

POLÍTICA ECONÓMICA EN COSTA RICA: UN ANÁLISIS EN RETROSPECTIVA

Aníbal Barquero Chacón ¹

ÍNDICE

Resumen	98
Abstract	98
Interrogantes Introdutorias	98
Consolidación de la deuda externa y pérdidas del Banco Central de Costa Rica punto de partida	100
El acuerdo de 1989 con el Fondo Monetario como complemento	103
El modelo de política económica en los programas de ajuste estructural (paes) , y mediante el centro latinoamericano para la competitividad y el desarrollo sostenible (clacds)	106
La situación del Banco Central de Costa Rica y la continuación de las reformas	112
Las negociaciones de 1995 con el Fondo Monetario Internacional : punto definitivo de inflexión económica	116
Balance del período algunas particularidades : la cuestión fiscal versus la monetaria y financiera	125
Criterios de acción sobre la deuda interna	127
Visión del proceso 1998-2010	128
Conclusiones	132
Bibliografía	132

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Banco Central: Tasa de Crecimiento del PIB real 1980-1990	100
Grafico 2 Cepal: Principales indicadores económicos promedio para Costa Rica 1980-1990	105
Gráfico 3 Clacds: Clusters Centroamericanos potencialmente competitivos	110

1 Director del Posgrado en Dirección de Empresas, Universidad de Costa Rica, especialista en finanzas públicas y economía empresarial. Se ha desempeñado en el pasado como subdirector y director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica, consultor en organismos internacionales como CEPAL, CIAT, BCIE y proyecto BID-OCDE, Director de

Planificación Fiscal y Presidente de la Comisión de Hacienda Pública en la República de Costa Rica, entre otras funciones. Doctor del programa conjunto Universidad de Paris Sorbonne Nouvelle-Universidad de Costa Rica, Politiques Publiques et Développement., accord 4 du convention universitaire Mars 2007.

Gráfico 4 Banco Central: Deuda Externa Total/PIB 1975-1990	126
Gráfico 5 Banco Central: Deuda consolidada del Sector Público % del PIB 1991-2002	127

RESUMEN126

El presente estudio se orienta al estudio de la política económica, hechos y enfoques predominante en la república de Costa Rica durante las últimas tres décadas. Presenta el marco de referencia que envuelve la acción de gobierno en medio de las propuestas y 'condicionalidad' de los organismos financieros institucionales, los problemas locales de las finanzas públicas y la reforma financiera, y los requerimientos de una nueva era en el ámbito de la economía internacional.

Se siguen los trazos de nuevos actores, además las implicaciones para el país de la denominada macroeconomía conservadora y se propone que existe una unidad y definida línea de acción en la política económica in Costa Rica por lo menos en el período 1985-2010, se sugiere que análogas características presenta la región de Latino América de acuerdo a estudios del Fondo Monetario Internacional que se mencionan: un clima regional común in las condiciones ambientales, prácticas y políticas en el período considerado.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA ECONÓMICA -'CONDICIONALIDAD' -COMPETITIVIDAD-LIBERALIZACIÓN FINANCIERA -PÉRDIDAS 'CUASIFISCALES' -ENFOQUE MONETARISTA -AJUSTE ESTRUCTURAL -TRILEMA

ABSTRACT

We present a review of the economic policy, facts and predominant theoretical focus in the republic of Costa Rica during the last three decades. It presents the main frame who involved the government action, the proposals and conditionality by the financial international institutions, the local problems in the fiscal front the financial reform, and the requirements of a new era in economic international grounds.

We follow the paths of new actors also, in addition the implications for the country of the so named 'conservative macroeconomics' and propose that exists a unity and defined action line in economic policy in Costa Rica at least through 1985 to 2010. It is suggested that analogous characteristics presents the Latin American region according to International Monetary Fund studies mentioned in this paper: a common regional climate in the environmental conditions practices and policies during the considered period.

KEYWORDS: ECONOMIC POLICY –CONDITIONALITY –COMPETITIVENESS -FINANCIAL LIBERALIZATION –QUASI-FISCAL LOSSES –MONETARIST APPROACH- STRUCTURAL ADJUSTMENT- TRILEMMA

INTERROGANTES INTRODUCTORIAS

El presente estudio trata de establecer a partir del compendio del discurso y las medidas

oficiales de las autoridades públicas el predominio de un enfoque ortodoxo en la política económica de la República de Costa Rica, durante las últimas tres décadas por lo que tratamos de:

- identificar señalamientos que justifiquen o descarten que el desajuste económico interno se transfiera de las finanzas públicas al sistema de pagos al exterior, como supone el enfoque monetario de balanza de pagos ;
- analizar las relaciones existentes entre la documentación de las denominadas pérdidas del Banco Central el déficit financiero del sector público, y las fijaciones de los organismos financieros internacionales al respecto, tema asociado al intervencionismo estatal
- identificar el origen de los enunciados para establecer la dinámica de las tasas de interés y el modelo de fijación del tipo de cambio en una economía cada vez más abierta, con un mercado financiero cada vez más liberalizado, con una mayor presencia de las transacciones especulativas y una mayor participación en el mercado virtual de las transacciones bursátiles internacionales.

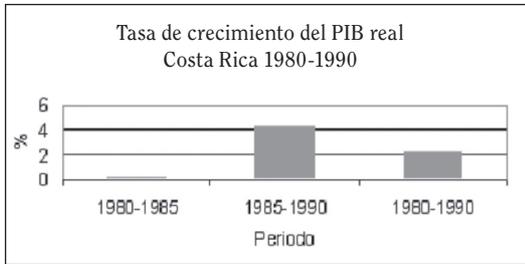
De los anteriores puntos de partida surgen interrogantes que pueden constituirse en guía de indagación para caracterizar los hechos más significativos de la política económica en el período indicado y para la reflexión sobre los cursos de acción en el presente:

1. ¿Cuáles son los principales temas, objetivos y estrategia de la agenda económica del período?
2. ¿Cuáles son los ejes referentes de la política económica en Costa Rica en los últimos 20 años?
3. ¿De qué diagnóstico o premisas de origen se ha partido?, ¿cuál se identificó como el problema central y cuáles como secundarios?
4. ¿Hacia qué objetivos apuntó la solución de los problemas?
 - 4.1- ¿con cuáles metas políticamente enunciadas?,
 - 4.2- ¿en el contexto de cual(es) estrategia(s)?,
 - 4.3- ¿que premisas teóricas o cuál(es) esquema(s) de referencia tienen en común los ejes de la política económica costarricense en el período? ,
- 4.4- ¿mediante la rectoría de cuál(es) instrumento(s) de política económica?
- 4.5- ¿con el beneplácito de cuales actores políticos?, ¿por qué?,
5. ¿Cuáles decisiones concretas de política pública configuran los ejes y dan su perfil a la estrategia?
6. ¿Partidos políticos de distinto signo e ideología en diferentes períodos de gobierno mantuvieron una continuidad en los enunciados de la política económica?
7. ¿Puede o no identificarse al menos el período 1980- 2010 como una unidad conceptual y estratégica en el pensamiento económico y la política económica costarricense?, ¿cuál es el balance de la situación de cara a la segunda década del siglo XXI?
8. ¿Qué conclusiones pueden derivarse con respecto a: los orígenes del proceso, sus logros, sus fallas más significativos, y las restricciones enfrentadas por la política económica?, a partir de una muestra representativa de las decisiones adoptadas.

Sin pretender ser exhaustivos, ni llegar a una cobertura completa de los hechos que la enmarcan , ni de la totalidad de sus rasgos distintivos, resulta indispensable para la constitución del hilo conductor de este estudio, identificar los momentos que le dan contenido a la política económica durante el período por decirlo así: hacer un levantamiento de sus hitos más representativos. Cuando no se cite fuente expresa de referencia del discurso oficial en el orden monetario financiero, corresponderá a la memoria del Banco Central del respectivo año.

De acuerdo con las estadísticas del Banco Central el período 1980-85 fue de estancamiento, conforme a una tendencia generalizada en América Latina, con variaciones anuales del PIB inferiores al 0,5%, para registrar una recuperación en la segunda mitad de esa misma década.

GRÁFICO 1



Fuente: Banco Central de Costa Rica 1990

Las particularidades de la década de los ochentas atienden al proceso de recuperación que paulatinamente inició la administración de gobierno 1982-86, y que proseguirán luego como se verá a continuación. El Banco Central llegó a registrar y contrastar en sus memorias el manejo muy favorable de la deuda pública en el período 1982-86, y la franca mejoría a partir de 1985, con respecto al resto de los países de Centroamérica, en una época caracterizada por la crisis de la deuda externa en América Latina. Lo que no mencionó fue la muy conocida asistencia directa de los Estados Unidos a que también se ha hecho referencia en el presente estudio, estimada en un millón de dólares diarios² y que tenía como antecedente el avance de la guerrilla marxista en Centroamérica, hasta llegar al affaire Irán-Contras que en la época trascendió a la opinión pública mundial, dada la magnitud del conflicto en la región centroamericana.

CONSOLIDACIÓN DE LA DEUDA EXTERNA Y PÉRDIDAS DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA, UN PUNTO DE PARTIDA :

Entre 1986 y 1987 , la principal inquietud de la administración de gobierno, gira en

2 Sin que se precisen cifras, y más bien con una tendencia a agregarlas pudiéndose desglosar existe un estudio de tono épico (1999) Fox J, Monge R, "USAID en el Desarrollo de Costa Rica", Academia de Centro América, San José, Costa Rica, por ejemplo sección II-B-3 pg 42 , o la insinuación contenida en el párrafo tercero de la pg 62 sobre dos observaciones finales, y la forma como se agrega la información en el Cuadro 2 del Anexo 2.

torno a las negociaciones de la deuda internacional del país, que apuntan a que las obligaciones se consoliden en el Banco Central.

Es entonces cuando, ante la envergadura de las obligaciones próximas a contraer de la deuda externa³ funcionarios del Banco empiezan a destacar los saldos negativos de los estados financieros del mismo y el problema de pérdidas, ante la inminencia de las nuevas obligaciones que de acuerdo con la exigencia de los organismos financieros internacionales, van a tener que asumir en la renegociación de la deuda del país.

Uno de los componentes tradicionales de pérdida se atribuía a créditos que el Central empieza en ese preciso momento a aducir que no eran transacciones de su giro de operación, sino más bien de naturaleza fiscal - de donde surgió la denominación de 'pérdidas cuasifiscales' que a partir de entonces empiezan a utilizar funcionarios del Banco - además de otros componentes originados en la aplicación de políticas de control monetario, como los gastos en la atención de los bonos de estabilización monetaria, consecuencia de las clásicas operaciones de mercado abierto.

Tal instrumento, era considerado por los funcionarios del Central prácticamente desde su fundación conforme a la doctrina imperante, como el medio más efectivo de control de la liquidez, y en consecuencia de la oferta monetaria, en la correlación atribuida con el crecimiento de los precios internos. Los hechos entonces y ahora, como se infiere de las estadísticas que involucran esas variables, continúan sin ofrecer una correlación directa contundente al respecto dado que en los desfases más significativos de la inflación la masa monetaria presenta tendencias diversas, sin que en los desfases medios de la inflación, del orden del 10% al 14 % se registre una uniformidad significativa, ni aun considerando rezagos. Aunque no es posible negar la correlación de la cantidad de dinero en circulación con los precios, no es sostenible la tesis que le constituye en el referente

3 Carta intenciones del Gobierno de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional 29 de Marzo 1989, pg 12

central de la política económica en nuestro medio en los últimos sesenta años.

Propuestas de medidas de fuerte control monetario también trascienden al activismo de la sociedad civil, desde los mejores tiempos de la Asociación Nacional de Fomento Económico (1972-1992), hasta publicaciones recientes que aluden en el presente año de 2010, a la baja inflacionaria relacionada con la 'ralentización' de la economía producto de la recesión internacional del bienio 2008-2009.⁴

El tema de las pérdidas del Banco Central, desde el cierre de la década de los ochentas, coincidiendo con la renegociación de la deuda pública externa del país -cuya consolidación se efectúa institucionalmente en el Banco Central- y hasta nuestros días, continúa siendo el discurso de soporte, del elusivo manejo de la inflación que registra el programa monetario del Banco Central⁵. Lo anterior, pese a diferentes ajustes metodológicos que han sido propuestos en dicho programa, con el transcurso de los años, asociado a los temas del tipo de cambio real y la competitividad del país en el exterior.

Paralelamente en la misma época de cierre de los ochentas, ingresa a la agenda el tema de la liberalización financiera. En agosto de 1987, se registra la autorización a los intermediarios financieros para que fijaran, de acuerdo

con sus propios criterios, las tasas de interés en sus operaciones activas y pasivas. En esta forma se pretendió que fueran las condiciones del mercado las que empezaran a fijar el costo del dinero, según se argumentó con el fin de evitar la dispersión y un encarecimiento que podría resultar injustificado del crédito bancario. El Banco Central, dispuso entonces fijar el margen entre la tasa mínima (equivalente a la tasa pasiva a seis meses plazo) y la tasa activa máxima, fuera de 10 puntos porcentuales en los últimos cinco meses de 1986, a la vez que dispuso reducir dicho margen a 9 puntos para el primer semestre de 1987 y a 8 puntos a partir de julio de ese mismo año.

Se estableció también que las tasas de interés de cada actividad fueran de aplicación uniforme para todos los usuarios del crédito. No obstante esas medidas, en razón de que ciertas operaciones relacionadas con el redescuento y con algunos contratos de crédito estaban regidas por la tasa básica pasiva, el Banco Central siguió determinando una tasa de referencia para tales propósitos, definiéndola a partir del promedio ponderado de las tasas de interés concedidas a los depósitos a seis meses plazo, por los intermediarios financieros regulados.

Como complemento de las medidas anteriormente comentadas, en septiembre de 1987 la Autoridad Presupuestaria, con el propósito de allegar recursos al fisco y contribuir a los esfuerzos del Banco Central para controlar el crecimiento de los medios de pago sin incrementar en exceso el costo del dinero, propuso una directriz, que fue aprobada por el Consejo de Gobierno. Mediante la disposición se estableció que las compras de títulos valores a plazo, tanto las nuevas como las reinversiones en valores mobiliarios por parte de las instituciones no bancarias del Sector Público, se realizarían obligatoriamente en bonos de estabilización monetaria y en títulos del Gobierno, con lo cual se aseguró un mercado cautivo que aún

4 Como referencia de contacto con la temática en el período reciente puede verse el editorial del diario 'La Nación' de San José, Costa Rica, titulado: 'Sostenibilidad de la Inflación', correspondiente a la edición del 11 de Enero del año 2010.

5 Véanse tal respecto declaraciones expresas en ese sentido del Presidente del Banco Central el 15 de Noviembre anterior que pueden verse en: <http://www.nacion.com/2010-11-15/Economia/NotasSecundarias/Economia2587341.aspx> accedido 15 de Noviembre del 2010 21:30 hrs y en concordancia: la decisión de limitar el aporte a la sostenibilidad de cambio a no más de \$100 millones mensuales, según lo establecido en el artículo 14 de la sesión N° 5477 de la Junta Directiva del Banco Central del 3 de Noviembre del 2010:

acuerda, por mayoría y en firme:

modificar el límite máximo mensual del Programa de Fortalecimiento de Reservas Internacionales, acordado en el artículo 5 del acta de la sesión 5471-2010, del 1 de setiembre del 2010, para que en los meses de noviembre y diciembre del 2010 y del 2011 dicho límite máximo mensual se ubique en US\$100 millones y, en los meses restantes del 2011, dicho monto se sitúe en un máximo de US\$75 millones por mes.

más de dos décadas después afecta la rentabilidad de recursos de inversión del Instituto Costarricense de Electricidad, de fondos de interés social como el de Invalidez Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, hasta exceder las previsiones de riesgo establecidas por las regulaciones que orientan la gestión de la Superintendencia de Pensiones en la presente década, pese a las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador, que liberaban a esa última institución de las directrices de la Autoridad Presupuestaria ⁶.

El bienio 1988-1989 es significativo por la atención de diferentes compromisos internacionales entre los que destacan los convenios firmados por el Gobierno de Costa Rica como el de contingencia suscrito con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el convenio de cooperación técnica con la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el segundo programa de ajuste estructural firmado con el Banco Mundial. El propósito de estos convenios según señalaba el gobierno en la prensa de la época, consistía en consolidar el proceso de estabilización y la reactivación de la economía, en el caso de los dos primeros y en fomentar la producción a mediano y largo plazo en el último.

El logro de esos objetivos, según lo establecido con el FMI y la AID, se efectuaría, principalmente, por medio de: una reducción del déficit del sector público, una mejora en la posición externa, una reducción del crédito del sistema bancario al sector público no financiero, y la aplicación de una política salarial mínima en atención a la legislación establecida. Este último tema que parece de finalidad social constituye el inicio de una sistemática llamada a la contención de los aumentos salariales automáticos en el sector público en el lenguaje sutil del Fondo ⁷.

6 Véanse en cuanto a lo señalado los artículos 79 y 85 de la Ley 7983 de 16 de Febrero del año 2000, publicada en el Alcance 11 a la Gaceta N° 35 de 18 de Febrero del 2000. En el artículo 85, particularmente la reforma al artículo 1° de la Ley N° 17 de 22 de Octubre de 1943.

7 A la vez que el seguimiento al avance en la reforma financiera es infaltable en los reportes de las verificaciones anuales al amparo del artículo IV° del Convenio constitutivo con el Fondo, periódicamente se llama la atención sobre la gravitación de los ajustes salariales por inflación en el sector público. Así por ejemplo en International Monetary Fund(2001:10) 'Costa Rica Staff Report for the 2001 Article IV Consultation' el reporte correspondiente al año 2001, fechado el 25 de Junio en Washington y aprobado por Claudio M Loser y Jesús Seade se lee en el numeral 17: '...La misión urge a las autoridades a mejorar el manejo del gasto simplificando la compleja estructura salarial ...la planilla del sector público no financiero se espera que en el 2001 se eleve al 9% desde un 7,7% en 1997... mientras que la base salarial tiende a crecer en línea con la inflación los salarios incluyen elementos adicionales basados en el trabajo de los empleados, nivel educativo, antigüedad y otras características que multiplican la base salarial y los ingresos con destino específico complican el manejo fiscal. Dicha inquietud forma parte de otro conjunto de medidas vinculadas a la concepción ortodoxa del Fondo sobre la gestión de la Oferta Monetaria y en relación con su objetivo fundamental en los últimos veinte años que es la reforma financiera. En el caso concreto a que se hace referencia la relación se establece con el numeral 18 del informe : Un excesivo déficit del sector público generaría un aumento en la deuda pública que es inconsistente con la política crediticia planeada. La misión estimó que los requerimientos de préstamos del sector público pondrían presión sobre las tasas de interés internas así como en la posición de las reservas internacionales ...', en su versión original:

Como marco de referencia de todo el proceso se mantiene el control de la inflación mediante la reducción del medio circulante y el dinero con poder expansivo. En abril de 1988, con el propósito de recoger dinero, se induce

dicamente se llama la atención sobre la gravitación de los ajustes salariales por inflación en el sector público. Así por ejemplo en International Monetary Fund(2001:10) 'Costa Rica Staff Report for the 2001 Article IV Consultation' el reporte correspondiente al año 2001, fechado el 25 de Junio en Washington y aprobado por Claudio M Loser y Jesús Seade se lee en el numeral 17: '...La misión urge a las autoridades a mejorar el manejo del gasto simplificando la compleja estructura salarial ...la planilla del sector público no financiero se espera que en el 2001 se eleve al 9% desde un 7,7% en 1997... mientras que la base salarial tiende a crecer en línea con la inflación los salarios incluyen elementos adicionales basados en el trabajo de los empleados, nivel educativo, antigüedad y otras características que multiplican la base salarial y los ingresos con destino específico complican el manejo fiscal. Dicha inquietud forma parte de otro conjunto de medidas vinculadas a la concepción ortodoxa del Fondo sobre la gestión de la Oferta Monetaria y en relación con su objetivo fundamental en los últimos veinte años que es la reforma financiera. En el caso concreto a que se hace referencia la relación se establece con el numeral 18 del informe : Un excesivo déficit del sector público generaría un aumento en la deuda pública que es inconsistente con la política crediticia planeada. La misión estimó que los requerimientos de préstamos del sector público pondrían presión sobre las tasas de interés internas así como en la posición de las reservas internacionales ...', en su versión original:

17-' The staff urged the authorities to improve expenditures management by simplifying the complex wage structure ...the wage bill of the non financial public sector is expected to reach over 9% of GDP in 2001 from 7,7% in 1997...while the salaries tended to rise in line with inflation actual salaries included additional elements-based on the employees' job, educational level, seniority and other characteristics- that effectively multiplies the base salary...the authorities agreed that the wage structure and revenue earmarking complicates fiscal management. 18-An overall public sector deficit ...would generate an increase in public debt that is inconsistent with the planned credit policy. The staff estimated that the increased public sector borrowing requirement would put pressure on domestic interest rates as well as the international reserve position'

una contracción monetaria a cuyo efecto se dispuso elevar del 17% al 20% y posteriormente en mayo al 22%, la tasa de interés anual de los Bonos de Estabilización Monetaria a 3 meses plazo, según fue entonces señalado para impedir un grave deterioro de la posición externa del país y un mayor crecimiento de los precios. Hoy en el 2010 la temática gira alrededor del costo financiero de la sostenibilidad del tipo de cambio, el aumento de las pérdidas del banco central si lo hiciera el instituto emisor y su incidencia en términos de la inflación, por lo que sin tapujos el presidente de la Junta Directiva señala que dada la ausencia de grados de libertad sólo es viable con la transferencia de recursos fiscales ⁸.

Conscientes de la problemática que conllevaban nuevas alzas en las tasas de interés para favorecer las captaciones, el Banco Central buscó un mecanismo alternativo para colocar Bonos de Estabilización Monetaria, sin tener que incrementar el rédito de esos valores. Por ello el gobierno promovió políticas tendientes a la firma de un convenio con la Caja Costarricense de Seguro Social mediante el cual esa Institución debió adquirir ₡3.600,0 millones de esos Bonos durante el año. Al finalizar 1988 esa entidad había aumentado en ₡3.403,0 millones la tenencia de dichos títulos con respecto al saldo de un año antes. Se instó además a los bancos para que adquirieran Bonos de Estabilización en la medida de sus posibilidades.

Con respecto a las tasas activas se avanza en la propuesta en Octubre de 1989 modificando la disposición contenida en las Regulaciones Generales de Crédito y de Tasas de Interés que fijaba un margen de nueve puntos porcentuales entre la tasa activa mínima y la activa máxima, estableciendo así un margen de referencia para la movilización de las tasas activas. No obstante se hizo la salvedad de que la tasa activa mínima de cada intermediario financiero fuera igual a su tasa pasiva a seis meses, o en ausencia de captación a ese plazo a la tasa básica calculada por el Banco Central de Costa Rica.

Lo que las anteriores medidas evidenciaron fueron las implicaciones que conllevaba el proceso de liberalización de tasas de interés que sería relanzada por la Junta Directiva del Central, en la siguiente administración de gobierno (1990-94) que estableció como línea de acción, otorgar a los distintos intermediarios financieros amplia libertad para fijar sus tasas de interés, tanto pasivas como activas. No obstante desde el inicio, prevaleció como restricción que la tasa activa mínima no fuera inferior a la tasa establecida para los depósitos a seis meses plazo, pudiendo los intermediarios financieros aplicar tasas activas distintas en una misma actividad económica, en aquellos casos en que el riesgo de la operación lo justificara.

Por su parte, desde la perspectiva del Banco Central la década de los ochenta cierra con los enunciados tradicionales de hacer compatible la evolución de los niveles de los agregados monetarios con las metas macroeconómicas planteadas, mediante la utilización de los instrumentos tradicionales de control monetario como las operaciones de mercado abierto, el encaje legal y el redescuento, conforme a los enunciados de cierre del informe anual del ente emisor correspondiente a 1989, y prevalecerían en las dos décadas siguientes como más adelante se verá.

EL ACUERDO DE 1989 CON EL FONDO MONETARIO COMO COMPLEMENTO:

Con el cierre de la década los jefes del Banco Central y el Ministerio de Hacienda de la administración 1986-90 proceden a firmar un acuerdo importante con el Fondo Monetario Internacional ⁹, donde se ofrece una visión de conjunto de la naturaleza de las principales dificultades y las medidas de política para enfrentarlas, siendo el principal objetivo satisfacer los requerimientos que permitan un arreglo definitivo de la deuda externa del país que entro en mora desde inicios de la década de los ochentas, particularmente a partir del momento en que en las postrimerías de la administración de

8 Ver referencias contenidas también en nota 4 al respecto

9 Carta de intenciones, dirigida a Michel Camdessus, Director Gerente con fecha 29 de Marzo de 1989

gobierno 1978-82, torpemente se rompieron relaciones con el Fondo Monetario Internacional, con lo que se entró en crisis con la comunidad financiera internacional.

No es de extrañar que en la carta de intenciones fechada 29 de Marzo de 1989, que constituye la fuente de referencia para las consideraciones que siguen, se empiece destacando las dificultades que tiene el país para enfrentar el pago de la deuda externa y su disposición de entrar en un arreglo con sus acreedores, compatible con la capacidad de manejo del país, lo que es viable dado la tónica de dificultad generalizada de pagos al exterior en América Latina incluida la mora en que se encuentran economías de mucho mayor calado que la costarricense. Dicho acuerdo con el Fondo se inscribe entre las condiciones del Club de París para formalizar las negociaciones de la deuda externa del país, proceso que se iniciaría una vez que el Directorio Ejecutivo del Fondo aprobara este convenio. A la vez se engarza con las previsiones del segundo convenio de ajuste estructural suscrito poco antes con el Banco Mundial.

Teniendo en cuenta que está previsto que el Banco Central asuma la gestión de los adeudos externos, se hace entonces – Marzo de 1989- referencia a las pérdidas del Banco Central las que simplemente se dan por un hecho sin más calificación ni pretensión en esta oportunidad, tan solo considerando su impacto en el déficit del sector público. Se declara entonces como único motivo, que las pérdidas del Banco Central se deben a que asumió deuda externa del sector público sin señalar su relación con la sostenibilidad cambiaria del país. Lo que no dice es que su antecedente en buena parte de los casos, fue el sostenimiento de la paridad cambiaria del país.

Expresamente en la cláusula décimo séptima del convenio, se reconoce que salvo se negociar un arreglo para reducir el endeudamiento externo, las posibilidades de disminuir las pérdidas registradas, eran limitadas, estimándose que mientras no se hubiere celebrado ese arreglo, las pérdidas del Banco Central se fijaban para efectos del convenio, en un 3% de PIB en 1989, manteniendo así el lo mismo nivel, que en el año precedente.

El faltante del Banco agregado al del Gobierno Central, es decir la parte deficitaria de las finanzas del sector público, como en tantas otras oportunidades ha sido la tónica, se compensaría con ‘superávits’ en el resto del sector público. Se citó en tal oportunidad nuevamente de manera expresa la generación de excedentes presupuestarios en el Instituto Costarricense de Electricidad, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Refinadora Costarricense de Petróleo, la Junta de Protección Social y el Consejo Nacional de Producción. Se hacía también profesión de fe de que el gobierno mantendría la liberalización de las tasas de interés para que estas fueran exclusivamente fijadas por el mercado, según se indicó principalmente con el propósito de estimular el ahorro. Desde luego debe señalarse que tasas pasivas altas conllevarían alza en el crédito, en momentos que se aspiraba a una contención de los medios de pago.

En cuanto al tipo de cambio el compromiso fue ir hacia una mayor flexibilidad cambiaria – como observaremos que constituye una constante durante todo el período que estudiamos- según se señalaba a favor de la competitividad del país, especialmente considerando la inminente adhesión del país al Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), considerando la apertura iniciada con la suscripción del primer convenio de Ajuste Estructural (1984), los compromisos para profundizar en el proceso adquiridos en el período que se avecina, dado con futuras reducciones de los aranceles de importación, lo que podría llegar a requerir una depreciación real del colón.

También se ratifica la disposición del gobierno de proseguir el ajuste estructural iniciado con el concurso del Banco Mundial, mediante el segundo convenio suscrito el año precedente (1988). Así se declara que el gobierno continuará realizando reformas estructurales centradas en cuatro áreas principales: i- la modificación del sistema de aranceles de importación y de los incentivos en el sector externo, ii- la reforma del sector financiero, iii- la reestructuración de las políticas de precios, comercialización y subsidios en el sector agrícola y, iv- la racionalización del sector

público, incluyendo el traslado al sector privado de empresas públicas.

En cuanto a aranceles, desde 1986 Costa Rica había reducido paulatinamente la tasa arancelaria media y la dispersión del arancel externo, y el Gobierno se comprometía ahora a efectuar reducciones semestrales de dichas tasas arancelarias, con objeto de llegar a un porcentaje máximo del 40% para fines de 1990 y a iniciar el establecimiento en un término no mayor de tres meses de un nuevo sistema de incentivos a la inversión y a la producción congruente con las estipulaciones del GATT. También se adquirió el compromiso de reducir el depósito previo obligatorio para la compra de divisas del 50% que regía, a un máximo del 10% al finalizar el año 1989.

En materia de liberalización financiera se adquirirían dos compromisos: a) una mayor liberalización cambiaria, y b) un mayor control de las entidades financieras no bancarias, considerando de manera muy especial la inestabilidad que se registró en el sector en el bienio 1987-88 dando lugar a la quiebra de algunos intermediarios financieros, hasta con saldo trágico de muertes en la persona de prominentes

gestores de ese tipo de negocios. Se esperaba que la legislación entonces recientemente promulgada reforzando la autoridad de la Auditoría General de Entidades Financieras y extendiendo su control sobre intermediarios no bancarios habría de contribuir. Quedaba claro además que debía procederse a la venta de la Corporación de Desarrollo S.A (Codesa) y sus subsidiarias a la mayor brevedad, proceso iniciado con anterioridad.

Hemos señalado que la problemática de la deuda externa principal objetivo del convenio se extendía por toda Latinoamérica, igual que un estancamiento de la producción que ha llevado en la literatura sobre los años ochentas a denominarla la década perdida. Así, el balance de la década de los ochentas en América Latina, registró altas tasas anuales de inflación, alcanzando picos máximos en los tres primeros años de esa década, cuando la variación anual promedio llegó a sobrepasar el 35%, situación cuya tendencia empezaría a cambiar luego de 1985, con deudas acumuladas de una magnitud al valor de la producción anual del país.

Dicha situación se evidencia en cifras de la CEPAL:

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS PROMEDIO PARA COSTA RICA 1980-1990

Periodo	Tasa crecimiento PIB	Inflación	Deuda Externa / PIB	Déficit Fiscal / PIB
1980-85	0,2	37,4	62,3	8,2
1985-90	4,3	16,8	105,3	2

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1991

Superada la crisis de los ochentas, procederemos a documentar una visión panorámica de lo acaecido en el período 1990 - 2005 a partir de la investigación de los hechos, las medidas de política y sus antecedentes, partiendo de estudios monográficos, la evolución estructural de los indicadores de producción y comercio exterior, documentos del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, negociaciones y propuestas del Fondo Monetario Internacional. También informes, documentos y memorias del Ministerio de Hacienda, así

como relaciones de hechos contenidas en informes periódicos de la Comisión Económica para América Latina, y algunos estudios de fuentes alternativas que se irán citando.

Comparativamente en el caso concreto de Costa Rica, al cierre de los años de 1981 y 1982 el aumento interanual de los precios fue del orden del 65% y el 80% respectivamente, y aún iniciando la década de los noventas del orden del 25%, 1990 y 1991, y para 1993 superiores al 20%, conforme a los índices de la entonces Dirección de Estadística y Censos y

del Banco Central de Costa Rica, para los años citados.

Al inicio de la década de los noventas, el eje de referencia lo constituyen la magnitud del gasto público y el déficit fiscal que en una relación de promedios ponderados, llegó a desplazarse del 2% a cerca del 5% con respecto al PIB, originando como era de esperar una importante presión al financiamiento del déficit financiero del Gobierno Central, sobre el resto del sector público, a la problemática de la deuda interna, y a las medidas promovidas por el Banco Central para que se asumiera la atención de sus pasivos. Lo anterior además de presentar tasas de inflación elevadas por encima del 15% y en una media del 20% (1990-92), en virtud de las convicciones ideológicas, de los jefes del instituto emisor y la gestión hacendaria, acentúa la ortodoxia monetarista, y la liberalización financiera desde el Banco Central.

Las dificultades que provocó la moratoria de la deuda externa del país y la dificultad para normalizar las relaciones financieras con el exterior, en medio de las negociaciones que tenían lugar por intermedio del Club de París, y la irrupción del Plan Brady en el inicio de la década de los 90, provocó que el financiamiento público se deslizara hacia el crédito interno, con altas tasas de interés por encima del 20%, que desde luego presionaban sobre el precio del dinero en el resto de la economía. La negociación de la deuda externa abrió paso entonces, a la posibilidad de recompra de títulos a un menor precio dando origen a la baja significativa de los pasivos, registrada en la década de los noventas en el sector público global.

Ante tal estado de cosas, se promueven por diferentes medios iniciativas tendientes a reducir el gasto público como la supresión de la participación estatal en la agricultura, eliminando las políticas de sustentación de precios, y se sustituye una política de soberanía alimentaria impulsada por las administraciones de gobierno de 1970 a 1978, por una de aprovisionamiento externo principalmente de granos en los mercados internacionales, públicamente sustentada al amparo de los enfoques teóricos de las ventajas comparativas. En el sector público se mantienen restricciones al crecimiento

de la fuerza laboral teniendo por antecedente la Ley 6955 denominada de “Equilibrio Financiero para el Sector Público”, se promueve la movilidad laboral y la privatización de servicios, instituciones públicas y programas con la participación de la Fundación para la Cooperación Estatal (FUCE)¹⁰ financiada por el AID, al igual que los programas para eliminar las empresas públicas, particularmente la Corporación de Desarrollo S.A (Codesa) y sus subsidiarias.

EL MODELO DE POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL (PAES), Y DEL CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA COMPETITIVIDAD Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE (CLACDS):

En la segunda mitad de la década de los ochentas, los noventas, y primera mitad de la presente década (2000-05), se hace presente la influencia de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial. Específicamente entre las administraciones de gobierno 1986-1990 (segundo programa de ajuste estructural) y 1994 a 2002 (tercer programa de ajuste estructural), flexibilidad laboral, apertura de servicios públicos, reforma financiera tendiente principalmente a reforzar las atribuciones del Central, modificación de las reglas del juego entre la banca pública y la privada, el Tratado de Libre Comercio con Centro América (CAFTA) que exigirán constituir los Estados Unidos inicialmente con Centro América y después con República Dominicana, y el tema de la competitividad. Valga señalar que únicamente la administración de gobierno 2002-2006 no comprometió su

10 Además de su participación en el cierre de empresas públicas, impulsó programas de movilidad laboral cubriendo el pago de las prestaciones sociales entre 1995 y el 2002. Todavía en el año 2008 tenía presencia en el país, véase la Nación, sección El País: del Miércoles 13 de agosto del 2008: FUCE financió 55 consultorías para Gobierno: organismo maneja dinero sin controles, hay diez contratos que vencen este mes; después dejará de pagar servicios Casa Presidencial, proyectos de Limón y Gobierno Digital fueron beneficiados, también y del Jueves 21 de Agosto del 2008: 'FUCE pagó consultorías por \$800.000 para este Gobierno'.

accionar más que con el tema de la competitividad, y en el planteamiento de una reforma tributaria, por la situación de ingresos que venía enfrentando.

Como es sabido, los Programas de Ajuste Estructural (PAE), se encaminaban a hacer modificaciones en el sistema económico, y a promover a nivel de enunciados, el recambio tecnológico, como medio de preparación de los países para la apertura arancelaria. Fue este el primer paso con el que se iniciaron ese tipo de acuerdos, en apoyo de la Iniciativa de las Américas que lo era de integración comercial del continente americano promovida por los Estados Unidos.

El primero de los convenios de ajuste estructural con el Banco Mundial data de 1984, y se contrajo al inicio de la desgravación arancelaria contenidos en dos anexos del convenio. Seguiría luego el segundo programa de ajuste estructural en 1988, en el caso de Costa Rica: con el inicio de la reforma financiera, la disminución del tamaño del estado, los procesos de desregulación, y la reforma tributaria, en nombre del aumento de la competitividad, como temas centrales.

La aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, N° 7092 de 21 de Abril de 1988, que entró en vigencia un mes después y la aprobación el 26 de octubre de 1988, de la “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República”, N° 7107 de 4 de Noviembre de 1988¹¹, marcan el inicio de medidas en cumplimiento del segundo programa de ajuste estructural, convenios en los que resultó práctica común que los acuerdos empezaran a ejecutarse aún antes de su aprobación formal. El principal esfuerzo de la Ley del Impuesto sobre la Renta se orientó entonces a la reducción del porcentaje de las alícuotas y de los tramos tarifarios en dirección de no más de dos niveles de gravamen única para el tributo, manteniendo su carácter cedular, en vez de las escalas progresivas que

regían hasta entonces. Se debate ya no en términos de impuestos directos e indirectos, sino en término de impuestos a los “stocks” y al gasto, también en torno a la traslación versus la no traslación del impuesto, hasta entonces doctrina de la ortodoxia fiscal, y la relación tarifa producto impositivo, referido a la curva de Laffer¹², según la cual menores tarifas impositivas, posibilitarían mayores recaudaciones y más precisamente el efecto positivo que ejercerían menores tasas de imposición marginal sobre las recaudaciones. Dicha visión se engarzó con la visión de orientar la política económica por el lado de la oferta, a partir de la década de los ochentas, que también adhirieron los programas de ajuste estructural en contraposición a la opción Keynesiana que venía desde la década de los años treinta de orientación por el lado de la demanda.

El país debía reducir en consecuencia las tasas marginales del impuesto sobre la renta, simplificar y unificar la recaudación del impuesto a los salarios, y suprimir parte de los incentivos fiscales vigentes, que en la visión de los defensores de la reforma, distorsionaban la asignación de recursos productivos, lo que finalmente concretó mediante la ley número 7092 en el año 1988. También debía iniciarse la liberalización del sistema financiero, en nombre de una mayor eficiencia de ese sector, así como una mejor supervisión y control de los intermediarios financieros, según se dijo para promover la competitividad del país.

La ley de modernización del sistema financiero de 1988, incluyó un mecanismo de regulación mediante el establecimiento de la Auditoría General de Entidades Financieras, con potestad para regular todas las entidades que operen en el mercado bancario y no bancario, públicas y privadas con lo cual se incrementa la cobertura de las instituciones sujetas al control de la Autoridad Monetaria. Además de las modificaciones antes citadas, en la Ley de Modernización del Sistema Financiero se incluyeron otras disposiciones referentes a las regulaciones sobre encajes mínimos legales

11 Ley del Impuesto sobre la Renta N° 7092 de 21 de Abril de 1988, publicada en la Gaceta N° 96 del 19 de Mayo siguiente y “Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República”, N° 7107 de 4 de Noviembre de 1988, publicada en la Gaceta N° 222 de 22 de Noviembre de 1988

12 Arthur B. Laffer, Arthur B. and Thomson Jeffrey, “The 2003 Laffer State Competitive Environment,” Laffer Associates, January 31, 2003, USA

y a los límites máximos de crédito que pueden conceder los bancos a cada persona natural o jurídica.

Otras medidas de gobierno en la misma dirección en la época son: la ruptura de los monopolios de refinación y comercialización de hidrocarburos, generación eléctrica, telecomunicaciones, y seguros objeto de atención entre el segundo y el tercer programa de ajuste estructural entre 1992 y 1998, en un proceso que se prolongará hasta nuestros días, con la particularidad de que no requirió tampoco estar aprobado para empezar a ejecutarse. Recordemos que el tercer programa se aprobó mediante ley 7454 y entró en vigencia con su publicación en el alcance N° 38 a la Gaceta No. 243, del veintidós de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

La administración de gobierno 90-94, como parte en unos casos y anticipo en otros, comprendidos en el segundo y tercer programa de ajuste estructural, promovió la liberación en materia de tasas de interés, registro de capitales, y regulación crediticia, limitar la presencia de la banca estatal, planteó la supresión de la garantía sobre sus depósitos, y la reforma de la ley orgánica del Banco Central. Nótese como existe una lógica a la que subyace la ortodoxia económica en los instrumentos aplicados por los organismos internacionales, que además de la liberación de los mercados y la desestatización, se vincula al encadenamiento internacional de los mercados, y a la promoción de la competitividad del país en el mismo contexto, que acompañaría muy pronto el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) como veremos luego, desde el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) con el apoyo del Centro Internacional para el Desarrollo de la Universidad de Harvard.¹³

Siguiendo tal lógica, en la administración 1994-1998, se concretó la reforma financiera centrada en la promulgación de una nueva ley orgánica para el Banco Central de Costa Rica, incluidas medidas fiscales para hacer frente a sus pasivos, la ruptura del monopolio de los depósitos en manos de la banca estatal, la reforma de los regímenes de pensiones, y la inserción tecnológica bajo el modelo de los "clusters", impulsado por el Clacds (Centro Latinoamericano para la competitividad y el Desarrollo Sostenible), constituido en agenda de trabajo de ese programa, instalado en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.

Olsen of Costa Rica, a former Mason Fellow at the Kennedy School of Government, came to the Harvard Institute for International Development (HIID) last Wednesday to participate in an afternoon and evening of working sessions on sustainable development and economic integration in Central America.

Entre otras personas que asistieron a la reunión la noche anterior, además de varios presidentes de Centro América se citan: Jeffrey Sachs, director of HIID and Galen L. Stone Professor of International Trade; Michael Porter, C. Roland Christensen Professor of Business Administration at the Business School; and other faculty from several schools at Harvard ...meetings took place under the aegis of the Central America Project, a University-wide project that HIID oversees and that provides policy research and advice to the five nations of Central America listed above. Conducted in conjunction with INCAE, a renowned business school in Central America. Several aspects of this project are noteworthy: it evolved from a Central American initiative, the 1994 regional Alliance for Sustainable Development...Other Harvard participants in and advisers to the project include: Professor Porter at the Business School; Professors William Fisher, Martha Field, Philip Heymann, and Anne-Marie Slaughter of the Law School; John Coatsworth, director of the David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) and Monroe Gutman Professor of Latin American Affairs; and Jorge Dominguez, director of the Center for International Affairs and Clarence Dillon Professor of International Affairs ... President Figueres was an integral force in the birth of the project and is a vocal supporter of the need for well-thought-out and integrated policies for sustainable regional development.

13 La relación Harvard, Incae, Presidente de la República de Costa Rica de la administración de gobierno (1994-1998) estuvo entonces documentada, y es muy escasa una década más tarde. Evidencia de la misma se observa en una publicación de la Gazette de Harvard de Octubre de 1997: The Harvard University Gazette, October 2, 1997 Sustainable development in Central America is discussion topic: President José María Figueres

Quizá el caso más sonado en relación con la implantación de “clusters” tecnológicos en el país objeto de imposición por parte del Estado en esa oportunidad, fue el ‘establecimiento’ de la infraestructura pública, que requirió ser concretada hasta con intervención directa de la fuerza pública en medio de protestas y manifestaciones significativas de vecinos de residenciales no precisamente de grupos sociales marginales, como Cariari y los Arcos, en el distrito de la Asunción, cantón de Belén, Heredia, quienes se lanzaron a las calles por el perjuicio a su ‘habitat’ y modo de vida, ante la arremetida de inversiones multimillonarias del Estado en infraestructura: redes vial eléctrica y de telecomunicaciones , por parte de la administración de gobierno (1994-1998) , como condición para el establecimiento de sus edificaciones por parte de Integrated Electronics (Intel) en el país . De esta empresa, con aporte en algún grado para el país, aun sigue sin ser cuantificado ni por el Banco Central ni por estudios independientes, su aporte al valor agregado interno, por el secretismo de la empresa como ha podido apreciar directamente el autor de estos apuntes , o por la discreción y presunta dispersión de la información en el Banco Central de Costa Rica que dicen no tenerla disponible ni actualizada en su poder “por el momento”.¹⁴

14 La consulta se efectuó por intermedio de las oficinas de los teléfonos indicados para la obtención de información en estudios económicos del Banco Central donde en la tercera semana de Setiembre del 2009 se nos dirigió a los teléfonos 2243-3255, 3281, 3285, 3256 y 3175. El 20 de Noviembre del 2009 en visita efectuada por dos asistentes del suscrito a la sección a cargo de las estadísticas económicas de producción se indicó que esa información era confidencialidad. En un nuevo intento el día 9 de Marzo del 2010 ante la División de Estudios Económicos del Banco Central, tanto el funcionario Carlos Carrillo , como la Dirección de la División de Estudios Económicos a cargo del señor Roger Madrigal indicaron que por disposición institucional toda información relacionada con INTEL es confidencial y no puede suministrarse. Además al respecto hemos podido localizar y tenemos en nuestro poder un ejemplar de la publicación del Grupo Banco Mundial con un encabezado curioso para un organismo de esa naturaleza ya que presenta un título más próximo a la publicitación de una empresa: (2006) Multilateral

Destacan entonces también documentos del CLACDS ¹⁵ , promoviendo medidas de política tendientes a consolidar la liberalización del comercio, la reducción de la presencia del Estado, la remoción de barreras arancelarias, los temas de seguridad jurídica, la concesión de obra pública, la promoción y diversificación de las exportaciones , y la asociación tecnológica inserta en el contexto de los “clusters” a que se ha hecho referencia previamente, algunos de estos últimos se previeron con alcance regional en Centro América:

Clusters Regionales: Se trata de nexos de mercado entre empresas complementarias, que poseen un potencial de clase mundial y que fueron identificados en su participación para cada uno de los países, como se observa en el diagrama del CLACDS presentado aquí. Así por ejemplo:

- Cluster de Turismo, configurando cinco categorías, según destino y mercado potencial,

Investment Guarantee Agency (MIGA), The World Bank Group : “ The Impact of Intel in Costa Rica” nine years after the decision to invest” , en cuyos créditos pg 2, se citan a INTEL, CINDE y al entonces Rector del INCAE. Dicha publicación tampoco nos permite una aproximación a los aportes reales de Intel a la economía del país, ya que presenta cifras de la economía del país que en algunos cuadros atribuye de manera conjunta a varias entidades como: Comex, Procomer, Banco Central, ICT, Aduanas y la revista ‘Actualidad Económica’ . Así en el Capítulo II ‘Post-investment Impact’ pgs 13 a 24, que es donde se atribuyen impactos macroeconómico y donde se menciona la contribución de Intel a la economía nacional, no aparecen como norma fuentes precisas de referencia . Así por ejemplo en las páginas 16 y 17 donde aparecen las únicas cifras que sustentarían el aporte cuantitativo de Intel al país, se atribuyen en la nota 11 a la revista Actualidad Económica.

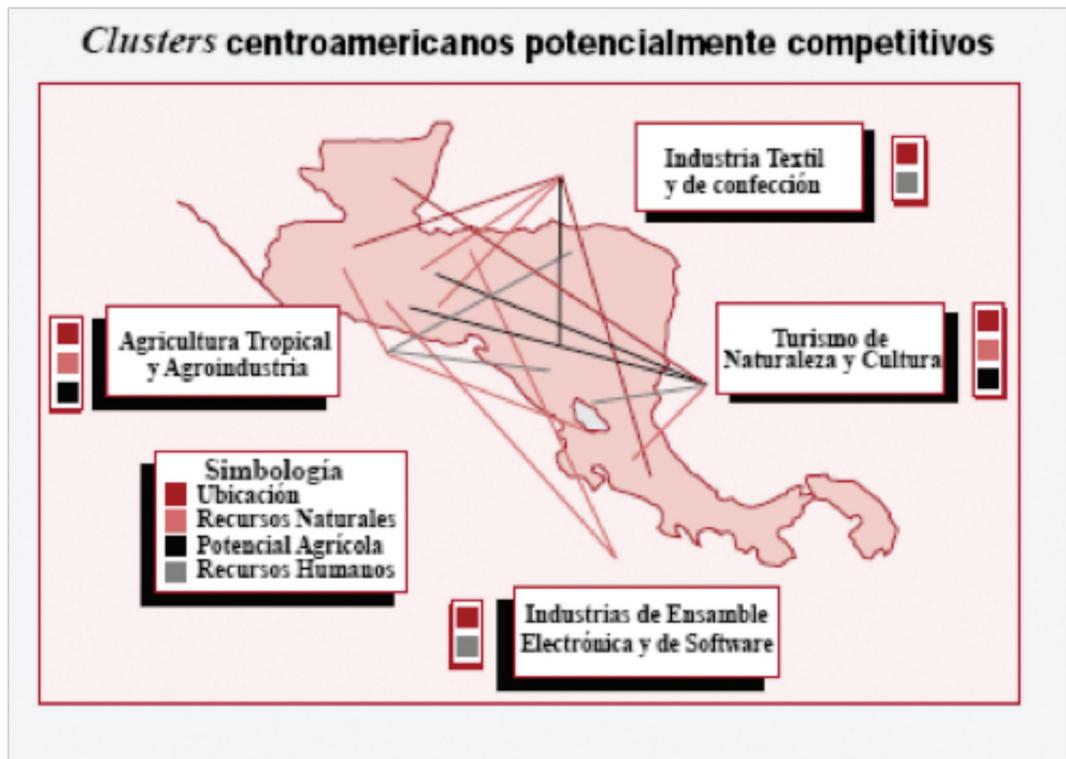
15 Bajo el concepto y con la asesoría de Michael E Porter , en una colaboración cercana con el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas, y quien había propuesto el concepto de los clusters, en relación con la competitividad. Véase por ejemplo “ Competitive Advantage, New Cork, The Free Press, 1985.

- Cluster de 'Agronegocios' : Orientados al desarrollo agropecuario de alto rendimiento y productividad
- Cluster de textiles y confección, la propuesta incluye una redefinición del concepto de operación de la maquina y un recambio tecnológico que se enuncia como de clase mundial.

Servicios internacionales y otras actividades vinculadas con la integración de tecnologías de información, incluida . la manufactura de componentes electrónicos y servicios relacionados con software y computación.¹⁶

16 CLACDS Boletín "En Resumen" N° 6- May-Ag 2000 y N° 8, Enero a Agosto 2001

GRÁFICO 3



Fuente: CLACDS

Algunas publicaciones de análisis vinieron del citado instituto de Harvard¹⁷ como

17 Véase por ejemplo por su pertinencia con la presente reseña: (2001) Felipe Larraín B * (Editor), 'Economic Development in Central America', Volume 1, Growth and Internationalization, Harvard Institute for International Development Centre, Harvard University Press *Former Director of the Central America Project at the Harvard Institute for International Development, Harvard University.

También puede verse: (1998), July : Larraín B Felipe et al ' Export Processing Zones in Central America', Development discussion papers, Central

parte de la relación que evidenció la citada Gazette. Además, para dar sustento a tales iniciativas el Clacds comprometió sus acciones con la propuesta del "corredor logístico centroamericano", relacionado con la iniciativa del Plan Puebla Panamá que para entonces impulsaba el gobierno de México, proyecto en que también se involucraron algunos organismos

America Project Series Discussion Paper No. 4
A project of Harvard University, Incae and The Central American Bank for Economic Integration

regionales como el Banco Centroamericano de Integración Económica y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

En el caso concreto de Costa Rica, en coordinación con la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada UCCAEP, se promovió la publicación titulada “Competitividad Aportes para una Agenda Nacional”, y con la administración de gobierno 2002-2006, la enunciación e implementación de lo que se denominó el Plan Nacional de Competitividad.

Desde el Clacds formalmente establecido en 1996, se promovía una línea clara de lo que resultó ser soporte para la implementación de los programas de ajuste estructural del Banco Mundial, mediante lo que se dio en denominar una agenda de competitividad para Centro América que tenía como antecedente la reunión de presidentes de los países de la región efectuada en el año 1994, que vino a representar en cuanto a enunciados de política, una implementación de diversos extremos contenidos en los denominados programas de ajuste estructural, en torno al tema de la competitividad, y de impulso a la aprobación del Tratado de Libre Comercio de los Estados Unidos con Centro América (CAFTA por sus siglas en idioma inglés)

Otros temas sobre los que el Clacds elaboró documentos¹⁸ y propuestas directas de

gestión fueron la reconversión educativa, la supresión de incentivos a la producción, la privatización de servicios públicos, la simplificación de procedimientos para las ventas al exterior, la intermediación bancaria, la regulación bursátil, entre otros temas que permearon las agendas de política de las administraciones de gobierno entre 1994 al 2006, y que también introducen funcionarios de ese proyecto que pasan a puestos en la función de gobierno en Costa Rica, principalmente en la formulación y gestión de las negociaciones para el CAFTA, lo que resulta de la sola confrontación de la nómina de sus colaboradores con los de algunos puestos de gobierno en el lapso indicado.

la Competitividad - Reflexiones para el caso de Centroamérica, por Francisco de Paula Gutierrez Clacds (1999 Abril) Centroamérica: Balance Macroeconómico y Estado Actual de los Sistemas Escrito por Arnoldo Camacho, Ph.D., Profesor de INCAE, Ligia María Castro Monge, M. A., Directora Adjunta de CLACDS y Allan Rodríguez, M. B. E., investigador-consultor de CLACDS.

Clacds (1999 Julio) ‘Competitividad y Desarrollo Sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas’, por Eduardo Doryan, José Alfredo Sánchez, Lawrence Pratt, Francisco de Paula Gutiérrez, Leonardo Garnier, Guillermo Monge y Lucía Marshall

Clacds (Mayo 2000) ‘Estrategia para la Integración Centroamericana’, Fernando F. Sánchez

En la serie Development Discussion Papers, Central America Project Series del Harvard Institute for International Development :

(1999 February , ‘Pension Reform in Central America: A Proposal’ Rodrigo Cifuentes and Felipe Larraín B., Development Discussion Paper No. 676, © Copyright 1999 Rodrigo Cifuentes, Felipe Larraín B., and President and Fellows of Harvard College

(1999, April) ‘Pension Reform and Financial Markets’, Dimitri Vittas Development Discussion Paper No. 697, © Copyright 1999 Dimitri Vittas and President and Fellows of Harvard College

(1999, April) ‘Banking Spreads in Central America: Evolution, Structure and Behavior’ Astrid Dick, Development Discussion Paper No. 694, © Copyright 1999 Astrid Dick and President and Fellows of Harvard College

(1998, August) , ‘The External Debt Problem in Central America: Honduras, Nicaragua, and the HIPC Initiative’, Gerardo Esquivel, Felipe Larraín B., and Jeffrey D. Sachs Development Discussion Paper No. 645, © Copyright 1998 Gerardo Esquivel, Felipe Larraín B., Jeffrey D. Sachs and President and Fellows of Harvard College

18 Algunas de sus publicaciones fueron concretamente las siguientes:

Clacds (1997) Evaluación Preliminar de los Mercados de Valores de Centroamérica y Panamá

Allan Rodríguez Aguilar y Arnoldo Camacho

Clacds (1997 Junio) Documento de política de concesiones para Costa Rica, por José Alfredo Sánchez

Clacds (1999, Julio) Agenda para la Competitividad de Costa Rica hacia el Siglo XXI, Responsable: Edgar Robles, Incae, Alajuela, Costa Rica

Clacds (1999) ‘CENTROAMERICA EN EL SIGLO XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible’ documento técnico elaborado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE y el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID), Incae, Alajuela, Costa Rica

Clacds (1999 Marzo) Política Económica para

Como corolario de los programas de ajuste estructural y de la promoción de la competitividad, en la segunda mitad década de los noventas, la política de comercio exterior había tomado un nuevo giro, cuando los Estados Unidos impulsaron la Iniciativa de Libre Comercio para las Américas, con la meta de aranceles cero para el año 2005. Ante el resultado fallido de esa iniciativa, se impulsaron tratados regionales de libre comercio, incluido el Central American Free Trade Agreement (CAFTA) al que fue integrada también República Dominicana, y que se engarzó en el discurso de política económica nacional durante una década (1998-2008), con una polarización acentuada del debate en la segunda mitad de dicho lapso.

LA SITUACIÓN DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA Y LA CONTINUACIÓN DE LAS REFORMAS:

En la administración de gobierno 1990-1994 el instituto emisor dictó medidas en la dirección inequívoca de la nueva impronta que se daba a la política económica del país: la apertura y liberalización financiera, la restricción monetaria y la flexibilización cambiaria. Uno de los primeros pasos fue dejar en libertad a los intermediarios financieros para fijar la tasa de interés activa en créditos - hasta entonces conceptuados por la política pública como de interés social - a los pequeños productores agropecuarios, programas de la mujer rural y del joven rural, con lo que se pretendía una mayor participación de la banca privada, medida de la que se dijo tenía como propósito mejorar las posibilidades de acceso al financiamiento bancario de esos grupos. Se acordó también eliminar la norma que obligaba a mantener como mínimo un 60% del saldo total de financiamiento al sector privado en créditos a la agricultura, pesca, industria, ganadería, construcción, vivienda, electricidad y turismo, motivo por el que los intermediarios financieros quedaron en libertad para canalizar los recursos a la actividad económica como ellos lo consideraran conveniente. Medidas todas hacia la liberalización financiera. El crédito global en los bancos comerciales se había previsto con un

crecimiento máximo del 18,7 % exceptuando el financiamiento externo bancario por ínfimos US \$ 30 millones de dólares “:

“..... contratados para compensar los efectos del ajuste estructural en marcha.....”¹⁹

En relación con el aumento de los pasivos del Central, que seguía siendo tema de inquietud, se estableció una gestión de cobro más incisiva de las obligaciones originadas en la renegociación de la deuda externa. Se promovieron entonces nuevos convenios de pago con las instituciones deudoras, como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), que adeudaban el principal e intereses de obligaciones cuando conforme a la exigencia de los organismos financieros internacionales, el Central hubo de consolidar e incorporar las obligaciones internacionales del crédito público fallido de la década de los ochentas. Al respecto se dispuso:

“ que en lo tocante a la reprogramación de los pagos que por concepto de principal e intereses adeudan a esta Institución otras entidades del Sector Público, correspondientes a obligaciones de estas últimas derivadas de la reestructuración de la deuda costarricense, su vigencia será a partir del mes de Julio de 1990...”²⁰

19 Oficio DM-301-90/R de fecha 20 de Junio de 1990 de la Lic Ana Aguilera, Directora del Departamento Monetario al Lic Luis Carlos Mora, Director de la División Económica, página dos, numeral 4°, en el numeral 3° se hacía referencia a otros aportes en divisas: US \$ 80 millones de donaciones del AID, desembolsos conjuntos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) conjuntamente con el gobierno de Japón por US \$ 113 millones, de los cuales \$ 100 millones serían para el Banco Central y los restantes US \$ 13 millones para el gobierno.

20 Artículo 10 del Acta 4420-90 de la sesión de 27 de Junio de 1990 de la Junta Directiva del Banco Central, folio N° 276

Algunas dificultades en el manejo de balanza de pagos, que de manera ortodoxa el Central procedió a enfrentar por vía de la contención monetaria, hicieron que en 1991 se aplicarían incrementos de diez puntos porcentuales en las sobretasas temporales a las importaciones, y se aumentó del 1,0% al 30,0% el porcentaje del depósito en colones que se debía hacer con el fin de amparar las solicitudes de divisas. Las medidas así acordadas por la Junta Directiva en diciembre, entrarían en vigencia a partir de su publicación en el diario oficial La Gaceta y recordaban una vuelta a las prácticas de inicios de la crítica década de los ochentas. Mediante los artículos 3 de la sesión número 4475-91 del 3 de Abril y artículo sexto de la sesión 4476-91 del día 9 de Abril ambos del año 1991, el Banco Central dispuso limitar el crédito al sector público, de manera que que los bancos comerciales del Estado no excedieran el saldo de financiamiento al Gobierno Central que tenían registrado al 30 de junio de ese mismo año de 1991:

“ pronunciarse de acuerdo con limitar el otorgamiento de crédito con recursos internos, por parte del Sistema Bancario Nacional, al Sector Público no Financiero, conforme a lo recomendado por el Departamento Monetario en su memorando de fecha 2 de Abril en curso, bajo el entendido de que la División Económica elaboraría y sometería al Director en la siguiente Sesión Ordinaria una propuesta de los nuevos límites trimestrales a que estarían sujetos los mencionados intermediarios financieros...” 21

En aquella oportunidad se había elevado a la consideración de los miembros del directorio del banco, como se le denomina internamente en la institución, el documento DM 335-91 elaborado por el Departamento Monetario. Consecuente con la línea que se promovía el Lic Alvaro Trejos Fernández en su condición en ese momento de Presidente de la Junta Directiva del ente emisor se refirió al crecimiento

del financiamiento para el sector privado hizo referencia a que de no incluirse en la determinación del límite de referencia algunas operaciones :

“... a él le daba temor de que ...se produzca una expansión inconveniente de la oferta monetaria, lo que haría más difícil el control de la liquidez y de la inflación, además de que estos recursos adicionales se destinarían a incrementar las importaciones más allá de lo previsto y, consecuentemente, a crear mayores problemas de la balanza de pagos en el país...”²²

Se impulsó la existencia de un mayor número de intermediarios (bancos privados y financieras privadas) primero en la captación de recursos en moneda extranjera y en un anticipo de lo que sería posteriormente la captación de depósitos del público, el Banco Central otorgó mayor libertad a los departamentos comerciales de los bancos privados, cooperativos y ‘solidaristas’ para captar recursos en moneda nacional mediante certificados de inversión, lo que a la postre precipitaría a estos dos últimos en una crisis en perjuicio de sus ahorrantes. Desde inicios del bienio 1992-93 se habían establecido dos nuevas modalidades de operaciones de mercado abierto (OMA), denominadas “mesas de dinero” y “subastas”, esta última modalidad pronto trascendería también a la colocación de títulos de la deuda interna. Se concretaron políticas para facilitar la intermediación financiera, en moneda nacional y en moneda extranjera, como parte de la reforma financiera y de liberalización cambiaria.

Dicha medida en palabras de la época de la jerarquía del Banco consistía en eliminar la centralización de compra y venta de divisas para transacciones corrientes en el Banco Central , la eliminación de las restricciones a las transacciones de capital, particularmente la supresión del registro obligado de capitales, la autorización a todos los bancos de realizar

21 Libro de Actas N° 138 de la Junta Directiva del Banco Central, folio número 433

22 Artículo sexto de la sesión N° 4476 del 9 de Abril de 1991, libro de actas de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, tomo N° 138, folio 436

préstamos en moneda extranjera, mediante el artificio de que en todos los casos de captación o desembolsos en moneda extranjera se trata de recursos externos por cuanto el Banco sólo tenía potestad para emitir colones ²³.

De entre las medidas adoptadas en dicha administración ya en 1992 se habían dispuestas reformas sustantivas en el manejo del tipo de cambio ²⁴, prácticamente la liberalización plena del mercado cambiario, que a partir de entonces quedaba no en manos de la oferta y la demanda, sino al igual que evidencian las experiencias en las mayores economías de América Latina, México y Brasil, lo era en manos de agentes e intermediarios en el exterior, quienes pudieran transar suficientes volúmenes de divisas y especular con ellos, aún al precio de precipitar crisis de regímenes cambiarios, principalmente en coyunturas políticas que no les fueren favorables.

Lo anterior según la experiencia en otros países, una vez que se dieran cuatro condiciones en nuestro medio: a) la apertura bancaria mediante la ruptura del monopolio de los depósitos en la banca estatal, b) una posterior constitución mediante fusiones o el asentamiento en el país de entidades bancarias de primer orden o sus intermediarios domiciliados en el exterior, c) una dependencia significativa de flujos monetarios del exterior, la inversión financiera o la inversión extranjera directa, una vez consolidada la apertura arancelaria dando lugar a insuficiencias en la cuenta de capital de la balanza de pagos, d) se pusiera fin a la flotación intervenida del Banco Central de Costa Rica.

Las medidas restrictivas para el año 1993 la evidencian los compromisos suscritos en Marzo de ese año en otro convenio de contingencia con el Fondo Monetario Internacional, uno de cuyos ejes de referencia relevantes era la reducción del déficit financiero del sector público con la idea de reducir las expectativas de inflación y presión sobre el tipo de cambios. Las metas en extremo restrictivas, pero

consistentes con una visión ortodoxa a ultranza, se adoptaron como referencia fijadas aquel año ameritan destacarse conforme a una reseña posterior del Departamento Monetario del Banco Central :

“... El déficit combinado del sector público se programó en un 1% del PIB ...: el resto del Sector Público no Financiero se proyectó con un superávit de 0,6%, las pérdidas del Banco Central de Costa Rica en 1,6% y el déficit del gobierno en cero....” ²⁵

La libre ‘convertibilidad’, conforme a la ideología de aquella misma jerarquía del Central en el período de gobierno 1990-94, fue impulsada, estableciendo restricciones al gobierno y sus instituciones para realizar transacciones en moneda extranjera en otro lugar que no fuera al Banco Central. Igualmente se impulsaría para ser incluida en el proyecto de la nueva Ley Orgánica del Banco Central que se gestaba a finales de esa misma administración, y que finalmente se aprobaría en Noviembre de 1995.²⁶

Era como si las actuaciones de los agentes e intermediarios financieros privados se definieran dentro del marco de una moral convencional, y como si a fin de cuentas, cualquiera que fuere el canal por el que se realizarán, las transacciones, no se concurriera al mismo venero de divisas. Lógica desde luego inserta en el enfoque monetario de balanza de pagos ²⁷, del cual el entonces jerarca bancario (1990-94), ejercía el apostolado...o como reza el diccionario: era

25 Informe del Departamento Monetario del Banco Central N° DM-398 de 26 de Julio del año 1994

26 En el convenio suscrito con el Fondo Monetario del año de 1995, anexo N° 2 al presente capítulo, se aprecian las tribulaciones en materia de reservas monetarias pueden verse el numeral cinco y veintiocho del memorándum de las políticas económicas y financieras.

27 Sin ser el único el trabajo pionero de referencia sobre el tema es (1977) Harry Johnson “Monetary Approach to the Balance of payments : a nontechnical guide, Journal of International economics , pgs de la 251 a la 268 .

23 Banco Central de Costa Rica, “Reformas al régimen Cambiario”, San José Costa Rica, 1992, página 30 y siguientes

24 Sesión N° 4560-92 de la Junta Directiva del Banco Central efectuada el 28 de Febrero de 1992

quien convertía a su fe a los infieles a la vez que propagador y defensor de la doctrina .

En la misma administración de gobierno (1990-94) y siguiendo lineamientos denominados de desconcentración de la gestión pública, promovidos por el Banco Mundial, se pretendió el traslado de cargas financieras del Gobierno Central hacia los municipios tal el caso de la educación , contenido en el plan de reforma educativa pretendidamente propuesto para diez años por la administración de gobierno 1990-94²⁸ . También el de la policía de proximidad que paulatinamente se empezó a concretar.

También se transfirieron cargas financieras del poder central hacia entidades autónomas, como al concretar el traslado de los servicios de salud regional del Ministerio del ramo a la Caja Costarricense del Seguro Social, mediante los denominados equipos básicos de atención en salud, que sin embargo ante la oposición política de la agrupación que históricamente se declaraba abanderada de la seguridad social, y los grupos sindicales cohesionados por la reforma al régimen de pensiones, no pudo llevarse al límite de la desconcentración financiera que pretendía la administración de gobierno 1998-2002²⁹.

En esta administración de gobierno 94-98 se impulsó también la apertura de los regímenes de pensiones privados mediante la Ley 7523 de 7 de Julio de 1995, y la reforma de los regímenes públicos de pensiones con una significativa represión popular en Agosto de ese mismo año de 1995.³⁰ Posteriormente la ley del régimen privado de pensiones complementarias, antes citado, fue reformada mediante el artículo 191 de la Ley del Mercado de Valores N° 7332 de 17 de Diciembre de 1997 en sus artículos 1°, 3° y

5° . Fueron además objeto de reforma la definición de sus objetivos, el ámbito de acción de las operadoras y la fijación del capital mínimo para constituirse fijado en la exigua suma de 75 millones de colones, constituida en reserva patrimonial obligatoria dejando discrecional y cuestionablemente desde nuestro punto de vista, la potestad a la Superintendencia de Pensiones, el aumento del capital sólo en casos de “ crecimiento acelerado y significativo o de una mayor exposición al riesgo” de las inversiones.

Conforme había insinuado en su discurso de toma de posesión en Mayo de 1994, algunas declaraciones de prensa concluidos los primeros cien días de la administración hacia mediados de Agosto³¹, iniciaba el entonces presidente de la república una arremetida contra la banca estatal, cuyo primer paso fue el para muchos cuestionable cierre del Banco Anglo Costarricense, en defecto de una intervención incluso de menor costo monetario para el erario costarricense, según argumentaron en la prensa algunos opositores de la medida, y el posterior compromiso de proceder a la reestructuración de los bancos estatales³² .

En el último cuatrimestre de 1994 la intervención y posterior cierre del Banco Anglo Costarricense marcó ese año la pauta de la política monetaria, pues el BCCR concedió financiamiento a esa Entidad para solventar sus necesidades de liquidez, por una suma cercana a \$50.000,00 millones. Según consignó el Banco Central de Costa Rica en su memoria de ese año, las medidas de urgencia adoptadas, dieron lugar a una expansión significativa de los medios de pago y representó aproximadamente un 38,6% del saldo promedio de la base monetaria en 1994. Además se dispuso que, en la medida que la banca comercial adquiriera Bonos de Estabilización Monetaria (BEM), títulos de Gobierno o cartera de crédito del Banco Anglo Costarricense, los porcentajes de

28 (1995) Ministerio de Educación Pública- EDU 2005, la propuesta se hacía invocando el fortalecimiento de los municipios .

29 Ley 5112 de 1994, de desconcentración de instituciones de salud

30 En el numeral 14 del memorando que contiene las políticas económicas y financieras a que se compromete el gobierno con el Fondo Monetario Internacional del 13 de Octubre de 1995 ,anexo N° 2 del presente capítulo, se establecen metas al efecto

31 Memoria de gobierno, Presidencia de la República, 8 de Mayo 1994, pg23

32 Véase al respecto la cláusula N° 34 del memorando que contiene las políticas económicas y financieras a que se compromete el gobierno con el Fondo Monetario Internacional del 13 de Octubre de 1995, anexo N° 2 del presente capítulo.

encaje mínimo legal les serían reducidos en la proporción que corresponda, en el entendido que las tasas de encaje resultantes no podrían ser inferiores a las establecidas antes de tomar esta medida. Tal estado de cosas se relacionaba con la existencia de un déficit equivalente al 4,3% a 4,5% del PIB en 1994, lo que obligaría a importantes señalamientos en los compromisos con el Fondo Monetario Internacional del año siguiente así por ejemplo se señalaba:

“...10. La consolidación fiscal es la pieza central del plan de gobierno para estabilizar la economía...y aliviar las presiones sobre las tasas de interés y las reservas internacionales...”³³

Igualmente llegaría a constituirse en profesión de fe, la alta prioridad que se confería entonces a la reforma del sistema financiero y la liberalización económica, en las cláusulas 31 y 36 respectivamente del memorando de políticas del mismo convenio con el Fondo del año 1995, que pueden consultarse en el anexo número dos del presente capítulo.

También como parte de la ruptura del modelo de política económica en el país, deben destacarse las iniciativas tendientes a la incursión privada en la generación eléctrica mediante una legislación que obligaba al ICE a comprarla siempre, aunque no la necesitara, y a los excesos denunciados sobre el particular, proyecto impulsado también por la administración de gobierno 1994-1998, y que colocó en dificultades al Ministro de Obras Públicas y Transportes de la época, vinculado a negocios en el ramo del presidente de la república. Desde finales de 1994 y habida cuenta de los altos niveles de inflación que se venían registrando y la conveniencia para la administración de gobierno 1994-1998 de justificar los cambios

que se proponía, se aceleró el paso con la finalidad de que se aprobara el tercer convenio de ajuste estructural al que la agrupación política ahora de gobierno, se había opuesto durante la administración anterior y que comprendía la apertura de los servicios eléctricos entre otros.

LAS NEGOCIACIONES DE 1995 CON EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL, PUNTO CULMINANTE DE LA INFLEXIÓN ECONÓMICA :

El referido convenio de contingencia con el Fondo Monetario Internacional³⁴ del que se dijo expresamente que contendría los compromisos de política económica que guiarían la conducta gubernamental, y dirigiría un mensaje a la comunidad internacional sobre la firmeza de concretar un cambio en la economía nacional, se materializó mediante memorando el de entendimiento suscrito en Octubre de 1995. No obstante fue el empeño puesto en concretar la agenda pendiente del segundo y tercer programa estructural, y otras reformas más que se incluyeron en ese convenio de contingencia del 13 de Octubre de 1995, con el Fondo Monetario Internacional para el bienio 1996-98, anexo número 2 del presente capítulo, entre las que destacan actuaciones relacionada con la banca y las finanzas, las que dejarían la más profunda huella en la política económica de esa administración de gobierno, y en las dos décadas que comportan la mayor fuerza de la reforma : 1988-2008.

También quien presidía el gobierno en la administración 1994-1998, promovió la concreción de medidas altamente significativas a favor de la banca privada como el cese de la nacionalización de los depósitos en favor de la banca pública, establecida por su padre en 1948, rasgo distintivo de la institucionalidad económica y la política social costarricense durante cinco décadas, el establecimiento en condición de subsidiarias de agencias de la banca extranjera, para que

33 La situación para 1994 consta en el memorando N°DM-398 de 26 de Julio de 1994 del Departamento Monetario del Banco Central en lo citado en los numerales uno, página 5 sobre política fiscal y párrafo segundo de la página 6. Sobre la trascendencia del tema en el convenio con el Fondo Monetario Internacional de 1995, visible en el anexo dos del presente capítulo véanse los numerales 9 16, y 24 entre otras.

34 Convenio de Stand By, memorando de entendimiento sobre políticas económicas y financieras con el fondo Monetario Internacional, dirigido a Michel Camdessus, Director Gerente con fecha 13 de Octubre de 1995.

no tuvieran que cumplir con las formalidades dispuestas por la legislación costarricense y la eliminación de las restricciones a la participación a extranjeros, en la propiedad de empresas corredoras de acciones. Al cese de la nacionalización de los depósitos se dio vigencia con la reforma legal que permitió el acceso a los depósitos bancarios a la banca privada, mediante el artículo 162 de la Ley 7558 de 3 de Noviembre de 1995, que reformó los artículos 59,60 y 80 entre otros, de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional de 26 de Setiembre de 1953 y las derogatorias contenidas en el artículo 170 en cuyo párrafo segundos se alude además muy especialmente, a la Ley de la Moneda 1367 de 19 Octubre de 1951.³⁵

La administración 1994-98 proseguiría así y consolidaría, la línea de apertura financiera y bancaria iniciada en la administración precedente, y sus principales ejes de política económica, quedaron plasmados en el convenio de contingencia de 1995 con el Fondo Monetario Internacional, citado con anterioridad, que excede sustantivamente las previsiones de los ortodoxos acuerdos de contingencia (“stand by”), como se observa en el cuadro sinóptico que nos hemos permitido elaborar, dada la dimensionalidad de las medidas propuestas, que se acompaña como anexo número tres al presente capítulo, que sistematizó las líneas de política económica a que se obligó entonces el gobierno de la república de Costa Rica, incluida la citada apertura bancaria da la captación de los depósitos del público, insinuada en la cláusula 27 del citado convenio. Dicha apertura fue condicionada por legisladores de oposición a que la naciente banca privada destinará recursos al crédito de desarrollo³⁶. En fecha reciente se ha sabido

que no se ha hecho por donde cumplir la ‘condicionalidad’ de participación que se estableció entonces a la banca privada³⁷.

Entre las actuaciones del Central, como preparación al convenio, destacó al año siguiente el establecimiento de una reserva de liquidez, para poder eximir de la aplicación de los controles monetarios que impulsaba el gobierno a las ‘asociaciones solidaristas’ y las cooperativas (de ahorro y crédito y de vivienda) cuyo nivel de activos netos a diciembre de 1995 hubiera sido inferior a ₡200 millones. Dicha a reserva sería ajustada paulatinamente, con el propósito de compensar los montos que en concepto de encaje mínimo legal, hubiera correspondido erogar a tales entidades. A la vez estarían encajadas también las operaciones de captación de recursos del público realizadas mediante fideicomisos, comisiones de confianza o cualquier otro contrato de administración de cartera.

Para 1996, en correspondencia con el convenio con el Fondo de Octubre de 1995, el Banco Central considerando los compromisos contraídos en el ámbito de las finanzas públicas, plantea un programa monetario con objetivos estrictos en materia de inflación y de reservas monetarias internacionales que pretendía principalmente reducir la inflación de 22,9% en 1995 a 10% o menos en 1996 y elevar el nivel de reservas internacionales netas (rin) en US \$204 millones,³⁸ bajo el supuesto de que existirían entradas de capital similares a las del año anterior y un crecimiento real del producto del 3%, aplicando una política cambiaria que incrementara la flexibilidad en la fijación del tipo de cambio a cuyo efecto se deberá:

“...Lograr una inflación en un porcentaje inferior al 10% en 1996, ello basado en un estricto control de los medios de pago y la reducción del Déficit del Sector Público...Aplicar una política cambiaria que incremente la flexibilidad en la

35 En lo que respecta a la captación efectiva de depósitos por parte de los bancos privados se produjo en Setiembre del año siguiente, diez meses después de la publicación de la ley, en el alcance N° 55 al diario oficial “la gaceta” N° 212.

36 Banco Central de Costa Rica, Programa Monetario 1996, pg 19

37 La Nación, Sección Economía, 21 Marzo 2009 “Congelados recursos para crédito de desarrollo” por inoperancia legal

38 Artículo 6° de la sesión número 4842-95 efectuada por la Junta Directiva del Banco Central el 22 de Noviembre de 1995

determinación del Tipo de Cambio, para cuyo efecto se procurará mantener el Tipo de Cambio Real con respecto al año base determinado, contribuyendo así el logro de la meta de Reservas Monetarias Internacionales...”³⁹

También a partir de abril del este mismo año, el Banco Central dejó de emitir Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) en ventanilla y suspendió su colocación directa, a la vez que empezó a realizar sus operaciones de mercado abierto mediante el sistema de subasta, en forma conjunta con el Ministerio de Hacienda, con el propósito de buscar tasas de interés más bajas en la captación de recursos. Se dijo oficialmente que el propósito era la interacción con mayor transparencia las fuerzas de la oferta y la demanda, de tal forma que la tasa de interés resultante reflejara las condiciones del mercado financiero. Lo que sí es claro es que la medida resultó en demérito de los pequeños inversionistas que acudían a las ventanillas del Central y del Banco Crédito Agrícola de Cartago, en este último para la adquisición de títulos de la deuda interna del gobierno de Costa Rica.

El año de 1996 se da un paso adicional en la integración del sistema bancario prevista en el convenio, mediante la reelaboración del reglamento de la cámara de compensación, se hizo el diseño conceptual del sistema de compensación de pagos, mediante el establecimiento de un sistema electrónico de compensación y transferencia bancaria al que se denominaría “Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos” (SINPE), todavía catorce años después, 2010, se encuentra en ‘ajuste y perfeccionamiento’.

Por otra parte, en el mismo 1996 y teniendo como antecedente el convenio suscrito el año anterior con el Fondo Monetario Internacional, a que hemos venido haciendo referencia, se dio el banderazo de salida para el establecimiento de un sistema de bandas en la fijación del tipo de cambio. También se retoma el debate con respecto a la posible dolarización

del sistema monetario, planteada bajo la dogmática jerarquía del ente emisor en el período 1990-94, con la pretensión de poner término a las fuentes de emisión, cauterizar y esterilizar para siempre la relación de la esfera fiscal con el ente emisor, y para los más radicales de antiguo cuño ‘anfista’⁴⁰ el eventual cierre de una institución que consideraban superflua y gravosa: el Banco Central.

Durante la primera parte del año, el BCCR concluyó con el proceso de reducción gradual en la tasa de encaje mínimo legal aplicable para aquellos instrumentos financieros que previo a la Ley 7558 estaban sujetos a este requisito, lo que dio como resultado uniformar en un 15%, desde marzo de 1998, el requerimiento para depósitos en moneda nacional y en un 5%, a partir de mayo de ese año, el encaje para captaciones en moneda extranjera. Durante los catorce años transcurridos desde entonces la tasa para las acreencias en moneda extranjera, han sido paulatinamente ajustadas al alza. En lo que interesa a la situación más actual, al cierre del 2008 la tasa para encaje tanto para captaciones en moneda nacional como extranjera el encaje se perfilaban en el 15%, he iniciado el año 2009 se mantenía igual en la última versión disponible a inicio del segundo semestre de ese año, en las Regulaciones de Política Monetaria del Banco Central⁴¹.

En el segundo semestre de 1998, el Banco Central señala un retroceso en los principales indicadores económicos, que atribuye al incremento del nivel de precios y al exceso que se produjo en el crédito al sector privado que sobrepasó las previsiones del Programa

39 Libro de actas de la Junta Directiva del Banco Central número 156, folio 307, sesión 4842-95, de 22 de Noviembre de 1995

40 La posición que había sido propuesta desde la época de oro de la ANFE (1972-88) por algunos de sus asociados, presente también en algunos documentos de la Academia de Centroamérica, puede verse en Rodríguez Echeverría, Miguel Ángel (1979), “Nuestra crisis financiera: causas y soluciones.” Asociación Nacional de Fomento Económico N°44. Ediciones de Anfe, San José, Costa Rica.

41 Así lo consignan en su título tercero, capítulo primero, inciso c, numerales uno y dos de las citadas regulaciones.

Monetario ⁴². También se señaló una caída en las reservas internacionales netas, con respecto al nivel de diciembre de 1997, que algunos observadores atribuyeron a rezagos y efectos indirectos de la crisis financiera asiática en el bienio 1997-1998 y a tendencias típicas de expansión del gasto público en el ciclo electoral interno en ese mismo lapso ⁴³.

El Banco Central dijo en su informe final correspondiente a 1998 que vistas tales tendencias en el último cuatrimestre había optado por una mayor absorción monetaria mediante políticas de mercado abierto, que le obligó a elevar las tasas de interés por encima del 20% para poder cerrar el año con un saldo de absorción total de ₡269.700 millones, similar al observado a diciembre del año anterior, por encima de lo previsto y superando el período anterior en cifras del orden de los C 87.000 millones ⁴⁴. Dentro de dicho monto las operaciones de mercado abierto, representaron casi un 60%. También destacó la colocación de ₡25.000 millones de Bonos de estabilización monetaria (BEM) en el ICE. Esta política se reflejó en un incremento en el segundo semestre de 5,2 puntos porcentuales en la tasa de interés.

En cuanto a las pérdidas del Central, por fin se llegó a suscribir el 7 de Mayo de 1998 el convenio mediante el cual el Gobierno Central, haciendo entrega de bonos con tasas de interés crecientes para el lapso comprendido de Enero de 1999 hasta con posterioridad al 2017, sin que se precisara de manera precisa, sufragaría las denominadas pérdidas del Banco Central, que este venía definiendo desde años atrás, como ‘cuasifiscales’. Fue precisamente de tal denominación, de donde

surgió el discurso tendiente a legitimar “la capitalización “ del Banco Central por parte del Estado, lo que finalmente se dispuso en el artículo 175 de la nueva ley orgánica del Banco Central, número 7558 del año 1995.

Destaca en dicho convenio la cláusula número nueve que dice :

“En la solución al problema de las pérdidas del Banco Central, debe tenerse presente el círculo virtuoso de que los recursos en efectivo que reciba el Banco Central sustituirán pasivos con costo que hubiese tenido que colocar para compensar parte de las pérdidas ... lo que disminuirá paulatinamente la inflación, las tasas de interés nominales y reales, a la vez que traerá reducciones adicionales en las pérdidas, que acelerarán su eliminación.”

Igualmente resulta significativo por sus implicaciones fiscales, que en el artículo 14 también del convenio se dijese :

“Si bien la ley establece un valor contable ... relacionado con las pérdidas y pasivos asumidos en el pasado.. ese valor contable no es el determinante del monto que el Banco Central debe recibir para resolver gradualmente el problema de sus pérdidas futuras.”

Ya el año anterior :

“...Al amparo de lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, se procedió a registrar en los estados financieros del Ente Emisor los bonos fiscales por emitir a su favor, cuya finalidad es redocumentar activos a cargo del Gobierno y capitalizar al Banco Central de Costa Rica. En la programación se supone que la Institución buscará contar con dichos títulos en 1997...” ⁴⁵

42 Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, sesión número 4941-98, libro de actas número 162 folios 143 a 145

43 Barquero Aníbal (1986) “Economía Fiscal una sinopsis interpretativa: el caso de Costa Rica”, Universidad de Costa Rica, en este trabajo documentamos la dinámica del ciclo electoral del gasto para el caso de la república de Costa Rica

44 Artículo 2 de la sesión 4941-98 del 26 de Enero de 1998, libro de actas de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica número 162, folio 144

45 Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, sesión 4904-97 de 22 de Enero de 1997, libro de actas número 159, folio 378.

En suma una forma indirecta de cargar las erogaciones del Banco Central al presupuesto nacional, originalmente durante veinticinco años según estimación contenida en el mismo convenio, o lo que es lo mismo cargar a los contribuyentes los costos principalmente de la renegociación de la deuda pública y de la “estabilización económica”, pero que además resulta un juego de suma cero en la reducción del déficit financiero del sector público, dado que tradicionalmente en los últimos veinte años, definen la carga financiera del déficit el Gobierno Central y del Banco Central de Costa Rica.

Lo que surge en consecuencia con el convenio de pago, establecido el 7 de Mayo de 1998, es el traspaso de recursos del presupuesto nacional que podrían reducir el déficit primario en ese balance, al Banco Central, con el resultado de que a fin de cuentas la sumatoria de ambas entidades se mantendría, por lo que en conclusión las previsiones de la ley 7558 y del citado convenio, no pasarían de ser un simple ejercicio de maquillaje de los estados financieros del Banco pero sobre todo del consolidado de gobierno de las finanzas públicas. Lo anterior en el caso de que el gobierno central no pudiese cumplir con las previsiones de pago fijadas en el convenio en los siguientes veinte años presupuestarios, o en una cuña de presión a la baja del gasto público en la medida que el gobierno central, cumpliera con las obligaciones que le han sido impuestas por el convenio, dentro de los veinticinco años previstos en el artículo tercero del convenio.

Pero además - dado el peso que representa la carga de cubrir los gastos del Banco Central para el presupuesto nacional, los altibajos históricos en las disponibilidades del erario público y la secuencia y monto irregular de las erogaciones de estos primeros años para atender dicha exacción legal - el ajuste periódico previsto de la carga financiera, ya se perfila con tendencia a exceder el año 2025 fijado como límite para el cumplimiento de la obligación, con el inconveniente de que se ha hecho participe al Fondo Monetario Internacional del compromiso ⁴⁶

46 Aunque no existía previsión en convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI) al respecto, se incluyó en el documento de compromiso entre

En el año 1999 al igual que en otros siguientes se dispuso que :

“...El Programa Monetario para 1999 tiene como principal objetivo lograr una reducción en el ritmo de crecimiento de los precios internos, hasta alcanzar el 10% anual (incremento del índice de Precios al Consumidor (IPC) diciembre-diciembre...” ⁴⁷

Dicha fijación fue la tónica de referencia al cierre de los años noventa e inicio de la presente década. Una década después del ritual, los niveles de inflación no parecen haberse enterado de que ya hace varios años se dieron pasos hacia la capitalización del Banco Central para reducirlos. Además puede verse la propuesta por el lado de las finanzas públicas se reitera, como un mecanismo de contención del gasto al esterilizar recursos al gobierno central.

La administración de gobierno 1994-1998, en la que desde el principio se habló de la existencia de un pacto de cogobierno con la oposición ⁴⁸participó de una iniciativa que con el tiempo acabaría asumido por un grupo de diputados que acabaron dándole un nombre tan singular como engañoso : “ Ley de Democratización de la Economía” ⁴⁹, que apunta en la dirección de la ortodoxia económica, buscando su institucionalización jurídica. No era un proyecto nuevo, ya había sido presentado uno análogo a los diputados de gobierno en la legislatura de

ambas instituciones y posteriormente se refirió al mismo como compromiso de Gobierno, hacia el FMI en el período siguiente.

47 Sesión 4980-98 de la Junta Directiva del Banco Central de 9 de Diciembre de 1998, libro de actas número 164 folio 148

48 Pacto Calderón -Figueres del que trascendieron a la prensa solo los aspectos protocolarios

49 El nombre completo del proyecto era: ‘Proyecto de Ley de Democratización de la Economía Costarricense, generación de prosperidad y lucha efectiva contra la pobreza mediante la activación económica’, expediente 15372, Asamblea Legislativa.

1980⁵⁰, por quien años más tarde resultó electo presidente de la república para la administración de gobierno 1998-2002.

Dicho proyecto procura elevar el ‘paradigma de la ortodoxia económica’ a rango de ley. Debe hacerse notar que tenía como antecedente la filosofía económica que profesaba su autor y que había impulsado con anterioridad especialmente cuando había encabezado la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). Además resultaba propicio el momento dado que, el Fondo Monetario Internacional había propuesto poco tiempo atrás medidas análogas en el informe suscrito por el encargado de la misión en aquella oportunidad Sr Jaime Porras⁵¹ del Departamento del Hemisferio Occidental, que se hizo llegar a las autoridades nacionales, en los últimos meses de gestión de la administración de gobierno 1974-78. Entre las medidas propuestas se pretendía incluso elevar a rango constitucional los límites al déficit financiero del sector público y los criterios que permitirían al Banco Central aumentar la oferta monetaria, hechos todos que una vez más confirman la presencia de la ortodoxia en el período objeto de análisis.

Consecuente con esa misma posición el proyecto de garantías económicas entre otras cosas comprendía aspectos como los siguientes: reducción del tamaño del estado y límites para su financiamiento, tope máximo del 1% del PIB al déficit financiero del sector público, establecimiento de límites al financiamiento bancario al sector público, y límites a la gestión del Banco Central en la expansión de medios de pago, todo en la dirección de reducir el gasto público, la participación económica del estado y

mantener bajo control la cantidad de dinero en circulación. En aquella oportunidad el gestor y promotor indicado del proyecto de garantías económicas, promovió el apadrinamiento de la fracción política que en la década de los cuarentas del siglo anterior, había promulgado las garantías sociales, bajo el argumento de que estas otras garantías complementarían una unidad institucional en el país. El proyecto original de 1980 además, se constituyó en antecedente de la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público promulgada en el año 1984⁵².

Sostenemos que esta administración 1994-98 marca un clivaje histórico iniciando con el cierre del Banco Anglo a poco de transcurrir los cien días del inicio de su gestión, pasando por el fin del monopolio de los depósitos del público a favor de los bancos del estado, que hasta entonces había regido durante cuarenta y ocho años, desde la promulgación del decreto de nacionalización bancaria del año 1948, hasta por la prosaica medida de reducir los días festivos, especialmente los religiosos, extender onerosamente el curso lectivo hasta el cuarto ciclo sin provecho efectivo, según han señalado estudiosos del tema, y concretado lo que podría considerarse el mayor vuelco en la estructura del modelo de política económica seguido por el país hasta entonces. Además marca una impronta que prevalece hasta las postrimerías del presente año 2010.

El accionar de aquella administración por intermedio del tercer convenio de ajuste estructural, el acuerdo de 1995 de reiterada cita con el fondo Monetario Internacional, anexo número dos del presente capítulo, sus gestiones ante el Centro Internacional para el Desarrollo de Harvard, las acciones impulsadas por intermedio del Centro Latinoamericano para la Competividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), el establecimiento de una nueva modalidad de enclave con la presencia de Integrated Electronics (Intel), el compromiso de poner término a la relación de aumentos salariales con la dinámica de la inflación en la administración pública,⁵³ la reforma del

50 Aunque con otra denominación: ‘Ley de Protección a la Economía’, en otros momentos denominado ‘Ley de Garantías económicas’, con lo que se pretendía darle una connotación política de complemento a las garantías sociales de los años cuarenta. Expediente ‘Documentos de la Comisión de Hacienda Pública 1980-82’ archivo de la Asamblea Legislativa

51 Fondo Monetario Internacional (1978) “Costa Rica perspectiva y acontecimientos económicos” en Barquero Aníbal (1986:172 y siguientes) “Economía Fiscal una sinopsis interpretativa: el caso de Costa Rica”, Universidad de Costa Rica

52 Ley 6955 de Marzo de 1984

53 Véase la cláusula 22 del Memorando sobre la

los regímenes de pensiones con significativa represión pública de que da cuenta la prensa en Agosto de 1995, al contrario de lo que sucedió en la administración siguiente de gobierno con el denominado ‘combo del ICE’ así por los medios de comunicación entonces, las reformas a la legislación financiera y hasta la firma del convenio para ‘capitalizar’ al Banco Central el día anterior al término de su mandato, forman parte de una historia hasta ahora no hilvanada adecuadamente en nuestro medio, conforme a documentación complementaria cuya presentación y análisis postergamos para ocasión más propicia, que no se comprendería sin el empeño y decisión personal del presidente de la república que no se detuvo ante nada, conforme a una tradición de apellido familiar que en el pasado tuvo como destino mejor causa, desde una perspectiva de interés social.

La línea de conducción ortodoxa y liberal como era de esperar por los antecedentes de quien fuera presidente de la república y de varios de sus colaboradores en la administración de gobierno 1998-2002, se produjo. Uno de los hechos más visibles y causa de controversia con los bancos comerciales del Estado, fue la directriz inédita por la acción directa de nivel presidencial en materia económica, fue la directriz 015 del año de 1998 que fijaba la obligatoriedad de acatamiento en la ejecución de los topes de expansión crediticia fijados en el programa monetario del Banco Central, para los bancos públicos, exceptuando de fijaciones a los bancos privados⁵⁴.

A dicha pretensión se agregarían en esa misma administración de gobierno 1998-2002, propuestas tendientes a privatizar otros bancos

del Estado: el Banco de Costa Rica y el Crédito Agrícola, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la apertura de la seguridad social por vía de los contratos privados, la ley engañosamente denominada de protección al trabajador que puso inescrupulosamente los fondos complementarios de pensión de los trabajadores en manos de intermediarios financieros privados, con calamitosos resultados en sus rendimientos promedio desde su establecimiento y hasta la fecha – ley junto con otras análogas calificadas de ‘corrongas’ por el periódico ‘Universidad’ de la Universidad de Costa Rica, considerado el contraste entre sus sibilinos contenidos y su denominación⁵⁵.

En la misma dirección de transformación radical del modelo económico social del país, se produjo el proyecto de flexibilidad laboral que pretendía modificar los criterios para fijar las jornadas laborales y parte de las prestaciones sociales, que fue presentado a conocimiento de la Asamblea Legislativa al cierre de esa misma administración 1998-2002, que seguía a un modelo de contratación a plazo fijo renovable y de corto plazo que se había introducido en la administración 1994-1998 para las transnacionales de base tecnológica. A lo anterior se agregan las iniciativas tendientes a poner término al monopolio de las telecomunicaciones, el proyecto de ley para la venta del Banco de Costa Rica, y al monopolio establecido en 1970 del procesamiento de los hidrocarburos por medio de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), y a fomentar la importación del producto terminado, propiciando el regreso de las comercializadoras de combustibles al país.

Como corolario de los programas de ajuste estructural y de la promoción de la competitividad, en la segunda mitad de la década de los noventa, la política de comercio exterior toma un nuevo giro, cuando los Estados Unidos impulsan luego de la Iniciativa de Libre Comercio de las Américas, la agenda de la Asociación

Política Económica y Financiera de 13 de Octubre de 1995

54 Lo anterior dio lugar a críticas como la siguiente: del Lic Mario Barrenechea Coto, Gerente del Banco de Costa Rica al referirse a que los bancos privados no tienen limitaciones, porque: “... pueden utilizar las caribeñas los ‘offshore’ en las cantidades que quieran sin ninguna limitación de ningún tipo...” recogida en un foro sobre el tema en Enero de 1999. A la situación planteada con la directriz 015, se hizo referencia también en el acta DEL Banco Central No 156 del 24 de Febrero de 1999

55 En esas denominaciones se señalaba en medios legislativos había jugado un rol importante un docente con quien nos reencontramos en el programa de posgrado a que este estudio corresponde, asesor de ese gobierno, exlegislador por la misma agrupación política y comentarista electoral en la campaña política del 2010.

de Libre Comercio para las Américas (ALCA) con la meta de aranceles cero para el año 2005. Ante el resultado fallido de una integración de alcance continental, poco después se impulsan tratados de libre comercio regionales, incluido el Central American Free Trade Agreement (CAFTA) al que posteriormente se agregó también República Dominicana, y que se engarzó en el discurso de política económica nacional durante una década (1998-2008), con una polarización acentuada del debate en la segunda mitad de dicho lapso.

En lo que respecta a la administración de gobierno 2002-2006, mantuvo la libertad de acción del Banco Central en el manejo de las tasas de interés y el tipo de cambio, impulsó e insistió en la aprobación de una reforma tributaria para allegar más recursos al fisco, elaboró un plan nacional de competitividad con el concurso de los sectores productivos, y sostuvo el avance de mayores compromisos de liberalización, incluido el Convenio de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con los Estados Unidos.

Luego del citado cuatrienio de omisiones deliberadas enmarcadas en otra concepción del curso de las políticas públicas, la administración de gobierno 2006-2010 retomó firmemente la senda económica al ritmo de la ortodoxia, del avance hacia la apertura arancelaria, la liberación cambiaria, de los mercados de obra pública, los seguros, la electricidad y las telecomunicaciones,

Transcurrida la década de los noventas y avanzada la primera década del presente siglo, persiste el mismo enfoque en el Banco Central, aunque se indican cifras menores de inflación⁵⁶. Por si alguna duda nos queda de cual

ha sido la línea de acción del Banco Central (2006:5) veamos la siguiente manifestación en una de sus publicaciones oficiales:

Durante las últimas dos décadas, el fundamento conceptual de la política monetaria del Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha sido el enfoque monetario de la balanza de pagos. En este esquema el BCCR promueve la estabilidad de precios mediante el control de los agregados monetarios.⁵⁷

En Setiembre del año 2006 el Presidente del Banco Central⁵⁸, se dispuso a reducir y eventualmente eliminar el efecto de lo que denomina la 'trinidad imposible'⁵⁹ que establece

la canasta del IPC aquellos bienes y servicios cuyos precios resultan frecuentemente influidos por factores de oferta

- 57 (2006:5) Setiembre, Banco Central de Costa Rica, "La Modelación Macroeconómica en el Banco Central de Costa Rica en la transición del ancla cambiaria a metas de inflación", Departamento de Investigaciones Económicas División Económica, N° Die-01-2006-di Evelyn Muñoz Salas
- 58 Banco Central de Costa Rica (BCCR) (2006) Setiembre, Retos de la política monetaria y cambios para el corto plazo, Francisco de Paula Gutiérrez, Presidente BCCR
- 59 Esa denominación se ha venido usando por el Banco central haciéndose eco de expresiones análogas en otros países de América Latina. En realidad la denominación original es 'trilema' por ampliación del vocablo dilema así para ir hacia elaboraciones más recientes Obstfeld M., Shambaugh Jay C, y Taylor Alan .M (2008:2,5) Financial Stability, the trilemma, and International Reserves, National Bureau of Economic Research Working Paper 14217, Cambridge MA señalan: "... This result again highlights the role of the trilemma, albeit in a different context. In previous papers we have emphasized how open capital markets and an exchange-rate target limit monetary policy autonomy measured by interest rate independence (Obstfeld, Shambaugh, and Taylor 2004, 2005). In this paper we show how the same policy environment may dictate a large war chest of reserves for LLR purposes when there is a risk of capital flight..." Pg 2 ... "...The collapse of the Bretton Woods regime after 1973 shifted the ground under the arguments about reserve holdings. At least in the advanced countries, a new

56 Al respecto señalaba la Memoria del Banco Central correspondiente al año 2000 en su página 21: 'Cabe señalar que la política monetaria del Banco Central en el 2000 continuó orientada a ejercer un control de los agregados monetarios con el objetivo de contener el gasto interno en el mediano plazo y así moderar la presión inflacionaria, la cuál se refleja en parte en el comportamiento del Índice de Núcleo Inflacionario (INI)a/. La inflación media, según este indicador fue en el 2000 de un 9,4% y la acumulada al término del año de 9,56%, mientras que en 1999 alcanzaron 10% y 9,16%, respectivamente'

a/ El INI se calcula excluyendo permanentemente de

una relación entre movimientos de capital, gestión de la política monetaria y fijación del tipo de cambio, que se manifiesta en economías muy abiertas especialmente con libre flujo de capitales.

En relación con lo anterior decía en la revisión del programa macroeconómico 2007-2008 el Banco Central:

“...la Institución es consciente de que en ausencia de flexibilidad cambiaria y con apertura de la cuenta de capitales, movimientos en la tasa de interés afectan los flujos de capital, sobre todo aquellos de muy corto plazo. Ello introduce inconsistencias desde el punto de vista de la política monetaria, pues incrementos en la tasa de interés de corto plazo pueden traducirse en ingresos no deseados de capital, pero reducciones en la tasa de interés, con el propósito de afectar dichos flujos de capital, pueden estimular el gasto interno y, por tanto, generar presiones sobre los precios internos o la posición externa del país...”⁶⁰

Análogas consideraciones prevalecieron hasta mediados del presente año 2010, aunque en la segunda mitad el eje de la política económica en cuanto compete al instituto emisor gira en torno al control de la inflación como palanca de empuje para la competitividad, aunque la inversión y el empleo siguen registrando rezagos importantes, y la brecha de comercio externo se ensancha como es de esperar en un contexto de apertura comercial y de tendencia de baja sostenida en el tipo de cambio, asociada al deterioro de la posición del dólar de los Estados Unidos en los mercados financieros, como moneda de pago en el contexto internacional,

y a la expansión en nuestro medio de medios de pago internacional, pese a la contracción del aporte del ahorro externo a la economía nacional.

Eliminar el registro de capitales fue una decisión adoptada por el país cuando tomó la vía de la liberación financiera. Conferir un mayor margen de maniobrabilidad a la política monetaria, en opinión del presidente del central, sería la única forma de controlar la inflación y llevarla a límites compatibles con la existente en el ámbito internacional, agregando que no es posible hacerlo con un tipo de cambio fijo, lo que es cuestionable, por lo que de seguido se dirá.

Sostenemos que no ha tenido el país un tipo de cambio fijo, desde que en 1972 se empezó a abandonar la paridad oro que mantenía el Fondo Monetario Internacional. Incluso cuando algo más de una década después entró en vigencia el sistema de ‘minidevaluaciones’, nunca garantizó - como no podía hacerlo - una fijación cambiaria, y si se registró sostenibilidad en el tiempo, aún y cuando el instituto emisor optó por eliminarlo, fue por la dinámica de pagos al exterior en el lapso en que estuvo en vigencia. En la invocación del efecto de la ‘trinidad imposible’, en los enfoques teóricos sobre el tema conocido como el ‘trilema’⁶¹, vemos sólo

61 Maurice Obstfeld, Jay C. Shambaugh, Alan M. Taylor (2004:1) “The trilemma in history: tradeoffs among exchange rates, monetary policies, and capital mobility”, National Bureau of Economic Research, Working Paper 10396, Cambridge MA. También puede obtenerse en : <http://www.nber.org/papers/w10396>

“.....At the most general level, policymakers in open economies face a macroeconomic trilemma. Typically they are confronted with three typically desirable, yet contradictory, objectives:

1. to stabilize the exchange rate;
2. to enjoy free international capital mobility,;
3. to engage in a monetary policy oriented toward domestic goals.

Because only two out of the three objectives can be mutually consistent, policymakers must decide which one to give up. This is the trilemma. If monetary policy activism (3) is taken to mean the ability to drive local interest rates away from the world rate—the criterion we shall employ here—then arbitrage in open capital markets

resolution of the trilemma emerged a move to a different vertex” with capital mobility and floating exchange rates. But it was unclear what this move meant for reserve holdings....” Pg 5

60 Banco Central de Costa Rica, comunicado de prensa Revisión Programa Macroeconómico 2007-2008, página uno párrafo tercero en: http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm, accesado 9 de Julio 2009 14:10 hrs

la pretensión de introducir un nuevo elemento discursivo a favor de la legitimación de la añosa pretensión de liberar el tipo de cambio de referentes institucionales, particularmente del Banco Central, en Mayo del año anterior su presidente reiteraba el punto con trisca y en términos de la más rancia tradición ortodoxa:

“...Por supuesto que con más colones en mano, muchos irían a comprar dólares. Esto presionaría al alza el tipo de cambio, y el BCCR tendría entonces dos alternativas. Dar por finalizado el esquema de bandas cambiarias y dar el salto a la flotación administrada, o seguir defendiendo el techo de las bandas, vendiendo dólares de sus reservas. La primera alternativa probablemente implicaría una fuerte depreciación del colón, que tendría un impacto sobre el índice de precios, y provocaría que nuevamente el BCCR falle su meta de inflación. La segunda implica que, al vender dólares, el BCCR recoge los colones que emitió, neutralizando la expansión de la liquidez, y llevando las tasas de interés de vuelta hacia arriba. De esta manera, la política monetaria expansiva solamente podría tener un efecto sostenible sobre las tasas de interés si se acompaña de un ajuste al alza en el tipo de cambio, y se renuncia de forma implícita al cumplimien-

to de la meta de inflación para este año...”⁶²

Balance del período algunas particularidades: la cuestión fiscal versus la monetaria y financiera

Al margen del hilo central de la temática previamente expuesto, conviene en favor de la evidencia del predominio de tesis de la ortodoxia económica, dejar constancia de algunos detalles a lo que procederemos a continuación. Al contrario de lo que citaron muchas veces los documentos oficiales como hemos ilustrado, sostenemos que el financiamiento del déficit financiero del sector público con todo y su complejidad en el transcurso de la década de los noventas, no es el eje de referencia para observar la evolución de la política económica, en las últimas dos décadas. El eje de referencia está constituido por la liberación de los mercados, particularmente el financiero, y desde luego por el discurso de la ortodoxia económica, definido en los capítulos precedentes: predominantemente una lógica monetarista y de balanza de pagos, junto a la apertura económica, la competitividad y lo que hemos definido también en capítulos previos como el positivismo formal, donde destacan institucionalmente la presencia de los programas de ajuste estructural, los convenios con el Fondo Monetario Internacional, principalmente los que aquí han sido objeto de análisis, las reformas a la legislación bancaria y financiera y el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos-República Dominicana.

Los enunciados contenidos en las propuestas de política de los organismos internacionales y de las entidades públicas nacionales, confrontados al accionar y a los hechos concretos de sus actuaciones, permiten como se observa, escudriñar y continuar en el establecimiento del hilo conductor de la política económica costarricense, uno de los propósitos del

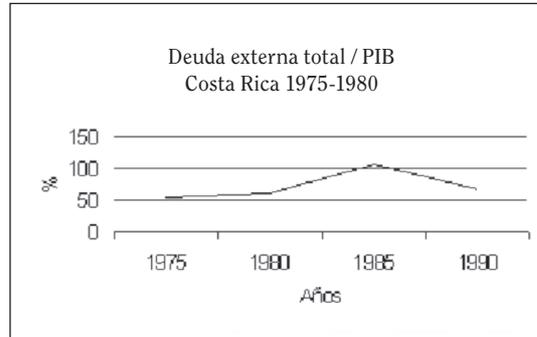
(2) and simple interest parity under a credibly fixed exchange rate (1) clearly defeat the objective. Despite the clarity and simplicity of this prediction, one is surprised by the frequency with which the lessons of the trilemma seem to be disregarded by policymakers, even today. This might reflect the lack of empirical studies showing how tight the constraints of the trilemma really are....”

Otras publicaciones de estos autores que hemos obtenido sobre temáticas análogas son:
Obstfeld, Maurice. 2004. Globalization. Macroeconomic Performance, and the Exchange Rates of Emerging Economies.” Monetary and Economic Studies N° 22, pgs 29 a 55, December.
Obstfeld, Maurice, Jay C. Shambaugh, and Alan M. Taylor. 2004. Monetary Sovereignty, Exchange Rates, and Capital Controls: The Trilemma in the Interwar Period.” IMF Staff Papers N° 51, de 75 a 108.

62 Encabezando la sección de Economía del diario la Nación de San José de Costa Rica, en su edición del Domingo 3 de Mayo del 2009 se encuentra el titular “La Trinidad Imposible” de donde textualmente hemos tomado la indicada transcripción de las palabras del presidente del central, contestes diríamos ‘mos moris’, con el discurso ortodoxo.

presente estudio. El hecho más significativo es que luego de la impronta de balance fijada en la primera mitad de la administración 82-86 por el Ministerio de Hacienda, haciendo un balance general del período, las cifras del gobierno central en la década de los noventas, vuelven a cobrar dimensionalidad, en conjunción con cifras negativas en las liquidaciones presupuestarias del Banco Central, colateralmente al proceso de reformas de sello ortodoxo expuestas. Así, el saldo negativo de las finanzas públicas, tiene como contrapartida de balance en las cifras del sector público consolidado, el registro de superávits del sector descentralizado, producto de la esterilización de recursos, instrumentada a partir de una ‘subejecución’ presupuestaria⁶³, rasgo muy recurrido de la política económica del país en los últimos 25 años, en especial a los efectos de los informes periódicos que conforme al artículo IV del convenio constitutivo del Fondo Monetario Internacional debe rendir anualmente el gobierno. En lo que respecta a la deuda externa, su magnitud equivalente a la producción nacional a mediados de la década de los ochentas cedió en su magnitud para inicio de los noventas, pero aún así llevó a la autoridad presupuestaria y posteriormente al Banco Central como hemos reseñado, a presionar sobre las principales instituciones autónomas, para ‘subejecutar’ presupuestos con el fin de generar un superávit compensatorio en el gasto consolidado del sector público, o colocar títulos de la deuda pública que permitieran atenuar la creciente brecha fiscal, con réditos relativamente altos en la década de los noventas, que disminuyen hasta la presente década con algunas leves oscilaciones periódicas.

GRÁFICO 4



Fuente: Banco Central de Costa Rica 1990

A mediados de la década, para 1995, y sobre el supuesto de que no se aprobaría una reforma tributaria el Banco Central asumió para el caso de uno de los faltantes fiscales más altos en las tres décadas aquí objeto de estudio, que solo:

“... el déficit del Gobierno Central, estimado en C 95.000 millones (6% del PIB, es financiado con deuda interna, colocada en el sector privado e Instituciones ...⁶⁴”

En su relación con la producción nacional, el endeudamiento total del sector público es significativo en la década de los noventas, y su tendencia expansiva trasciende al inicio de la primera década del nuevo siglo:

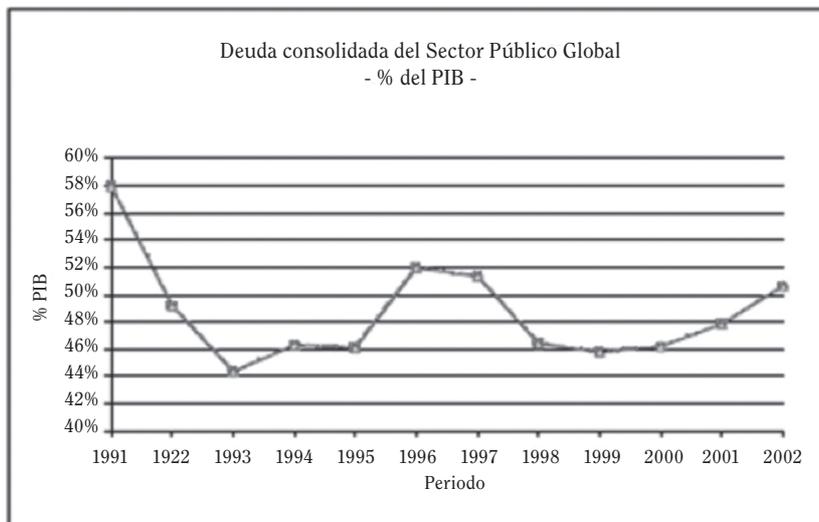
Paralelamente se tendió a promover en las últimas tres décadas la consecución de la estabilidad financiera mediante el cumplimiento de las metas establecidas en los convenios que el Gobierno de la República firmó con el Fondo Monetario Internacional, el Club de París, el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de los Estados Unidos.

Además del convencional señalamiento sobre la rigidez jurídica del presupuesto público agravada por la magnitud del servicio del crédito, en el caso del Gobierno Central al congestionarse severamente la capacidad de oxigenación de la tesorería nacional, se volvió central

63 Véase balance consolidado del sector público en el anexo estadístico de dicho convenio, cuadro 7

64 Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, artículo quinto de la sesión 4796-95 efectuada el 25 de Enero de 1995

GRÁFICO 5



Fuente: Banco Central de Costa Rica, Investigaciones Económicas, DIE/05-2003-DI, “ Posición Financiera Neta del Sector Público Global”, por Rojas Sánchez Mario y Sáenz Castegnaro Manrique, del Equipo de Modelación Macroeconómica, San José, Costa Rica 2003

en el discurso económico local de los años noventa , como ha sido documentado previamente: a) la cuestión de la magnitud creciente de la deuda interna dando lugar a medidas institucionales para reducirla en un entorno internacional que se presentaba propicio , por la tendencia a la baja de las tasas internacionales de interés, b) la temática de la deuda del Banco Central, c) la traslación de gastos del gobierno central al sector público descentralizado. También desde luego la reforma institucional en un marco de ortodoxia económica que tuvo como antecedente la crisis de la deuda y de pagos al exterior de la década de los ochenta, y la búsqueda de medios para proveer la disponibilidad de medios de pago internacional a la vez que se fortalecía el comercio internacional continental, mediante la apertura arancelaria, en lo que nos interesa más inmediatamente, para los países de América Latina, entre ellos Costa Rica.

CRITERIOS DE ACCIÓN SOBRE LA DEUDA INTERNA:

En el contexto de restricción para acudir al financiamiento externo, el tema de la deuda

interna reaparece en escena, por su gravitación , cuando en algunos momentos de la década de los noventa tiende a absorber más del 50% de los ingresos corrientes, en las cifras presupuestarias del gobierno central, con obvias repercusiones en el déficit consolidado del sector público.

En la primera mitad de la década de los noventa Peralta y Alvarado ⁶⁵ quienes venían realizando algunos trabajos sobre la deuda interna, formulan un planteamiento que agita las aguas del debate convencional sobre el tema y según el cual , dado el riesgo de los títulos de la deuda que emiten el Banco Central y el Ministerio de Hacienda a los que estiman de grado prácticamente cero, las tasas de interés que se pagan resultan excesivas y dan lugar a un premio significativo sobre las obligaciones, y a un gasto cuantioso que para el año de 1994 cifran para el Gobierno Central en una tercera parte de sus erogaciones.

⁶⁵ Peralta Luis Carlos , Alvarado Johnny “La gestión de la deuda Interna “ Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 1994

Para tratar de explicar lo sucedido con dicho planteamiento, baste señalar la existencia en nuestro medio de dos corrientes de pensamiento económico predominantes: la ortodoxia monetarista y liberal, compacta, homogénea, al amparo de un marco institucional que va desde el Fondo Monetario, pasando por el Banco Central y algunas fundaciones locales, con una presencia sistemática en publicaciones de corte institucional, y cuyos miembros se publicitan y reverberan entre sí, algunos de los cuales suelen conducirse con suma virulencia contra quienes no siendo sus cofrades, incursionan en los predios de su ortodoxia. Otro grupo constituye por su carácter amorfo lo que denominaremos “la otra corriente”, que se caracterizaba simplemente por no aparecer identificados con la ortodoxia: unos con visión de corte ‘nekeynesiana’, otros cercanos a la economía política, los hay también institucionalistas, sin presentar adscripción a una entidad en particular, y con presencia no sistemática sino más bien ocasional en la prensa o en medios académicos, con poca interacción entre sí.

Sobre la publicación indicada de Peralta y Alvarado no hubo un gran debate, sin embargo dejó inquietudes que serían retomadas años más adelante, sin dejar de reconocer el efecto de los créditos en los mercados financieros internacionales en el medio local.

Como parte de las medidas de política adoptadas para solventar el problema de la deuda interna, en la década de los noventa sostenemos que el gobierno central, consciente de la existencia de un mercado interno y cautivo de inversión, ávido de papel, intenta modificar la cultura prevaleciente de tasas de interés para sus títulos. Más adelante dicha situación resultó favorecida por la existencia de un mercado bursátil seco, carente de opciones de inversión, y en el que los emisores privados disminuyen y se quejan de las enormes dificultades para acceder y permanecer como opción en nuestro medio para el mercado de valores, y además coincidente con políticas tendientes a evitar la llegada de capitales especulativos al país, aspecto sobre el que venía insistiendo el Fondo Monetario desde los compromisos de renegociación de la deuda

del año 1989, a que hemos hecho referencia con anterioridad.

Podemos señalar en consecuencia que desde 1985 (el año precedente había entrado en vigencia el Primer programa de Ajuste Estructural y para entonces) la década de los noventa, abre un período de doce años, 1990-2002, caracterizada por el predominio de la ortodoxia liberal en la estructuración de la política económica en un trasfondo donde se vuelve al crecimiento del déficit fiscal, y las circunstancias obligan a su financiamiento por la vía del crédito interno, situación magnificada por la irrupción del discurso relativo a las pérdidas del Banco Central. Aspectos todos explorados en este capítulo hacia la búsqueda del hilo conductor, la estructuración teórica y el accionar del Estado en la construcción de políticas públicas, relacionadas con la producción nacional, y los recursos necesarios a partir de esta última, para financiar el gasto del sector público.

VISIÓN DEL PROCESO 1998-2010:

Alrededor de tales actuaciones fuertemente cuestionadas por algunos, acompañadas de insinuaciones sobre negociaciones incompatibles con el interés público y de beneficio propio que no corresponde ventilar aquí, en algunos sectores vinculados al estudio de la historia nacional se ha especulado sobre la posibilidad de que con el tiempo en la administración de gobierno 1994-98 principal línea de corte en el ‘clivage’ histórico a que se ha hecho referencia, podría llegar a revelarse uno de los mayores “affaires” en la función pública propiciados en la era de un un gobernante.⁶⁶

66 Los presuntos hechos según fotocopias de documentos que circulan apócrifamente, girarían alrededor del restablecimiento del predominio de la banca privada en Costa Rica mediante el artículo 162 de la Ley 7558 de 3 de Noviembre de 1995 impulsada personalmente por el presidente de la república en la administración de gobierno 1994 y 1998, que sólo resultarían comparables con el mayor escándalo político del siglo XX ligado a hechos económicos acaecidos alrededor de las contrataciones petroleras Pinto-Greulich 1915-1919, descubiertas y denunciadas años después. Hechos que en caso de documentarse y llegar a probarse,

Cierra un ciclo de políticas para enfrentar el problema de la deuda interna, con el proyecto que desembocaría en la ley denominada de consolidación de la deuda pública⁶⁷, y el surgimiento de disposiciones tributarias tendientes a reducir la presión sobre el gasto del sector público con nombres calificados por medios de prensa como “corrongos”, tendientes a minimizar su trascendencia, para dar la idea de inocuidad, tal el caso de la ley de contingencia fiscal, la ley de protección al trabajador, la ley de justicia tributaria y la misma ley de consolidación antes mencionada.

Con respecto a la administración de gobierno 2002-2006, a la que se le ha atribuido con cierta frecuencia inacción o indecisión, al menos no promovió ni colaboró con las iniciativas tendientes a precipitar la ‘desinstitucionalización’ y desnacionalización del país ni a la apertura arancelaria más significativa del período que representaba el tratado de libre comercio de Centro América con los Estados Unidos y república Dominicana (CAFTA-RD), logro no despreciable, por lo que los promotores de aquellas iniciativas hubieron de esperar hasta la administración de gobierno 2006-2010, para poder concretar sus propósitos.

Tal estado de cosas, junto a la ruptura histórica del modelo económico institucionalizado en el país, con una sustentación filosófica orientada a destinar importantes recursos a la inversión y al gasto social a través de los presupuestos públicos, sin duda acompañada de una controversia ideológica desde su enunciación en Junio de 1948, da lugar además a una importante pérdida de credibilidad política, y a una fragmentación partidaria que se evidencia con los resultados electorales de la primera década del siglo XXI, la paralización de la institución parlamentaria, y lo que algunos

sectores denuncian como un aumento de la ingobernabilidad creciente del país, y una polarización social.

Se concluye así un ciclo institucional histórico de seis décadas (1940-2002), que tuvo inicio con dos familias y sus allegados políticos entre 1940 y 1949, y cierra con esas dos mismas familias y sus nuevos allegados políticos entre los años 1990 y 2002, identificados por sus apellidos, su predominio en los tres poderes del Estado, que dio lugar a un modelo político institucional que vivió el país entre 1948 y 1986, en que los criterios del ‘cuantitativismo monetarista’ y la ortodoxia económica han prevalecido, con las tesis de la libre concurrencia, el librecambismo y la competitividad, junto a visiones del ‘positivismo formal’ evidenciado en las interrelaciones econométricas que suponen regir los procesos económicos.

Proponemos que una transición entre el antiguo y nuevo orden institucional en Costa Rica, surge en la administración de gobierno 1986-90, se perfila nítidamente en la administración de gobierno 1994-1998 y adquiere un cariz propio con las acciones judiciales emprendidas en el último quinquenio, contra los tres presidentes de la república que gobernaron entre 1990 y el 2002, independientemente del desenlace judicial de las mismas.

De cara a la problemática económica de nuestros días: quienes suscriben la ortodoxia económica convencional señalan que las dificultades radican en no apegarse a su prescripción, ‘exogenizando’ cuando les parece extraño al ámbito puro de lo económico, no solo por motivos de asepsia investigativa, sino también por lo que les parece ‘racionalidad’. Sus detractores, hacen notar que más bien encubren su miopía y sus equivocaciones, con lo que al así hacerlo ‘prohijan’ la aplicación de una doctrina incorrecta, los empresarios que comandan los mercados buscan legitimación a sus intereses desde cualquier paradigma, tanto como el favor de los políticos, los políticos observan con recelo. La respuesta a la cuestión empieza a salirse del ámbito de la economía como ciencia, resolviéndose con frecuencia en la interpretación y la enunciación de conveniencia, de quien circunstancialmente se manifiesta, en las

volverían torpes pequeñeces, las actuaciones atribuidas al presidente de la república que antecedió (1990-94) y al sucesor (1998-2002) de la administración de gobierno 1994-98, hoy en el banquillo judicial, que no obstante en su conjunto (1990-2002), constituyen una profunda línea de ruptura en el ejercicio de la ética en la función pública.

67 Ley 8299 de 22 de Agosto del 2002, publicada en el Alcance 62 a la Gaceta 167 del 2 de Setiembre del 2002

omisiones del poder público o sus actuaciones tardías ante la inminencia del ‘crash’, en el debilitamiento de la institucionalidad y la desnacionalización del país, en la plañidera de los medios de comunicación ante la tragedia de los ‘faits accomplis’, la búsqueda y el señalamiento de los culpables.

Así en los Estados Unidos, la gama de hechos que van desde los fondos sin prima de riesgo inmobiliario, el affaire Madoff, el plan de emergencia económica de 2009, hasta la propuesta de la ‘Volcker Rule’⁶⁸ efectuada el pasado 21 de Enero del 2010 por el presidente de los Estados Unidos, hechos entre otros que hemos considerado en esta investigación por la gravitación que los acontecimientos reseñados, ejercen en la subregión del Caribe y en nuestro medio, pero cuya valoración se encuentra ‘umbilicalmente’ referida al debate entorno a la conducta humana⁶⁹ en su relación con los paradigmas económicos, su pertinencia y validez,

Es claro que en la presente coyuntura ha sido el comportamiento y la acción humana, muy por encima de consideraciones relativas a los flujos monetarios, más aún donde la ‘ortodoxia económica convencional’ ha sido abiertamente desafiada por los programas multimillonarios de soporte financiero que caracterizan la política económica de los Estados Unidos en nuestros días, referente al fin en su área de influencia geo-económica.

68 Por el nombre de su proponente, que procura establecer límite a la gestión de negocios relacionados en las entidades financieras, evitando su participación en varias etapas o procesos de un mismo negocio o negocios relacionados.

69 Viene al caso sobre los acontecimientos económicos recientes la siguiente apreciación típica de las finas ironías de John Kenneth Galbraith (1983:345): “...nada impresiona tan fácilmente a la prensa y al público como la visión de un genio financiero. Ambos quieren creer que cuando se trata de asuntos de tanta importancia hay individuos dotados de una clarividencia y de un poder trascendentales, hombres que pueden sacar algo de la nada...” disfrutando “... momentáneamente de la estimación de aquellos que otorgan los que no entienden lo que pasa a aquellos que presumen de entender en cuestiones de dinero”. “El Dinero” Ediciones Orbis S.A., Barcelona 1983.

Frente a dicha situación, el realismo de nuestra ‘diminutez económica’, presenta el panorama de un Banco Central más espectador de las fluctuaciones cambiarias y la ‘atonía’ empresarial del momento, celebrando como propia la baja inflacionaria producto de los acontecimientos de la economía mundial y del debate en torno al rol de la banca y los agentes e intermediarios financieros, que en el fondo lo es sobre la naturaleza del comportamiento humano ante el hecho económico, en que Washington y Davos, parten espadas al cierre del mes de Enero del presente año de 2010 en medio del apercebimiento francés en el encuentro mundial de la última de las ciudades citadas.

Por otra parte, el Fondo Monetario celebra en el reporte final remitido a las autoridades nacionales en la segunda mitad de Enero del presente año⁷⁰, que constituye el anexo tercero al

presente estudio, la forma como el país transita por las ‘sanas prácticas de política’. En este último informe se ‘prohija’ la política monetaria observada en concordancia con los compromisos contraídos en el convenio de contingencia suscrito el año anterior 2009, en especial en materia de tasas de interés, a la vez que en cuanto interesa a la temática que venimos tratando, reitera su preferencia a favor de una mayor participación del mercado en la fijación del tipo de cambio, en la nivelación del mercado bancario mediante seguros uniformes a los depósitos del público entre la banca pública y la banca privada. También se reitera la necesidad en la perspectiva del Fondo, de consolidar la ‘recapitalización’ del Banco Central, eufemismo para señalar que sea mediante el traslado de recursos fiscales que se cubran las pérdidas del Banco Central, creando un fondo de reserva que inhiba la expansión monetaria futura, relacionada con la operación del ente emisor, en línea con señalamientos más categóricos al respecto del último quinquenio, y en

70 (2010) January, International Monetary Fund ‘Costa Rica: Staff Report for the Second Review Under the Stand-By Arrangement’; IMF Country Report No. 10/2

lo relativo a previsiones sobre el financiamiento externo para el presupuesto fiscal del año 2010.

Para cerrar el presente capítulo queremos aportar dos evidencias más del predominio de la ortodoxia económica, que surgen del encomio por parte del Fondo Monetario Internacional a la labor del país en esa línea de comportamiento durante dos décadas⁷¹, y del discurso de diagnóstico con que cierra un estudio económico del Banco central en Costa Rica sobre el tema de la inflación en Junio del 2007:

“..... se encontró evidencia de que la inflación en el largo plazo en Costa Rica se asocia principalmente con la existencia de un desequilibrio monetario relativamente permanente, de acuerdo con los resultados proporcionados por el modelo monetario de inflación de largo plazo.”⁷²

71 (2004) International Monetary Fund, Twenty Years Without a Crisis in Costa Rica: The IMF's View Speech by Agustín Carstens, Deputy Managing Director, International Monetary Fund, at the Academy of Central America, Costa Rica, Seminar on Volatility and Vulnerability, July 12, 2004 en <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/071204.htm>, accesado el 15 de agosto del 2006, 7:50pm

72 (2007:19,20) Banco Central de Costa Rica, División Económica, N° DIE -28-2007-IT Durán v Rodolfo y Torres G Carlos “Hacia un entendimiento del fenómeno inflacionario: el caso de Costa Rica”
El mismo documento agregaba a continuación:

“Al igual que en la literatura teórica y empírica internacional, el desequilibrio monetario en Costa Rica tuvo un origen fiscal, pues a finales de la década del 70 y sobre todo a inicios de los 80 se asoció a booms crediticios del sector público, a financiamiento monetario para la creación y operación de empresas públicas y a subsidios y pérdidas cambiarias otorgados por el Banco Central. Desafortunadamente, muchas de estas operaciones ligadas al ámbito gubernamental le fueron impuestas mediante su antigua Ley Constitutiva. A partir de la década de los noventa, el abultado déficit operativo arrastrado por el Banco continuó causando desequilibrios monetarios, en conjunto con el exceso de liquidez originado en el sector externo de la economía, en donde la apertura de la cuenta de capitales, el sostenido ingreso de capitales desde el exterior y el objetivo de tipo de cambio nominal (trinidad imposible) le

Consideraciones análogas de política económica se manifiestan durante el período en diferentes países América Latina como acreditaban numerosos documentos del Fondo Monetario Internacional⁷³.

dificultaron la esterilización del exceso de liquidez causado por la monetización de la acumulación de reservas monetarias internacionales.

Aunque el Banco intentó contrarrestar el desequilibrio monetario mediante una política restrictiva, las limitaciones que le impusieron el desequilibrio fiscal recurrente financiado internamente y la “trinidad imposible” le impidieron hacerlo en su totalidad, originándose una política monetaria laxa históricamente”

73 International Monetary Fund * Horsefield, J. Keith, ed.(1969) ‘The International Monetary Fund, 1945–1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation’, Vol. 1: Chronicle, by Horsefield; J Keith Vol. 2: Analysis, by de Vries, Margaret G. and Horsefield, J Keith with the collaboration of Gold, Joseph Gumbart, Mary H., Lovasy, Gertrud, and Spitzer, Emil G.; Vol. 3: Documents, Washington D.C.

* de Vries, Margaret Garritsen (1976): ‘The International Monetary Fund, 1966–1971: The System Under Stress’, Vol. 1: Narrative; Vol. 2: Documents, (Washington D. C.

* de Vries, Margaret Garritsen,(1985) : ‘The International Monetary Fund, 1972–1978: Cooperation on Trial’, Vols. 1 and 2: Narrative and Analysis; Vol. 3: Documents . Washington D.C.

* and De Nederlandsche Bank, Duisenberg, W.F., and A. Szász, (1991) : ‘The Monetary Character of the IMF’, in International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, ed. by Jacob A. Frenkel and Morris Goldstein pgs 254 a 266. Washington D. C.

* James Boughton (2001): ‘Silent Revolution’, Washington D. C

* (2003) ‘Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Recovery ...’ , May 02, Prepared text for remarks at the 21st Annual Journalists and Editors Workshop on Latin America and the Caribbean, Miami, USA, en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/050203.htm>, accesado 27 de Diciembre 2003 17:15 hrs

* (2004) ‘Twenty Years Without a Crisis in Costa Rica: The IMF's View’, speech by Agustín Carstens, Deputy Managing Director, International Monetary Fund, at the Academy of Central America, Costa Rica, Seminar on Volatility and Vulnerability, July 12, 2004 en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/071204.htm>, accesado el 15 de agosto del 2006, 7:50pm

CONCLUSIONES

El presente estudio documenta la existencia de una predominante línea de acción en la política económica en las últimas tres décadas orientada por la liberalización de los mercados, el modelo ortodoxo de estabilización monetaria y la orientación hacia la competitividad en el ámbito de la economía internacional.

Se destaca el marco institucional de ese proceso conformado por: a) tres programas de ajuste estructural con el Banco Mundial, aunque la formalización del último resulte para algunos jurídicamente discutible, aspecto en el que no incurrimos, b) la carta compromiso con el Fondo Monetario Internacional de 1995 que claramente excedió las previsiones típicas de los acuerdos de contingencia con el Fondo Monetario Internacional, y c) la irrupción del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo sostenible (CLACDS) como gestor de la gestión de un proyecto de política económica que caracteriza el período, amalgamando las medidas del marco institucional así propuesto.

La actuación de las últimas administraciones de gobierno registran una unidad básica de acción en el ámbito de la política económica, exceptuando lo relativo a la retención del avance del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y república Dominicana en el período 2002-2006.

Pese a lo anterior de cara al futuro el país enfrenta importantes desafíos en el equilibrio de las finanzas públicas, el mercado cambiario, la política monetaria en el mercado financiero y crediticio, y sobre todo la producción y el empleo aún no resueltos.

BIBLIOGRAFÍA

- Actas de la Junta Directiva del Banco Central, sesiones y años identificados en el texto específicamente en cada caso
- Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) s.f “ Nuestra crisis financiera: causas y soluciones.” Ediciones de Anfe N° 44, San José, Costa Rica.
- Banco Central de Costa Rica, “Reformas al régimen Cambiario”, San José Costa Rica, 1992
- (1986-2009) Memoria Anual
- (1994) Informe del Departamento Monetario del Banco Central N° DM-398 , 26 de Julio
- (1987-2009) Programa Monetario y Programa Macroeconómico años consignados específicamente en cada caso.
- (2003) “ Posición Financiera Neta del Sector Público Global”, por Rojas Sánchez Mario y Sáenz Castegnaro Manrique, del Equipo de Modelación Macroeconómica, San José, Costa Rica , Investigaciones Económicas, DIE/05-2003-DI
- (2006) , “La Modelación Macroeconómica en el Banco Central de Costa Rica en la transición del ancla cambiaria a metas de inflación” , Departamento de Investigaciones Económicas División Económica, N° Die-01-2006-di Evelyn Muñoz Salas
- (2006) Retos de la política monetaria y cambios para el corto plazo, Francisco de Paula Gutiérrez, Presidente BCCR, Setiembre
- (2007), División Económica , N° DIE -28-2007-IT Durán v Rodolfo y Torres G Carlos “Hacia un entendimiento del fenómeno inflacionario: el caso de Costa Rica”

* (2005) , ‘Central America: Global Integration and Regional Cooperation - The Political Economy of Implementing Pro-Growth and Anti-Poverty Policy Strategies in Central America ‘ Occasional Paper 243 - July 1, 2005 en [http:// www.imf.org/external/pubs/ft/op/243.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/243.pdf) accesado 11 de Mayo del 2007,11:20 hrs

- Barquero Aníbal (1986) “Economía Fiscal una sinopsis interpretativa: el caso de Costa Rica”, Universidad de Costa Rica, en este trabajo documentamos la dinámica del ciclo electoral del gasto para el caso de la república de Costa Rica
- Escrito por Arnoldo Camacho, Ph.D., Profesor de INCAE, Ligia María Castro Monge, M. A., Directora Adjunta de CLACDS y Allan Rodríguez, M. B. E., investigador-consultor de CLACDS.
- CEPAL. (1991-2003) Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe
- Clacds (1999 Julio) ‘Competitividad y Desarrollo Sostenible: Avances Conceptuales y Orientaciones Estratégicas’, por Eduardo Doryan, José Alfredo Sánchez, Lawrence Pratt, Francisco de Paula Gutiérrez, Leonardo Garnier, Guillermo Monge y Lucía Marshall
- Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (Clacds):
- Clacds Boletín (1997-2001), INCAE, Alajuela, Costa Rica
- Clacds (1997) Evaluación Preliminar de los Mercados de Valores de Centroamérica y Panamá Allan Rodríguez Aguilar y Arnoldo Camacho
- Clacds (1997 Junio) Documento de política de concesiones para Costa Rica, por José Alfredo Sánchez
- Clacds (1999, Julio) Agenda para la Competitividad de Costa Rica hacia el Siglo XXI, Responsable: Edgar Robles, Incae, Alajuela, Costa Rica
- Clacds (1999) ‘CENTROAMERICA EN EL SIGLO XXI: Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible’ documento técnico elaborado por el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE y el Instituto para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (HIID), Incae, Alajuela, Costa Rica
- Clacds (1999 Marzo) Política Económica para la Competitividad - Reflexiones para el caso de Centroamérica, por Francisco de Paula Gutierrez
- Clacds (1999 Abril) Centroamérica: Balance Macroeconómico y Estado Actual de los Sistemas
- Development Discussion Papers, Central America Project Series del Harvard Institute for International Development : (1998), July : Larraín B Felipe et al ‘ Export Processing Zones in Central America’, Development discussion papers, Central America Project Series Discussion Paper No. 4, a project of Harvard University , Incae and The Central American Bank for Economic Integration
- (1998, August) ,’The External Debt Problem in Central America: Honduras, Nicaragua, and the HIPC Initiative’, Gerardo Esquivel, Felipe Larraín B., and Jeffrey D. Sachs Development Discussion Paper No. 645, © Copyright 1998 Gerardo Esquivel, Felipe Larraín B., Jeffrey D. Sachs and President and Fellows of Harvard College
- (1999 February , ‘Pension Reform in Central America:A Proposal’ Rodrigo Cifuentes and Felipe Larraín B, Development Discussion Paper No. 676, © Copyright 1999 Rodrigo Cifuentes, Felipe Larraín B.and President and Fellows of Harvard College
- (1999, April) ‘Pension Reform and Financial Markets’, Dimitri Vittas Development

Discussion Paper No. 697, © Copyright 1999 Dimitri Vittas and President and Fellows of Harvard College

(1999, April) 'Banking Spreads in Central America: Evolution, Structure and Behavior' Astrid Dick, Development Discussion Paper No. 694, © Copyright 1999 Astrid Dick and President and Fellows of Harvard College

(2001) Felipe Larraín B * (Editor), *'Economic Development in Central America', Volume 1, Growth and Internationalization*, Harvard Institute for International Development Centre, Harvard University Press, Former Director of the Central America Project at the Harvard Institute for International Development, Harvard University.

Fondo Monetario Internacional:

* Horsefield, J. Keith, ed.(1969) 'The International Monetary Fund, 1945–1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation', Vol. 1: Chronicle, by Horsefield; J Keith Vol. 2: Analysis, by de Vries, Margaret G. and Horsefield, J Keith with the collaboration of Gold, Joseph Gumbart, Mary H., Lovasy, Gertrud, and Spitzer, Emil G.; Vol. 3: Documents, Washington D.C.

* de Vries, Margaret Garritsen (1976): 'The International Monetary Fund, 1966–1971: The System Under Stress', Vol. 1: Narrative; Vol. 2: Documents, (Washington D. C.

* (1978) "Costa Rica perspectiva y acontecimientos económicos", informe sobre la situación económica de Costa Rica y propuesta de algunas reformas institucionales

* de Vries, Margaret Garritsen,(1985) : 'The International Monetary Fund, 1972–

1978: Cooperation on Trial', Vols. 1 and 2: Narrative and Analysis; Vol. 3: Documents . Washington D.C.

* (1989) Carta intenciones del Gobierno de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional, 29 de Marzo

* De Nederlandsche Bank, Duisenberg, W.F., and A. Szász, (1991) : 'The Monetary Character of the IMF', in International Financial Policy: Essays in Honor of Jacques J. Polak, ed. by Jacob A. Frenkel and Morris Goldstein pgs 254 a 266. Washington D. C.

* (1995) Convenio de Stand By y Memorando de entendimiento sobre políticas económicas y financieras con el fondo Monetario Internacional, dirigido a Michel Camdessus, Director Gerente, 13 de Octubre

* (2001) 'Costa Rica Staff Report for the 2001 Article IV Consultation' el reporte correspondiente al año 2001, fechado el 25 de Junio en Washington

* Boughton, James (2001): 'Silent Revolution', Washington D. C

* (2001:10) 'Costa Rica Staff Report for the 2001 Article IV Consultation' el reporte correspondiente al año 2001, fechado el 25 de Junio en Washington

* (2003) 'Latin America and the Caribbean: Building a Sustainable Recovery ...', May 02, Prepared text for remarks at the 21st Annual Journalists and Editors Workshop on Latin America and the Caribbean, Miami, USA, en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2003/050203.htm>, accesado 27 de Diciembre 2003 17:15 hrs

* (2004) 'Twenty Years Without a Crisis in Costa Rica: The IMF's View', speech by Agustín Carstens, Deputy Managing

- Director, International Monetary Fund , at the Academy of Central America, Costa Rica, Seminar on Volatility and Vulnerability, July 12, 2004 en: <http://www.imf.org/external/np/speeches/2004/071204.htm> , accesado el 15 de agosto del 2009, 7:50pm
- * (2005) , ‘Central America: Global Integration and Regional Cooperation - The Political Economy of Implementing Pro-Growth and Anti-Poverty Policy Strategies in Central America ‘ Occasional Paper 243 - July 1, 2005 en [http:// www.imf.org/external/pubs/ft/op/243/pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/243/pdf) accesado 11 de Mayo del 2007,11:20 hrs
- * (2010) January, International Monetary Fund ‘Costa Rica: Staff Report for the Second Review Under the Stand-By Arrangement’ ; IMF Country Report No. 10/2
- Fox J, Monge R (1999),”USAID en el Desarrollo de Costa Rica”, Academia de Centro América, San José, Costa Rica
- Johnson, Harry (1977) “Monetary Approach to the Balance of payments : a nontechnical guide, Journal of International economics , pgs 251 a 268 .
- Kenneth, John G (1983), “ El Dinero” Ediciones Orbis S.A”, Barcelona
- ‘La Nación’ (2010, Enero) , diario, San José, Costa Rica,,: ‘ Sostenibilidad de la Inflación’, edición del 11 de Enero (2010,Noviembre) , edición electrónica en: <http://www.nacion.com/2010-11-15/Economia/NotasSecundarias/Economia2587341.aspx> accesado 15 de Noviembre del 2010 21:30 hrs
- Laffer, Arthur B. and Thomson, Jeffrey , (2003) “The 2003 Laffer State Competitive Environment,” Laffer Associates, January 31, USA
- Ley de Consolidación de la Deuda Pública (2002) N° 8299 de 22 de Agosto del 2002, publicada en el Alcance 62 a la Gaceta 167 del 2 de Setiembre del 2002
- Ley de Democratización de la Economía Costarricense, generación de prosperidad y lucha efectiva contra la pobreza mediante la activación económica’, proyecto, expediente 15372, Asamblea Legislativa.
- Ley de Desconcentración del Sistema de Salud (1994), Ministerio de Salud
- Ley del Impuesto sobre la Renta (1988) N° 7092 de 21 de Abril , publicada en la Gaceta N° 96 del 19 de Mayo
- Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República”, (1988) N° 7107 de 4 de Noviembre de 1988, publicada en la Gaceta N° 222 de 22 de Noviembre
- Ley de Protección al Trabajador” (2000)N° 7983 de 16 de Febrero del año 2000, publicada en el Alcance 11 a la Gaceta N° 35 de 18 de Febrero.
- Ley de Protección a la Economía’ proyecto inicial (1981) que pretendía en el discurso político de sus proponentes establecer el complemento a las garantías sociales de los años cuarenta. Expediente ‘Documentos de la Comisión de Hacienda Pública 1980-82’ archivo de la Asamblea Legislativa , considerado en la elaboración del proyecto de ‘Ley de Garantías económicas’
- Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público (1984) , número 6955 , Marzo
- Memorias de Gobierno, Presidencia de la República, 1989-2009
- Obstfeld, Maurice,(2004). Globalization. Macroeconomic Performance, and the Exchange Rates of Emerging

- Economies.” Monetary and Economic Studies N° 22, pgs 29 a 55, December.
- and Maurice. Shambaugh Jay C, Taylor Alan M. (2004) “The trilemma in history: tradeoffs among exchange rates, monetary policies, and capital mobility” , National Bureau of Economic Research, Working Paper 10396, Cambridge MA.
- and Shambaugh Jay C, and Taylor Alan M , (2004). Monetary Sovereignty, Exchange Rates, and Capital Controls: The Trilemma in the Interwar Period.” IMF Staff Papers N° 51, de 75 a 108.
- and Shambaugh Jay C, y Taylor Alan .M (2008:2,5) Financial Stability, the trilemma, and International Reserves, National Bureau of Economic Research Working Paper 14217, Cambridge MA
- Porter Michael E, (1985) , “Competitive Advantage”, New Cork, The Free Press, 1985.
- The Harvard University Gazette, 1994-2000
- The World Bank Group (2006) “Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA),: “ The Impact of Intel in Costa Rica” nine years after the decision to invest”