como un banco público no estatal (se explica más adelante) y es el cuarto banco más grande de Costa Rica con poco más del 13 por ciento de los activos bancarios totales. Mientras que los otros dos bancos estatales disfrutaban del respaldo estatal explícito por ley, no es el caso del BPDC [OCDE, 2020:16]. Dicho esto, el personal superior del BPDC ha comunicado que, en general, cree que el BPDC tiene un respaldo estatal implícito contra el incumplimiento [Marois, 2021: 209]. Sin embargo, como banco regido por una ley pública especial, el Banco Popular no está obligado a mantener reservas de capital en el Banco Central de Costa Rica, lo que reduce el costo de sus préstamos.

Cuadro 1: Bancos Públicos en Costa Rica

Nombre (Año Establecido)	Tipo de Banco	Forma de Banca Pública	% de activos en el sector bancario
Banco Nacional de Costa Rica (1914)*	Universal Comercial	Propiedad estatal	26.3
Banco de Costa Rica (1877)**	Universal Comercial	Propiedad estatal	18.4
Banco Popular y de Desarrollo Comunal (1969)	Universal Comercial	Banco público no estatal	13.4
Banco Hipotecario de la Vivienda (1986)	2º Nivel	Banco público no estatal	N/A

Fuentes: OCDE [2020, 15]; Fitch Conectar [2023]. *Creado por primera vez en 1914 como Banco Internacional de Costa y luego renombrado como Banco Nacional De Costa Rica en 1936. **Creado por primera vez en 1877 como Banco de la Unión y luego cambió su nombre a Banco de Costa Rica en 1890.

Durante los últimos 15 años, Costa Rica ha desarrollado una institución financiera de desarrollo innovadora, el Sistema de

Banca para el Desarrollo, o SBD. El objetivo del SBD es apoyar la inclusión financiera, el desarrollo productivo, la innovación y la tecnología, y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Creado por ley pública en 2008 (Ley N° 8634), el SBD está constituido por la participación de todas las instituciones financieras y de desarrollo públicas y estatales de Costa Rica. Los bancos privados pueden participar en el SBD si optan por no cumplir ciertas estipulaciones de inclusión financiera (como estar activos en regiones específicas) que eximirían al banco privado de aportar recursos al SBD. Para ser claros, el SBD no es un banco *per se*. El SBD es un medio de coordinación sistémica del financiamiento del desarrollo y lo hace captando depósitos de instituciones financieras existentes y redirigiendo estos recursos financieros hacia programas de desarrollo prioritarios y áreas geográficas según lo autorizado por su Consejo de Gobierno [OCDE, 2020: 15, 19]. Cada banco que participa en el SBD administra su porción de estos fondos especiales. Hasta junio de 2023, el SBD ha atendido a más de 73,000 clientes (el 98 por ciento de ellos son micro, pequeñas y medianas empresas o mipymes) con préstamos por un total de poco más de 4,000 millones de dólares. Los préstamos promedian alrededor de 6,000 dólares cada uno a una tasa de interés del 5.98 por ciento.

El Banco Popular y de Desarrollo Comunal

El BPDC es un banco público único porque es propiedad de los trabajadores y está clasificado como banco público no estatal [BPDC, 2022: 12]. No es una cooperativa, sino una institución pública singularmente constituida. El BPDC fue fundado en 1969 por ley pública (N° 4351, Ley Orgánica del Banco Popular y de Desarrollo Comunal) como un banco por y para la clase trabajadora. Una reforma de 2002, la Ley de democratización de las Instancias del Decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, reforzó su carácter público, solidificó el papel de la Asamblea de Trabajadores a la hora de proporcionar dirección

