

**Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas**

Poder y política cambiaria en Costa Rica

**Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura
en Ciencias Políticas**

Mario Herrera Rodríguez

San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica

Enero de 2016

La defensa pública de este Trabajo Final de Graduación para optar por el grado académico de Licenciatura en Ciencias Políticas, fue realizada en sesión del Tribunal Examinador celebrada a las 10:00 a.m. del día 10 de diciembre de 2015, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. El Tribunal Examinador acordó aprobar con distinción el Trabajo Final de Graduación.



Dra. Ilka Treminio Sánchez
Presidenta del Tribunal Examinador



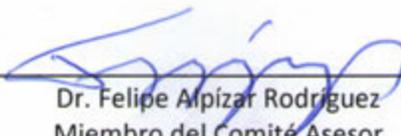
M.Sc. Adrián Pignataro López
Profesor Invitado



Dr. Alonso Villalobos Jiménez
Director del Trabajo Final de Graduación



Dra. Laura Cristina Rojas Blanco
Miembra del Comité Asesor



Dr. Felipe Alpizar Rodríguez
Miembro del Comité Asesor



Mario Herrera Rodríguez
Sustentante

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Ciencias Políticas

Poder y política cambiaria en Costa Rica

Trabajo final de graduación para optar por el grado de Licenciatura
en Ciencias Políticas

Estudiante:

Mario Herrera Rodríguez / Carné: A93091

Director:

Dr. Alonso Villalobos Jiménez

Lectores:

Dr. Felipe Alpízar Rodríguez

Dra. Laura Cristina Blanco

Enero de 2016

A mi familia, por haber hecho posible este maravilloso recorrido

Agradecimientos

Al profesor Alonso Villalobos por ser un verdadero maestro, impulsarme a buscar nuevas ideas y orientarme con sus conocimientos a lo largo de todo este proceso.

Al profesor Felipe Alpízar porque con sus visiones y sugerencias me ayudó a enriquecer este trabajo y me motivó desde el comienzo.

A la profesora Laura Blanco porque su riguroso análisis de esta investigación fue el impulso final que me ayudó a finalizar este trabajo.

A la profesora Juliana Martínez y al profesor Ronulfo Jiménez por sus orientaciones y comentarios en las etapas iniciales de este proyecto.

A Vanessa, Manuel, María José y Alejandro por la ayuda, motivación y acompañamiento a lo largo de esta investigación y de toda la carrera.

A Alina por su infinito apoyo e inspiración.

Tabla de Contenidos

1. Introducción	1
1.1 Pregunta de Investigación	3
1.2 Objetivos	5
1.3 Delimitación temporal	7
2. Perspectiva teórica	9
2.1 Justificación	9
2.2 Economía política y economía política internacional	10
2.3 Neo-Institucionalismo	12
2.4 Institucionalismo de la elección racional	14
2.5 Institucionalismo centrado en actores	16
2.6 Grupos de presión y grupos de interés	26
3. Marco Metodológico	28
3.1 Estrategia metodológica	28
3.2 Sobre la comparación de los momentos	30
3.3 Técnicas de investigación	32
3.4 Argumento de investigación	36
4. Capítulo 1: Antecedentes	38
4.1 Política económica y política cambiaria (1990-2003)	38
4.2 Política económica, grupos de interés y grupos de presión	44
4.3 Balance general	59
5. Capítulo 2: La política cambiaria en Costa Rica 2003-2013	61
5.1 Apuntes conceptuales	61
5.2 Primer momento: paso de las mini devaluaciones a las bandas	64

cambiarias (2003-2006).	
5.3 Segundo momento: alteraciones de los niveles de las bandas (2007-2010).	69
5.4 Tercer momento: Rigidez por omisión (2010-2013).	74
5.5 Balance general	78
6. Capítulo 3: Actores, interrelaciones y prevalencia de intereses	80
6.1 Puntualización de los intereses de los actores	80
6.2 Paso de las mini devaluaciones a las bandas cambiarias (2003-2006).	88
6.3 Alteraciones en los niveles de las bandas (2007-2010).	97
6.4 Rigidez por omisión (2010-2013)	99
7. Capítulo 4: Comparación de momentos de política	109
7.1 Prevalencia de intereses	109
7.2 Evolución de la constelación de actores	111
7.3 Implicaciones políticas	117
8. Conclusiones	120
8.1 Principales hallazgos	120
8.2 Limitaciones en la conducción de la investigación	123
8.3 Consideraciones sobre la perspectiva teórica	125
8.4 Investigaciones futuras	126
9. Bibliografía	128
10. Anexos	138
10.1 Guías de entrevistas realizadas	138

Índice de gráficos

-Gráfico 01: Tipo de cambio del Colón respecto al Dólar estadounidense negociado en MONEX. (2006-2013)	2
-Gráfico 02: Cantidad de noticias consultadas relacionadas con la política cambiaria y sectores económicos por año	33
-Gráfico 03: Inflación interanual en Costa Rica medida con el índice de precios del consumidor (2000-2013)	43
-Gráfico 04: Exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales como porcentaje del total de exportaciones en Costa Rica. (1990-2013)	50
-Gráfico 05: Crecimiento porcentual de las exportaciones de bienes y servicios en Costa Rica. (1990-2013)	50
-Gráfico 06: Cantidad de turistas por años en Costa Rica (1991-2013)	58
-Gráfico 07: Ingresos por concepto de turismo en Costa Rica como porcentaje del PIB (1991-2013)	58
-Gráfico 08: Intervenciones del Banco Central para defender la banda inferior cambiaria en Costa Rica (2011-2013)	78
-Gráfico 09: Diferencia entre tipo de cambio de referencia de venta y de compra por año en Costa Rica (2003-2013)	93

Índice de esquemas

Esquema 01: Institucionalismo centrado en actores.	17
Esquema 02: Orientaciones de los actores.	22
Esquema 03: Niveles de análisis de la investigación.	30
Esquema 04: La trinidad imposible.	42
Esquema 05: Concentración bancaria privada en Costa Rica (1980-2012).	54
Esquema 06: Constelación de actores al momento de cambio de régimen cambiario (Octubre de 2006).	96
Esquema 07: Constelación de actores 2010-2013.	108
Esquema 08: Evolución de la constelación de actores (2006-2013).	114

Índice de cuadros

Cuadro 01: Clasificación de las dimensiones de análisis sobre las explicaciones de la EPI.	11
Cuadro 02: Actores agregados, actores colectivos y actores corporativos	20
Cuadro 03: Base para el análisis de la formación de la orientación de cada actor.	29
Cuadro 04: Sectores, actores corporativos y personas entrevistadas	34
Cuadro 05: Participación relativa de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en las exportaciones totales. (1987-1991).	49
Cuadro 06: Colocaciones anuales del fondo para el financiamiento de las exportaciones (FOPEX) según procedencia de los bancos (1984-1988).	55
Cuadro 07: Regímenes cambiarios en Costa Rica de acuerdo con niveles de flexibilidad y rigidez.	62
Cuadro 08: Actores e intereses relacionados con la política cambiaria.	87
Cuadro 09: Orientación de la política cambiaria en la adopción del sistema de bandas cambiarias (2006).	89
Cuadro 10: Política institucional del Banco Central en el momento del paso al régimen de bandas cambiarias.	90
Cuadro 11: Orientación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica en el momento de la adopción de las bandas cambiarias.	91
Cuadro 12: Orientación de la Cámara de Comercio en el momento del paso al régimen de bandas cambiarias.	92
Cuadro 13: Orientación de la Asociación Bancaria Costarricense al momento de la adopción del régimen de bandas cambiarias.	94
Cuadro 14: Orientación de la política cambiaria en cada momento de alteración de las bandas (2007-2010).	98

Cuadro 15: Política institucional del Banco Central de Costa Rica a partir de 2010.	101
Cuadro 16: Orientación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica a partir de 2010.	102
Cuadro 17: Orientación de UPA Nacional a partir de 2010.	103
Cuadro 18: Orientación de la Cámara de Comercio a partir de 2010.	104
Cuadro 19: Orientación de CANATUR a partir de 2010.	105
Cuadro 20: Orientación de la política cambiaria (2010-2013).	105
Cuadro 21: Prevalencia de intereses en cada momento de política.	110

Abreviaturas utilizadas

ABC	Asociación Bancaria Costarricense
AID	Agencia Internacional para el Desarrollo
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CADEXCO	Cámara de Exportadores de Costa Rica
CANATUR	Cámara Nacional de Turismo
CEFSA	Consejeros Económicos y Financieros Sociedad Anónima
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
EPI	Economía Política Internacional
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
TLC	Tratado de Libre Comercio
UPA Nacional	Unión de Pequeños Productores Agropecuarios Costarricenses

Resumen

La presente investigación estudia la política cambiaria en Costa Rica entre el 2003 y el 2013. Específicamente, se busca dilucidar la forma como los distintos actores políticos operaron en el marco de esta política para defender sus intereses. En este sentido, se pone especial énfasis en identificar posibles factores que den cuenta de la prevalencia de intereses observada en la política cambiaria.

Para esto se propone una perspectiva teórica basada en el institucionalismo centrado en actores. Este enfoque permite estudiar las orientaciones de actores y los entornos institucionales por medio de la noción de constelaciones de actores. Estas categorías permiten visualizar la variación de la prevalencia de intereses a lo largo del período de estudio.

Se observa que, en el tercer momento de política, aumentó notablemente la prevalencia de intereses de los actores respecto a los dos primeros períodos analizados. Los hallazgos apuntan a que fue un cambio en los marcos cognitivos de la constelación de actores el factor que da cuenta de dichas variaciones de la presencia de intereses en la política cambiaria.

Palabras clave:

Política cambiaria, política monetaria, grupos de presión, institucionalismo centrado en actores, constelaciones de actores, economía política, bandas cambiarias, Banco Central de Costa Rica, prevalencia de intereses.

1. Introducción

La política cambiaria es una de las decisiones de mayor relevancia para los balances macroeconómicos. Sus variaciones tienen el poder de incidir en elementos tan importantes como lo son el comercio, la inversión y la inflación (MORA y PRADO, 2007). Esto se traduce en que, en una economía pequeña y abierta como la costarricense, su potencial para influir en las decisiones y el bienestar económico de todas las personas es muy elevado y notorio. Es por este motivo que, aunado a la constante preocupación de los economistas y los distintos operadores de la economía en materia cambiaria, en Costa Rica se observa un importante debate público en torno a esta temática. En concordancia, se puede constatar un importante esfuerzo por parte de la academia en Costa Rica por estudiar las aristas económicas relacionadas con la política cambiaria, por ejemplo (MÉNDEZ PRADO SOLANO & MORA, 2002; LIZANO & LÓPEZ, 2006; GUARDIA, s.f.).¹ Si bien estos esfuerzos son sumamente valiosos y han aportado elementos enriquecedores para el debate nacional, es pertinente enfocar esta temática desde una perspectiva más amplia.

En contraposición a lo anterior, la presente investigación analiza la dimensión política de la política cambiaria en los momentos de particular tensión entre el 2003 y el 2013.² Es decir, se parte de que la incidencia de las variables económicas ya ha sido ampliamente estudiada, por lo que se investigan las relaciones de poder que han intervenido en la formación de esta política. Específicamente se enfatiza en el estudio de los actores implicados, sus intereses y sus interrelaciones en el marco del contexto institucional que engloba a la política cambiaria. Este enfoque permite analizar la incidencia que las relaciones de poder pueden tener en los procesos de definición de la política económica en Costa Rica.

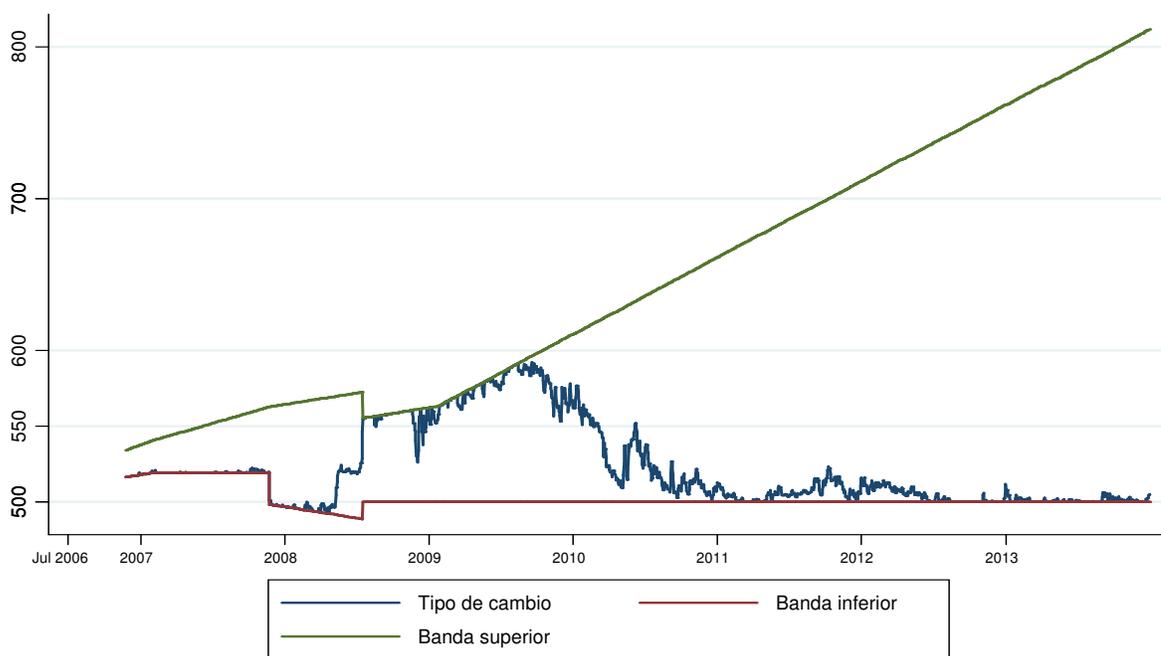
Cabe indicar que la política cambiaria en Costa Rica a partir de 2003 goza de varias particularidades que hicieron de este caso un escenario idóneo para estudiar la manera como se manifestaron las relaciones de poder en este tipo de política pública. La implementación en octubre de 2006 del sistema de bandas cambiarias se caracterizó por un importante debate público en torno a la idoneidad del nuevo sistema. Asimismo, se observó un “juego político” referente a los intereses que acarreó la reforma a dicha política (GUARDIA, s.f.). Este escenario se mantuvo por varios años como consecuencia del surgimiento de desbalances económicos e intervenciones de la autoridad monetaria, los cuales mantuvieron un clima de tensión en

¹ Existen varias investigaciones similares. Se mencionan estas tres porque han sido las más notorias en el debate económico respecto a la política cambiaria.

² Para mayor detalle véase la “Delimitación Temporal”.

torno a intereses particulares.³ Tal y como se refleja en el Gráfico 1, desde los inicios del sistema de bandas cambiarias hubo oscilaciones muy significativas del tipo de cambio. Esto mantuvo a los actores implicados en una constante disputa política en torno al rumbo que debía tomar la política cambiaria. Específicamente esta situación se observó en los momentos en que el Banco Central modificó las bandas cambiarias ante oscilaciones aparentemente insostenibles del tipo de cambio.⁴ A partir de 2010 el tipo de cambio tendió a coincidir con la banda inferior, lo cual nuevamente generó importantes debates por parte de los grupos afectados en torno a las políticas que debía tomar el Banco Central. Adicionalmente, es importante subrayar que, en el período estudiado (2003-2013), la política cambiaria defendida por el Banco Central tuvo tendencias muy variables. Por momentos se favoreció una política de flexibilidad (octubre 2006, noviembre 2007, enero 2009) y en otros casos se abogó una política tendiente a la rigidez (julio 2008, noviembre 2012). Esto presenta una importante utilidad analítica, ya que permite una mayor amplitud y variabilidad de escenarios en los que se desarrollaron las posturas de los actores de cara a las diferentes orientaciones de la política.⁵

Gráfico 01: Tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense negociado en MONEX. (2006-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

³ Véase Capítulo 2.

⁴ En el Gráfico 1 se puede observar las múltiples variaciones a las bandas cambiarias realizadas por el BCCR.

⁵ Véase apartado metodológico.

Tomando lo anterior en consideración, la investigación aquí presentada busca mostrar la existencia de factores políticos que han incidido en la política cambiaria en Costa Rica. Por este motivo, este trabajo investiga la forma en que las interacciones de actores relacionados con la política cambiaria operaron para que prevalecieran determinados intereses en dicha política. Por este motivo, se plantea la siguiente pregunta de investigación:

1.1 Pregunta de investigación

¿De qué forma prevalecieron los intereses de grupos de presión y grupos de interés en la política cambiaria en Costa Rica entre el año 2003 y el año 2013?

Desde un punto de vista práctico, esta investigación permitirá enriquecer el conocimiento sobre el proceso de política pública en los campos específicos de la política monetaria y cambiaria. Este tipo de investigación tiene el relevante valor de permitir entender los mecanismos que inciden en la determinación de políticas específicas. Al estudiar el devenir de la política económica, no como un resultado de su contenido, sino como el efecto de determinados factores socio políticos, es posible obtener conclusiones que permiten arrojar luces sobre las formas en que políticamente se puede incidir en el éxito o fracaso de determinadas medidas de política económica.

Desde una perspectiva neopositivista esta investigación podrá contribuir al conocimiento científico en el tanto busca “falsear” la teoría del institucionalismo centrado en actores. Si bien esta aproximación teórica consiste más bien en un enfoque para la investigación (MAYNTZ y SCHARPF, 1995), el hecho de que se utilice en la realidad costarricense, permite valorar la pertinencia de las categorías y enfoques de análisis propuestos por los autores en otros contextos sociales.⁶ De esta forma, en la presente investigación, a partir de los resultados obtenidos, se realizan aportes al enfoque teórico utilizado con miras a dotarlo de una mayor capacidad explicativa para distintos entornos políticos. Es así como el estudio del caso costarricense en particular no solo es un aporte al conocimiento científico sobre los determinantes de la política cambiaria, sino que es un insumo para mejorar el enfoque politológico para el análisis de políticas económicas, en este caso la cambiaria.⁷

⁶ En general dicho enfoque teórico ha sido utilizado en Europa.

⁷ En el apartado 2 se ahonda en la perspectiva teórica utilizada.

Por otra parte, es necesario subrayar que la presente investigación tiene como precedentes importantes estudios sobre élites económicas en Costa Rica. Al respecto destacan varios trabajos sobre grupos de poder económicos (ROBLES, 2010 2011 2014; LEÓN 2012; SOJO 1992). En estos estudios se explica la forma en que las políticas públicas, a partir de la crisis de principios de los 80, beneficiaron y fomentaron el surgimiento y evolución de élites económicas en Costa Rica. Estos trabajos permitieron definir y mapear dichos grupos con bastante precisión desde principios de los años noventa hasta la actualidad. Si bien esto representa un insumo importante para esta investigación, en este caso, el énfasis se pondrá en entender la forma como la incidencia de estos sectores (y otros grupos) tiene la capacidad de moldear políticas públicas, en particular la política cambiaria. El mismo León (2012) plantea la necesidad de retomar investigaciones sociales en Costa Rica que traten de dilucidar los mecanismos de incidencia de dichos grupos económicos en políticas públicas, lo cual, según este autor, es uno de los elementos centrales para entender los vínculos entre Estado y élites.

En concordancia, el enfoque propuesto busca entender la manera como dichos actores y otros (que no necesariamente ostentan poder económico abiertamente) han operado en el marco de la institucionalidad existente para ver materializados sus intereses en particulares políticas económicas. Es decir, partiendo de la existencia de grupos de poder particulares, se analizan los mecanismos por medio de los cuales estos y otros agentes logran materializar su incidencia en política pública. Por este motivo, uno de los principales aportes que se plantean consiste en el reconocimiento de que el ejercicio del poder en el marco de políticas económicas (y posiblemente en otras políticas) es el resultado de complejas interrelaciones entre actores, intereses e instituciones. Esto si bien es reconocido ampliamente, ha sido estudiado en casos aislados en los últimos años. Al respecto destacan investigaciones que han logrado identificar grupos específicos de presión que han incidido con éxito en varias políticas públicas. (ALPÍZAR, 2004; BLANCO 2010; HERNÁNDEZ, 1994; MOLINA, 2009; RAVENTÓS, 2001; VÁSQUEZ, 2008; VILLALOBOS, 2000). Es con estos trabajos con los que la presente investigación comparte el enfoque general, sin embargo aquí se investiga mayormente las interacciones de varios grupos como factor explicativo, en contraste al énfasis que se hace en dichas investigaciones a un único grupo de presión específico.

En el ámbito internacional sí se han efectuado trabajos que pretenden descubrir los determinantes políticos de los regímenes cambiarios. Sobre este tema particular, la cantidad de investigaciones es muy amplia, sobre todo en contextos anglosajones (BROZ, FRIEDEN y WEIYMOUTH, 2008; FRIEDEN, GUEZZI y STEIN, 2001; EDWARDS, 1996; BERNHARD y

LEBLANG, 1999). Sin embargo, estos han sido mayoritariamente de índole cuantitativo, lo cual ha impedido estudiar con la debida profundidad los posibles factores explicativos. Por tal motivo, este cuerpo de investigaciones aportan insumos en el tanto señalan una amplia gama de posibles determinantes políticos de la política cambiaria.⁸ En la etapa de diseño de la presente investigación dicho aporte fue sumamente útil, ya que fue el incentivo inicial para indagar la capacidad explicativa de las interacciones de actores en Costa Rica.

Existe otro importante grupo de investigaciones que consisten en estudios de caso enfocados en distintos países de Latinoamérica. Específicamente se analizan los casos de Argentina, Colombia, Brasil, Perú y Chile. (BONONO & TERRA, 2001; DE GREGORIO 2001; DIAZ-BONILLA & SHAMIS, 2001; JARAMILLO STEINER & SALAZAR, 2001; PASCO-FONT & GHEZZI, 2001)⁹ Estos trabajos abarcan espacios temporales muy amplios, por lo que se enfatiza en determinantes históricos de la política cambiaria. Así por ejemplo en varios países se estudia la relevancia de las transiciones de dictaduras a democracias. También en otros casos se le da importancia a políticas macroeconómicas de largo alcance, como lo fue el modelo de sustitución de importaciones. En este sentido estas investigaciones tienen un enfoque distinto al aquí presentado, lo cual les impide dilucidar y describir satisfactoriamente las mecanismos de incidencia política de los actores. Por este motivo, se considera que para cumplir con los objetivos aquí propuestos resulta pertinente utilizar un espacio temporal mucho más reducido.

Es así como, con base en las consideraciones expuestas en los párrafos anteriores y la pregunta de investigación, se proponen los siguientes objetivos:

1.2 Objetivos

Objetivo general

Dar cuenta de la forma como prevalecieron intereses de grupos de interés y grupos de presión en la configuración de la política cambiaria en Costa Rica entre el año 2003 y el año 2013.

⁸ En la gran mayoría de estos trabajos se enfatiza en la posible capacidad explicativa que tienen sectores y grupos de interés, así como elementos institucionales.

⁹ Todos estos trabajos se encuentran compilados en el libro: Frieden, J., & Stein, E. (2001). *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*. Washington DC: BID.

Objetivos específicos

- Determinar el contenido, las características y los alcances de la política cambiaria entre el año 2003 y el año 2013.
- Determinar los intereses de grupos de interés y grupos de presión que prevalecieron en la política cambiaria.
- Determinar los elementos de las constelaciones de actores¹⁰ que permitieron la prevalencia de intereses de determinados actores en la política cambiaria en Costa Rica.

A continuación se realizarán algunas especificaciones sobre el período que abarcó este estudio (delimitación temporal). Seguidamente se hará un recorrido por la perspectiva teórica que enmarca el análisis realizado, la cual ahonda en la explicación del enfoque del institucionalismo centrado en actores. Esto a su vez permite que, en la siguiente sección, se profundice en los aspectos metodológicos que explican la manera como se ha buscado alcanzar los objetivos propuestos. Todo lo anterior se constituye en la descripción general del diseño de la investigación.

En el Capítulo 1, se hace un recorrido por los antecedentes económicos y políticos de la política cambiaria en Costa Rica. En este punto se detalla la coyuntura económica que antecedió al período estudiado, así como algunos rasgos de cada grupo de presión analizado.¹¹ Seguidamente, en el Capítulo 2 se describen las características de la política cambiaria a lo largo del período abarcado. Esto permite identificar, de manera preliminar, los actores y escenarios políticos en los que circunscribió dicha política. En el Capítulo 3 se identifican los intereses de los grupos de presión que prevalecieron en la política cambiaria. Adicionalmente, en dicho capítulo, se detallan las características de la constelación de actores que pudieron dar cuenta de la prevalencia de intereses en cada momento de política. Finalmente, en el Capítulo 4 se estudia la evolución de la constelación de actores a lo largo de todo el espacio temporal, lo cual implica realizar una comparación entre los tres momentos de política. Esto permite extraer resultados sobre los factores que incidieron en la prevalencia de intereses y, consecuentemente, en la orientación de la política cambiaria. Además, se presentan una serie

¹⁰ Las constelaciones de actores hacen referencia a estructuras de actores surgidas a partir de sus interacciones, recursos de poder, orientaciones de acción y el contexto institucional en que se desarrollan. Para una explicación más detallada sobre este término refiérase al Marco teórico.

¹¹ Los criterios de selección de dichos grupos se detallan en el Marco Metodológico.

de apuntes sobre las implicaciones para la elaboración de la política monetaria, a partir de varios de los hallazgos de la investigación.

En las conclusiones se recapitula los principales aportes y limitaciones de este trabajo. Por otra parte, se plantean una serie de líneas e interrogantes de investigación que surgen a partir de este estudio.

1.3 Delimitación temporal

Se investiga el período comprendido entre el año 2003 y el año 2013. Si bien en principio aparenta ser un lapso temporal relativamente amplio, la política cambiaria únicamente puede ser estudiada a lo largo de períodos que permitan observar sus consecuencias en las distintas variables económicas y en los intereses de los principales actores. Asimismo, el espacio temporal resulta ser suficientemente acotado, ya que la política cambiaria no es el centro del debate político y la disputa de actores de forma constante, esto debido a que solamente en momentos específicos se presentan hechos que desencadenan fenómenos políticos y económicos de relevante valor analítico. Por lo tanto, el período planteado puede ser estudiado plenamente de acuerdo con los objetivos propuestos.

El lapso entre el 2003 y el 2006¹² es de gran relevancia porque permite estudiar el debate que se generó en torno a la pertinencia de la implementación del régimen de bandas cambiarias. Por otra parte, tal y como se refleja en el Gráfico 01, entre el 2006 y el 2013, una vez ejecutado el nuevo régimen, hubo una serie de episodios de fluctuaciones extremas (véase por ejemplo lo acontecido en el 2008). De forma también notoria, hubo períodos de constante intervención¹³ por parte del Banco Central, los cuales surgen en los momentos en los que el tipo de cambio alcanzó la banda superior (2009) o la banda inferior (2010, 2011, 2012 y 2013). Todos estos períodos son también de importante valor analítico porque en general son estas fluctuaciones las que obligan a las autoridades gubernamentales a incidir activamente en la política cambiaria, lo cual en la mayoría de los casos incentiva el juego político de los actores. Es decir, la elección del período se justifica porque el comportamiento de la política cambiaria tuvo particularidades (como las arriba mencionadas), las cuales incentivaron el surgimiento de escenarios de disputa política

¹² Más adelante en el marco metodológico se profundiza en el tratamiento analítico que se le dará al periodo de estudio.

¹³ En este punto se utiliza el término intervención para referirse no solo a la compra de divisas para mantener un determinado tipo de cambio, sino también el “movimiento” de las bandas ante las fluctuaciones del tipo de cambio.

Es importante señalar que, a principios de 2014 inició un período de revalorización del dólar, sin embargo dichos eventos no serán analizados en este trabajo. Lo anterior, debido a que ese lapso coincidió con un ambiente electoral y de cambio de gobierno central que distorsiona el escenario político que se pretende estudiar, ya que lo largo del espacio temporal el fenómeno estudiado nunca estuvo permeado por una situación de dicha índole. Adicionalmente, se valoró que, al momento de iniciarse la presente investigación, este nuevo episodio de fluctuación no había finalizado, por lo que sus consecuencias políticas y económicas no se habían terminado de desarrollar. Consecuentemente, resulta inviable investigar un escenario político cuyas características y alcances estaban todavía en proceso de formación.

2. Perspectiva teórica

En la presente sección se ahondará en la perspectiva teórica que será utilizada en la investigación. En primera instancia se presentará, a manera de justificación, una breve reflexión en torno a las causas y motivaciones que llevaron a la utilización del enfoque teórico del institucionalismo centrado en actores. En un segundo momento, se ahondará en el sustento conceptual que define a la disciplina de la economía política y a su principal exponente en la actualidad, la economía política internacional. Cabe indicar que lo anterior obedece a que el objeto de estudio de este trabajo ha sido abordado y, en gran medida definido, por dicha disciplina. De esta manera, se podrá presentar los principales avances teóricos que, desde la economía política internacional, se han realizado en torno al tema particular de la política cambiaria. Para finalizar, se explicarán los aspectos centrales del enfoque del “institucionalismo centrado en actores”, el cual será la base teórica que sustenta el estudio empírico que se pretende realizar.

2.1 Justificación

El objeto de estudio aquí abordado, así como el enfoque politológico que enmarca toda la investigación, necesariamente implicó que se utilizaran herramientas analíticas que se han desarrollado a partir de la economía política. En lo que respecta al estudio de relaciones de poder surgidas a partir de fenómenos económicos, dicha disciplina ha permitido generar una serie de perspectivas de análisis para los distintos objetos de estudio. Así, el análisis de políticas comerciales, monetarias, financieras y demás ramas de la política económica tienen trasfondos de investigación que comúnmente se enmarcan dentro de lo que, hoy en día, se conoce como economía política internacional. Sin embargo, este foco de análisis engloba tradiciones epistemológicas y teóricas muy diversas que en su mayoría parten de métodos y técnicas cuantitativas e incluso econométricas.¹⁴ Es así como, por la orientación de la investigación aquí presentada, se requería de una perspectiva distinta que permitiera realizar un estudio sobre economía política, pero que partiera de un marco conceptual apto para realizar un estudio cualitativo que diera cuenta de las relaciones de poder.

Este razonamiento implicó que se optara por utilizar una perspectiva teórica que diera cuenta de dos aspectos centrales para esta investigación. En primera instancia se requería un marco de análisis que permitiera poder estudiar relaciones estratégicas entre actores

¹⁴ Véase lo señalado sobre antecedentes a esta investigación en la introducción.

colectivos cada uno con intereses específicos. Tales intereses eran además el resultado de un análisis de conveniencia material para cada agente. Por otra parte, tal juego político se desarrolla en torno a una política pública altamente tecnificada dirigida por una institución (Banco Central) poco analizada en trabajos politológicos previos. En este sentido, la necesidad de recurrir a un enfoque institucional que permita realizar un análisis desde la elección racional es evidente. Cómo se verá a lo largo de este capítulo, el institucionalismo centrado en actores permite generar un marco de análisis que abarca ambas tradiciones teóricas. Al mismo tiempo, tiene elementos conceptuales que permiten generar un análisis muy adaptado a las políticas económicas. A continuación se procederá a desarrollar la perspectiva teórica en meción.

2.2 Economía política y economía política internacional

Definición

Desde una perspectiva básica la economía política comprende el estudio de los vínculos entre las relaciones económicas y las relaciones políticas. En general, se entiende que las relaciones económicas moldean la producción, distribución y la utilización de la riqueza (BROZ, LAKE y FRIEDEN, 2010). Por otra parte las relaciones políticas definen el ejercicio del poder. De esta manera, existen dos formas muy básicas de entender la economía política. La primera abarca el estudio de la base política de las acciones económicas, la segunda por el contrario analiza la base económica de la acción política (BROZ, LAKE y FRIEDEN, 2010). Se puede observar como en el primer caso se entiende a las relaciones económicas como una función de las relaciones políticas. En concordancia, en el segundo caso, las relaciones de poder (políticas) son una función de las relaciones económicas.

Algunos autores entre los que destaca Stilwell (2012) profundizan más esta definición de economía política, esto por cuanto al hacer referencia únicamente a relaciones de poder y relaciones económicas, no se alcanza un nivel de especificidad suficientemente satisfactorio. Es así como este autor también señala que la economía política es el estudio de la relación entre problemas económicos, la estructura social y los procesos políticos. Como se puede observar, en este caso se mantienen los elementos esenciales de la definición presentada en el párrafo anterior, sin embargo se introduce la concepción de estructura social, la cual moldea los vínculos entre la política y la economía.

La presente investigación se fundamenta en un enfoque cuyo punto de partida es que la economía y las relaciones de poder tienen una relación recíproca, es decir, se utilizan ambas tradiciones de análisis anteriormente descritas. Más adelante se verá la forma cómo se pretende estudiar el ejercicio del poder por parte de los actores.

Aproximaciones teóricas generales de la economía política internacional

En el entendido de que la economía política internacional (en adelante EPI) es el estudio a nivel global de la economía política (OATLEY, 2008), es importante esclarecer las maneras en que la disciplina ha abordado sus diversos objetos de estudio. Esto a partir del origen y la naturaleza de los factores explicativos que dan cuenta de los principales fenómenos estudiados. De esta manera, es pertinente clasificar las distintas corrientes teóricas y sus respectivos programas de investigación de acuerdo con la propuesta de Broz, Lake y Frieden (2010). Para ello se hará una diferenciación con base en dos dimensiones (Cuadro 1). La primera clasifica los estudios de EPI de acuerdo a la procedencia de los factores explicativos (domésticos e internacionales). La segunda basa su diferenciación en la naturaleza de los factores explicativos (institucional, no institucional).

Cuadro 01: Clasificación de las dimensiones de análisis sobre las explicaciones de la EPI.

		Según procedencia de las explicaciones	
		Doméstico	Internacional
Según naturaleza de las explicaciones	Institucional	Instituciones políticas de cada país.	Geopolítica y la diplomacia internacional.
	No institucional	Grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil	Sistema económico global.

Fuente: Elaboración propia a partir de Broz, Frieden y Lake (2010).

Se genera una matriz con cuatro posibles corrientes en la economía política internacional, cuyas explicaciones tienen una naturaleza variada. **La primera corriente** basa sus explicaciones y análisis en variables de índole institucional cuyo marco espacial es doméstico. Para este tipo de estudios los fenómenos propios de la EPI dan cuenta de mecanismos originados en las instituciones propias de cada estado nacional. De manera similar, existe un **segundo grupo** de investigaciones que también tienen un enfoque institucional, sin embargo en este caso el análisis se centra en variables ubicadas en la esfera

internacional. Es así como para este tipo de estudios importa analizar la relevancia de las instituciones internacionales, la diplomacia global y las demás estructuras formales de negociación interestatal.

Por otra parte, existe una **tercera corriente** que estudia en el ámbito doméstico la influencia de variables no institucionales, lo cual genera un enfoque centrado en grupos de presión y en demás mecanismos de ejercicio del poder desde la sociedad civil. Finalmente, existe un **cuarto enfoque** que estudia factores no institucionales generados en el espacio global. Para esta corriente las explicaciones de los objetos de estudios se centran en elementos propios de la economía internacional. Así, por ejemplo, se subraya que algunos cambios de en el sistema económico mundial tienen la capacidad de dar cuenta de las políticas económicas de muchos estados¹⁵.

Como se ha señalado en la introducción, la presente investigación aborda el tema de la política cambiaria desde un enfoque que abarca elementos domésticos institucionales (Banco Central), domésticos no institucionales (actores corporativos) e internacionales no institucionales (crisis económicas). Sin embargo, es necesario señalar que, si bien esta clasificación resulta sumamente útil y adecuada, sus alcances también presentan algunas limitaciones. Específicamente existen reticencias en el hecho de que múltiples propuestas de análisis de la política cambiaria encuentran sus factores explicativos en el papel de las ideas económicas, las cuales fungen como legitimadoras y determinantes de muchas decisiones en la materia (OATLEY, 2008). Este tipo de explicaciones evidentemente no pueden adscribirse a una arena doméstica o internacional, por otra parte su influencia puede generarse tanto institucional como socialmente. Debido a la relevancia que este tipo de factores explicativos tienen para este trabajo, resulta pertinente profundizar en la forma que serán abordados. Esto será realizado más adelante en el apartado sobre el institucionalismo centrado en actores.

2.3 El Neo-Institucionalismo

El nuevo institucionalismo, desarrollado y defendido por James March y Johan Olsen (2005), sin duda alguna sentó las bases teóricas que habrían de moldear gran parte de la investigación en ciencia política desde inicios de los noventa hasta la actualidad. Su éxito es

¹⁵ Si bien la clasificación que se propone abarca a la disciplina de la EPI en general, el estudio de las finanzas internacionales y de la política monetaria permite dilucidar este mismo tipo de abordajes. Al respecto véase por ejemplo:

Tomz M. 2013. "International Finance" en Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. Handbook of International Relations. Londres: SAGE.

atribuible tanto a su renovación y recuperación de la tendencia institucionalista clásica que había primado en el desarrollo de la Ciencia Política, como a su superación del enfoque de elección racional que había impactado radicalmente a las ciencias sociales contemporáneas. (PETERS, 2003).

Tal y como los mismos March y Olsen (2005) reconocen, su fundamentación teórica parte de la necesidad de trascender los enfoques que daban una preponderancia al individuo, su racionalidad y sus intereses en las explicaciones de la realidad social y política. En este sentido, se buscó reivindicar un enfoque que diera una relevancia mayor a elementos socialmente construidos que tuvieran la capacidad de moldear y determinar la acción individual, lo cual en última instancia daría cuenta de los fenómenos políticos. En tal contexto fue que se recurrió a la noción de institución, la cual sería el ente central que permitiría constreñir la acción individual, moldear sus intereses e incluso poner en entredicho la premisa de la racionalidad de los actores.

En concordancia con lo expresado en los párrafos anteriores la definición básica de March y Olsen (2005) es:

“Una institución es una colección relativamente perdurable de reglas y prácticas organizadas, imbricadas en estructuras de sentido y recursos que son relativamente invariables ante la agencia individual y resistentes a las preferencias idiosincráticas, las expectativas de los individuos y los cambios de las circunstancias externas. (p. 4)”

Como se puede observar con toda claridad, para efectos del análisis de la realidad social, esta definición posee la característica esencial de buscar explicaciones de los fenómenos políticos en las instituciones por sobre los actores (individuos). Para la ciencia política esto significó una superación del enfoque totalmente orientado a la elección racional propio de la economía. Al mismo tiempo, el nuevo institucionalismo de March y Olsen se distanció de enfoques sociológicos y antropológicos. Aunque en principio las instituciones fueron estudiadas y su importancia realzada a partir de estudios y teorías sociológicas¹⁶, la ciencia política (a partir del nuevo institucionalismo) aisló a las instituciones de la realidad

¹⁶ Un claro ejemplo de este desarrollo fue el gestado por Berger y Luckman, véase por ejemplo “Modernidad Pluralismo y crisis de Sentido: La orientación del hombre moderno”

social y simbólica que las rodea y de este modo las utilizó como variables unidimensionales para la explicación de los fenómenos políticos.

El proceso anteriormente descrito permitió que desde la ciencia política se hicieran importantes aportes a las ciencias sociales, ya que se estudió a profundidad los efectos que las instituciones (vistas como variable independiente) tenían en diversas esferas de las relaciones de poder. Sin embargo, el desdén del neo institucionalismo por elementos subjetivos socialmente construidos (aparte de las instituciones) y por el papel de los actores como entes con capacidad de trascender el ámbito institucional generó un necesario replanteamiento de sus tesis fundamentales. Dicho replanteamiento surgió no solo a partir de críticas de índole teórico y epistemológico, las cuales en general atacaron la poca posibilidad que el institucionalismo otorgaba a la agencia individual y social para transformar la realidad sociopolítica. Sino que también la investigación empírica en múltiples campos de estudio encontró importantes vacíos y constreñimientos inherentes al neo institucionalismo, los cuales fomentaron la formulación de enfoques de análisis mucho más útiles para el estudio de determinados objetos de investigación.

2.4 El institucionalismo de elección racional

En el contexto anteriormente descrito, el institucionalismo de la elección racional es uno de los enfoques que ha adaptado el neo institucionalismo de acuerdo con las necesidades que la investigación social ha hecho evidentes. Como su mismo nombre lo indica, este enfoque parte de la teoría de la elección racional para lograr redefinir el institucionalismo. Lo anterior implica que el institucionalismo incorpora los principales ejes de análisis de la teoría de la acción racional, a saber: la acción individual, guiada por los intereses particulares, basada en el principio de maximización de utilidad (PETERS, 2003).

El hecho de que esta aproximación vincule dos tradiciones teóricas opuestas¹⁷, implica que no se pueda hablar de una mera yuxtaposición entre institucionalismo y teoría de la elección racional. Esto porque el resultado de este “sincretismo teórico” es más bien un enfoque que permite múltiples interpretaciones y que genera aproximaciones a la realidad social, en las cuales tanto la elección racional como el institucionalismo parecen difusos.

Así, por ejemplo, la combinación de estas dos teorías permite tratar a los actores como grupos de racionalidad colectiva, lo cual trasciende la agencia netamente individual que

¹⁷ March y Olsen fueron claros en esto

propone la elección racional. Lo anterior es factible debido a que se estima que los marcos institucionales son variables centrales que permiten trascender la irracionalidad propia de las acciones grupales. En palabras de Peters (2003):

“Esta capacidad de producir racionalidad colectiva a partir de las acciones racionales individuales que, sin la presencia de las reglas institucionales, podrían generar una irracionalidad colectiva, constituye un rasgo fundamental del institucionalismo de la elección racional.”(p. 30)

Es importante entonces preguntarse con más detalle ¿cuál es la relación entre actores e instituciones que propone esta rama del institucionalismo? En general, se señalan dos principales formas de entender esta correlación, de acuerdo con Shepsle (2006):

La primera básicamente entiende las reglas institucionales como una estructura que enmarca y delimita el espacio político sobre el cual se desarrollan las interrelaciones de los actores.¹⁸ En este caso se habla de una concepción exógena de las instituciones, porque su papel incide en el tanto caracteriza las “reglas del juego”. Su rol, por lo tanto, no forma parte de los intereses de los actores. Es decir que en esta tradición las reglas institucionales serán una variable independiente (o interviniente si se quiere) de las constelaciones de actores, nunca una variable dependiente.

Una segunda corriente plantea la posibilidad de que las reglas institucionales no estén “dadas” exógenamente. Por el contrario se considera que la definición y alcance de dichas normas forma parte relevante de los juegos de los actores. De esta manera, en este caso básicamente se estima que las instituciones (al menos las importantes para el objeto estudiado) obedecen a la escogencia interesada de un actor o (grupo de actores). Es así como este enfoque admite analizar las instituciones como variable dependiente.

Ambas categorías no son mutuamente excluyentes, existen diversas formas de utilizar ambos enfoques de formas complementarias. Esto es una posibilidad real principalmente porque la concepción de que la “escogencia” de las reglas del juego es sujeta de disputa entre actores, no impide analizar dichas instituciones como los elementos centrales que condicionan las interrelaciones de los actores.

¹⁸ Nótese que, en virtud de lo expresado a inicios de este apartado, es pertinente dejar de lado la noción de individuos.

Finalmente, por la naturaleza económica del objeto de estudio aquí analizado, es de interés hacer referencia a que, en las investigaciones realizadas desde la economía, ha ocurrido un fenómeno similar al anteriormente descrito. Así, a partir de los trabajos pioneros de Galbraith, se inició una corriente institucionalista en la investigación económica. Esto como consecuencia de la relevancia de los resultados obtenidos por dicho autor estadounidense al flexibilizar el análisis económico de elección racional por medio de estudios históricos e institucionales (STILWELL, 2012). Más recientemente, esta corriente arrojó un estudio de gran relevancia para las ciencias sociales, en el cual se combina un análisis institucional de corte politológico con un análisis económico que buscan esclarecer causas de la ausencia de resultados satisfactorios en las políticas de bienestar económico en diversos países (ACEMOGLU y ROBINSON, 2012). Los autores logran demostrar, por medio de un estudio comparativo, la importancia explicativa de los desarrollos de instituciones políticas y económicas para el crecimiento económico de los países. Este hecho subraya el rendimiento teórico del institucionalismo de la elección racional, no solo para la ciencia política, sino también para la economía.

En este punto, no se ahondará más en el institucionalismo de la elección racional. De momento lo relevante es tomar en consideración que existen formas muy esclarecedoras de utilizar, tanto el institucionalismo como la elección racional, para realizar diseños de análisis en los que los actores y las instituciones puedan dar cuenta de fenómenos políticos. El denominado “institucionalismo centrado en actores” es un enfoque teórico que logra especificar todo un marco de análisis que sigue esta tradición de estudio. Además, también propone importantes innovaciones de índole conceptual. Dicho marco tiene la gran virtud de brindar un gran rendimiento analítico para el estudio de políticas públicas. A continuación se ahondará en esta teoría.

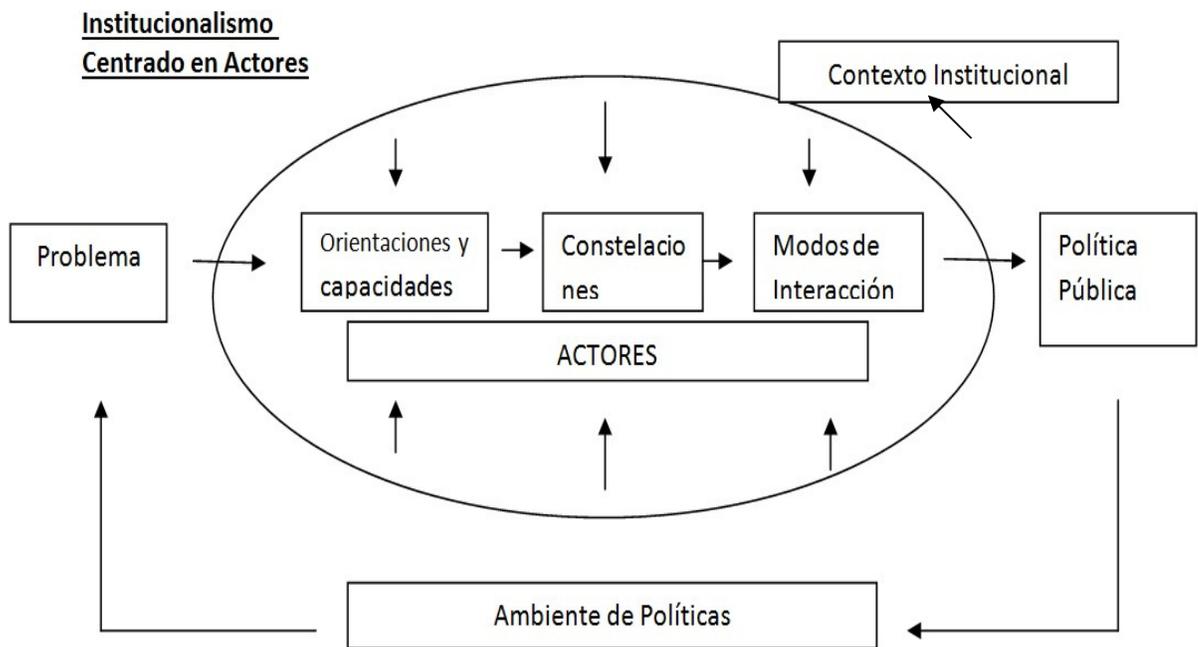
2.5 El Institucionalismo centrado en actores

Tal y como sus proponentes lo señalan, el institucionalismo centrado en actores no goza de total originalidad, ya que sus principales puntos de partida son compartidos por muchos otros teóricos (MAYNTZ & SCHARPF, 1995). Sin embargo, sí es un hecho que este enfoque realiza un aporte de gran valor analítico porque adecúa su marco de análisis para el estudio específico de las políticas públicas. De hecho, su desarrollo ha sido producto de varias

investigaciones de índole retrospectivo sobre políticas públicas¹⁹; por lo tanto el “diseño de investigación” que se presentará a continuación pretende funcionar para tales efectos. En este sentido, es criterio del investigador que, este enfoque coincide de forma plena con los objetivos de la presente investigación.

El institucionalismo centrado en actores parte de la premisa de la existencia de un contexto institucional, el cual influye sobre las formas en que se comportan los actores de cara a determinadas asuntos sobre los que se gestan políticas públicas. Lo anterior implica que las instituciones tienen la capacidad de legitimar la acción (o incluso existencia) de determinados actores (tanto individuales como corporativos), moldear sus preferencias e intereses, determinar la estructura que componen los diferentes agentes e incluso incidir en las formas en que se realizan las interacciones entre actores (MAYNTZ & SCHARPF, 1995). Todo lo anterior se operacionaliza conceptualmente bajo el término de “constelaciones de actores”²⁰. En el Esquema 1 se explicita este marco de análisis:

Esquema 01: Institucionalismo centrado en actores



Fuente: Elaboración propia con base en Scharpf (1997).

¹⁹ Este tipo de estudios típicamente buscan dar cuenta de los factores que determinan la adopción de determinadas políticas públicas. En el marco teórico se plantea que la presente investigación se circunscribe en dicha corriente de análisis.

²⁰ Más adelante se ahondará en este concepto.

Evidentemente esta es solo una forma simplificada y operativa de comprender la estructura general del modelo que propone el institucionalismo centrado en actores. El detalle de la manera como los distintos elementos interactúan entre sí está dado por las definiciones de los conceptos presentados. Sin embargo, previamente es importante realizar algunos apuntes sobre el esquema planteado.

Como se puede observar, el enfoque postula que el marco institucional incide en general sobre los actores (interrelaciones, preferencias y constelaciones), pero este hecho no implica que las instituciones tengan la capacidad de definir, de una forma determinística, las escogencias y las acciones de los actores. Es así como esta propuesta no permite establecer vínculos directos entre reglas del juego y el devenir de las políticas públicas, esta posibilidad siempre estará “mediada” por los juegos entre actores. Como se verá más adelante, el énfasis que se le da a los marcos institucionales obedece no solo a su capacidad de moldear a los actores sino también a que, desde un punto de vista investigativo, éstos son una de las fuentes primordiales para entender las raíces últimas del comportamiento de los actores (SCHARPF, 1997). Es así como la búsqueda de explicaciones para las políticas públicas se centra primordialmente en los agentes y sus características.

En términos analíticos, el anterior esquema resulta de gran utilidad para la presente investigación. El hecho de que permite identificar las asociaciones entre el entorno institucional, las orientaciones de actores, sus interrelaciones y la política pública, permite identificar elementos explicativos de la política cambiaria a lo largo del espacio temporal estudiado. En particular, como se verá más adelante, la forma como el entorno institucional se interrelaciona con las orientaciones de los agentes es una importante herramienta analítica para identificar la forma como prevalecieron los intereses de los distintos actores en la política cambiaria. Así, el esquema propuesto permite dar cuenta del trasfondo político en el que se inscribió y evolucionó la política cambiaria. Consecuentemente, es en este entorno en el que se ubican los elementos que permiten dar cuenta del objetivo de la presente investigación.

El contexto institucional y los actores.

En el marco del institucionalismo centrado en actores se habla de contexto institucional y no de instituciones. Esto obedece a que, lo que en muchos enfoques se entiende

como instituciones, en esta aproximación en ocasiones es tratado como un actor corporativo. Por otra parte es importante observar que, en el esquema anteriormente presentado, existe la posibilidad de la presencia de algún grado de incidencia de las políticas (es decir el resultado de todo el proceso) sobre el contexto institucional. Esto se deriva de que para el institucionalismo centrado en actores las “reglas del juego” son entendidas como variables tanto independientes como dependientes. (MAYNTZ & SCHARPF, 1995)

Estos dos elementos conducen a que este enfoque utilice una definición de contexto institucional bastante más restringida que lo planteado en otras tradiciones del institucionalismo. En palabras de Scharpf (1997) las instituciones (contextos institucionales): *“son sistemas de reglas que estructuran los cursos de acción que un determinado conjunto de actores puede tomar”* (p, 38). Es importante señalar que, por reglas, son entendidas las normas tanto formales (leyes, reglamentos etc.) como las informales. El criterio de delimitación de las reglas informales se basa en que son respetadas por los actores ante la posibilidad de que su irrespeto les genere consecuencias negativas.

Si bien la definición parece bastante básica, Mayntz y Scharpf (1995) especifican que estas reglas en general deben cumplir con:

- La definición de los distintos métodos de acción en situaciones particulares;
- La demarcación de las relaciones entre los distintos actores, particularmente relaciones de dependencia y dominación;
- La especificación de la manera en que determinados actores pueden recurrir a recursos económicos, técnicos o legales.

Otro de los elementos centrales del contexto institucional para el institucionalismo centrado en actores es la capacidad de estas normas de “generar” actores (MAYNTZ y SCHARPF, 1995). Este principio es el que propicia el tratamiento que este enfoque le da al concepto de actor, ya que, como fue mencionado con anterioridad, dicho concepto tiene la característica de ir más allá de la esfera individual. Es así como las reglas institucionales y otros factores de diversa índole, los cuales serán detallados más adelante, permiten entender, en el marco del proceso de una política pública, a los actores como actores colectivos y corporativos. En ambos casos se trata de agentes²¹ que trascienden en mayor o menor medida la acción y el interés netamente individual. Se reitera en este punto porque es importante enfatizar que la superación de la noción típica de actor individual implica también la

²¹ En aras de hacer la redacción menos reiterativa se utilizará el concepto de agente como sinónimo de actor.

trascendencia de un enfoque muy propio del individualismo metodológico. Específicamente se busca entender a los actores colectivos no solo en los casos en que la sumatoria de voluntades e incentivos individuales genera mayorías que permitan tratar a los grupos como actores individuales, sino también en los casos en que dinámicas internas de los grupos generan mecanismos de toma de decisión, manejos de recursos, objetivos y acciones que en general son colectivas (SCHARPF, 1997).²²

El institucionalismo centrado en actores utiliza también una tipología de actores para clasificar los niveles en que los grupos funcionan en mayor o menor medida como agentes individuales o colectivos. Sin embargo, esta tipología utiliza términos y categorías que en general no son aptas para estudiar la realidad costarricense. Lo anterior no impide que los criterios de delimitación que se emplean para definir esta clasificación tengan un importante valor para la presente investigación. En la tabla que se presenta a continuación se ilustra el modelo basado en el propuesto por Scharpf (1997). Resulta relevante indicar aquí nuevamente la salvedad de que la tipología únicamente pretende explicar la forma en cómo opera el mecanismo para definir el grado de corporatividad de los actores.

Cuadro 02: Actores agregados, actores colectivos y actores corporativos.

Categorías	Actores agregados	Actores colectivos	Actores corporativos
Acciones			
Propósitos			
Recursos			
Decisiones			

Fuente: Elaboración propia con base en Scharpf (1997).

Por su grado de individualidad, en general, los actores “agregados” deben ser estudiados de la manera tradicional, es decir cada miembro por separado. Para los actores colectivos que, en el marco de esta investigación, serán grupos de interés y de presión, se debe realizar una revisión empírica con base en las categorías del cuadro y condiciones coyunturales que se detallarán más adelante, la cual arrojará en cada caso el tipo de tratamiento que se les debe dar.²³ Lo anterior, de acuerdo con el grado de individualidad o

²² Nótese que dichos mecanismos de toma de decisión son, en muchos casos, identificables en la realidad empírica.

²³ En el marco metodológico se detalla los criterios que permitieron definir los actores corporativos que se estudiarán más adelante. En el Capítulo 1 se verá los motivos por los que todos los actores estudiados son clasificados en la presente investigación como actores corporativos.

corporatividad que se observa en cada categoría analítica. Así, en el cuadro anterior, la flecha indica que los tipos de actores son clasificados con base en un estudio organizado categóricamente, en el cual el criterio de decisión se centra en los niveles de individualidad o corporatividad con que cada agente opera. La diferencia esencial entre los actores corporativos y los colectivos está dada por su estructura general: los colectivos operan de abajo hacia arriba, en contraposición los corporativos son jerárquicos (SCHARPF, 1997). En concordancia, los agentes corporativos tienen la capacidad de operar con bastante independencia de las preferencias de sus miembros. En el caso de los actores colectivos los miembros y mandos bajos siempre tienen una relativa independencia de las acciones grupales. En virtud de estas diferencias es que en principio las instituciones gubernamentales clasifican dentro de la categoría de actores corporativos (BAUMGARTNER, 2010). Así por ejemplo, para este trabajo en específico, el Banco Central de Costa Rica será un actor corporativo.

Si bien los criterios de demarcación presentados en el párrafo anterior son muy útiles, estos pudieran llevar a razonamientos tautológicos. No es pertinente tratar como actores colectivos a organizaciones únicamente porque sus acciones parezcan ser de índole grupal. Por tal razón, debe primar siempre el análisis de los mecanismos internos que generan dichas acciones. En este sentido, es importante traer a colación que toda esta discusión es relevante debido a que en última instancia el institucionalismo centrado en actores busca aplicar preceptos de la elección racional tanto a individuos como a organizaciones. Esto debido a que en el marco de las políticas públicas está empíricamente demostrado que las organizaciones son determinantes para el devenir final de las decisiones gubernamentales. De esta manera, es pertinente analizar los elementos que determinan la capacidad de los agentes colectivos para operar estratégicamente en contextos disímiles. Básicamente se señalan dos dimensiones de análisis: la cognitiva y la evaluativa (BAUMGARTNER, 2010).

La dimensión cognitiva consiste en la manera en que los distintos miembros de los grupos perciben e interpretan las distintas situaciones. Es así como las ideas, teorías y visiones de mundo de cada individuo van a definir las estrategias de acción que se escojan. En este sentido, en general lo más relevante es determinar el grado de congruencia de los mapas mentales de los distintos miembros sobre cada área de política pública.

La dimensión evaluativa señala la pertinencia de definir la capacidad de cada grupo de integrar las preferencias de sus miembros. Aquí por “integrar”, no se entiende simplemente la inclusión de cada interés en la agenda, sino también la capacidad del grupo de conciliar los

intereses para lograr conformar una estrategia coherente. Se utiliza el término “evaluativa” porque en general la integración de preferencias consiste en evaluar la manera en que se deben sacrificar intereses individuales en beneficio de la estrategia que beneficia a la colectividad.

Orientaciones de los actores

Una vez definido el contexto institucional y los tipos de actores que operan en este marco de reglas del juego, es posible determinar la forma en que el institucionalismo centrado en actores permite estudiar las orientaciones que los actores toman de acuerdo a determinada política pública. Al mismo tiempo este análisis permitirá sentar las bases para el estudio de las constelaciones de actores. De esta forma se completaría lo esbozado en el Esquema 02.

El institucionalismo centrado en actores sostiene que los factores que determinan las posturas generales de los actores de cara a determinada política pública (orientaciones de los agentes), se forman, fundamentalmente, a partir de tres tipos de elementos: cognitivos, motivacionales y relacionales (MAYNTZ & SCHARPF, 1995). El Esquema 02 explicita esta lógica de análisis:

Esquema 02: Orientaciones de los actores.



Fuente: Elaboración propia con base en Mayntz & Scharpf (1995)

En general los enfoques de elección racional y teoría de juegos han profundizado en los intereses y en los componentes relacionales, por lo tanto el enfoque presentado aquí logra profundizar adicionalmente en los aspectos motivacionales y en los cognitivos. Se comenzará describiendo estos últimos.

Los aspectos cognitivos hacen referencia a aquellas ideas, teorías o simples visiones sobre la forma como operan las relaciones de causalidad en referencia a determinado tema, las cuales informan a los actores sobre sus posibles intereses en referencia a problemas y asuntos específicos.²⁴ **En otras palabras, los factores cognitivos son las preconcepciones mentales que le dicen a los actores qué deben buscar, por qué lo deben buscar y de qué forma lo deben buscar** (MAYNTZ & SCHARPF, 1995). La relevancia de este enfoque es muy alta, ya que básicamente se señala que los factores explicativos no siempre serán los intereses y las acciones de los actores, sino que en ocasiones las variables determinantes de cierta política pública son las ideas que definen y moldean dichos intereses.²⁵ Evidentemente este ha sido un aspecto que frecuentemente la teoría de la elección racional ha dejado marginada en detrimento de explicaciones más profundas.

Por otra parte, los componentes motivacionales son aquellos en los que comúnmente la teoría de la elección racional se ha enfocado. Sin embargo, el institucionalismo centrado en actores le agrega varios elementos de importante valor analítico. Como se puede observar en el Esquema 2, los factores intervinientes de índole motivacional más inmediatos son los intereses y las normas. Por interés se entiende básicamente el interés particular en el sentido más tradicional del término; es decir, la motivación material que tienen los agentes para definir sus orientación hacia determinada política. En este sentido, interesa particularmente el estudio de los “análisis” costo beneficio que tienden a incidir en el involucramiento de determinados actores en la arena de una política pública. Por otra parte, las normas se refieren a aquellas posiciones que comúnmente los marcos institucionales definen para algunos actores en particular. Así por ejemplo, las normativa de la mayoría de bancos centrales del mundo obliga a dichos actores corporativos a orientar sus posiciones hacia el

²⁴ Varios de los conceptos y categorías desarrolladas por el institucionalismo centrado en actores fueron elaborados para ser utilizados en espacios de política relativamente pequeños. En particular, la noción de marcos cognitivos tiene relevancia para “comunidades de política” limitadas, en las que las ideas puedan prevalecer y ser manejadas por todos los actores. En este sentido, se considera que el espacio de la política monetaria en Costa Rica es idóneo para la utilización de dichas categorías por el hecho de que se caracteriza por presentar pocas instituciones intervinientes y un grupo limitado de actores participantes. Para mayor detalle de estos actores y su espacio de política véase el Capítulo 2.

²⁵ Más adelante se podrá observar la relevancia que tiene esta categoría de análisis para el objeto de estudio.

control de la inflación por sobre otros objetivos macroeconómicos. En este punto también es importante mencionar que las motivaciones de índole institucional también pueden operar en el sentido de que los actores busquen modificar determinadas reglas del juego definidas en coyunturas previas (MAYNTZ & SCHARPF, 1995).

Un aspecto central para el institucionalismo centrado en actores es la presunción de que los agentes colectivos no siempre tienen claros sus intereses particulares o los incentivos normativos en temas particulares. Lo anterior como una consecuencia directa de su carácter colectivo. Por este motivo se incluye en los componentes motivacionales a las identidades. Estas muchas veces son gestadas para facilitar la toma de posturas en temas en los que el balance entre intereses y normas no está claramente definido o podría generar un desgaste innecesario. Por otra parte, las identidades permiten generar determinada predictibilidad en las acciones de los actores, lo cual en términos analíticos es de gran utilidad. Finalmente, las identidades facilitan las interacciones entre los agentes, lo cual en última instancia tiene gran poder de incidencia en las políticas (SCHARPF, 1997).

El último de los componentes de las orientaciones de los actores es el relacional. Este se refiere a que las formas de interacción entre los actores en una situación determinada tienen también la capacidad de incidir en las preferencias de los agentes. Específicamente se señala que, en principio, el contexto en que se relacionen los actores permite definir el tipo de interacción que se llevará a cabo. Por este motivo, es posible determinar los niveles en que este elemento incide en la formación de posturas de los actores. Así por ejemplo, Mayntz y Scharpf (1995) hablan de relaciones de cooperación, enemigos o antagonistas (suma cero), competitivas (relevancia entre diferencias obtenidas respecto a otros) y egoístas (únicamente el resultado particular es relevante). Esta es simplemente una posible tipología para lograr estudiar empíricamente los posibles efectos de los componentes motivacionales; sin embargo, es relevante subrayar que este tipo de clasificaciones permite realizar comparaciones entre distintas unidades de observación, lo cual permite descartar o reafirmar la relevancia de estos elementos.

El esquema propuesto para el estudio de las orientaciones de los actores es empleado a lo largo de los Capítulos 3 y 4 y otorga gran rendimiento analítico a la presente investigación. Lo anterior debido al énfasis que se ha puesto en determinar la prevalencia de intereses de los actores en la política cambiaria. Como se evidencia en los párrafos anteriores, los intereses de los actores no necesariamente se traducen en sus orientaciones de cara a un momento de política económica. Debido a que este esquema, explicita los factores cognitivos y

relacionales que inciden en las orientaciones de actores (más allá de los intereses), permite identificar posibles elementos que dan cuenta de la variación de las orientaciones de los agentes a lo largo del tiempo y, por ende, de los cambios en la prevalencia de intereses en una determinada política pública.

Constelaciones de actores

El institucionalismo centrado en actores permite que, una vez definido el contexto institucional, caracterizados e identificados los actores y descrita la formación de las orientaciones de los actores, es posible analizar las constelaciones de agentes. La premisa es bastante elemental: en el contexto de la formación de políticas públicas comúnmente confluyen varios actores en estructuras que no son simples sumas de intereses y posiciones. Por el contrario, se señala que elementos como las interacciones entre los actores, la distribución de recursos de poder en la estructura, los tipos de relaciones que se gestan con base en las orientaciones (cooperación, enemistad, etc.) tiene gran capacidad de incidir en las decisiones gubernamentales. Por tal motivo, se plantea la necesidad de estudiar esta complejidad de actores para lograr generar modelos que logren describir a cabalidad sus interrelaciones y estructuras de funcionamiento (MAYNTZ & SCHARPF, 1995).

Se parte de que es pertinente realizar modelos para la descripción y análisis de las constelaciones de actores porque estos permiten hacer comparaciones entre distintas constelaciones presentes en distintas unidades de observación.²⁶ Al tratarse de modelos, el análisis de las posibles variables se facilita muchísimo y, por ende, la deducción de inferencias científicas se presenta mucho más viable. En general existen muchas herramientas teóricas y analíticas para realizar este tipo de análisis. Dentro de las más utilizadas en el institucionalismo centrado en actores y en general en la investigación política destacan la teoría de juegos,²⁷ el análisis de redes,²⁸ y los análisis multivariados²⁹. En este punto, no es pertinente ahondar en los detalles de estas herramientas para modelar, ya que para el caso particular de esta investigación, se consideró que el entramado conceptual generado a partir del institucionalismo centrado en actores era suficiente para alcanzar los objetivos propuestos.

²⁶ En el Marco Teórico se describe la forma como operara esta comparación en la presente investigación.

²⁷ El caso más emblemático es el de Scharpf (1997).

²⁸ Véase por ejemplo Blanco, R. (2001). *Campos, relaciones y redes de poder: debates teóricos para la comprensión de las disputas por el control del estado*. San José: UCR.

²⁹ La mayoría de estudios relacionados con la política cambiaria provenientes de la ciencia política anglosajona utilizan estos modelos.

2.6 Grupos de interés y grupos de presión.

Como se puede observar, el institucionalismo centrado en actores basa varios de sus postulados en el concepto de actores corporativos. Debido a que la presente investigación busca estudiar la materialización de los intereses de dichos actores en política pública, resulta pertinente realizar algunos breves apuntes sobre las corrientes teóricas de la ciencia política que tradicionalmente han tratado este tema. Esto con miras a ligar el concepto de actores (el cual se utilizará a lo largo de toda esta investigación) con el de grupos de presión y grupos de interés.³⁰

Dos corrientes que han sido ampliamente utilizadas para tratar el tema de la relación entre los gobiernos y los intereses de grupos de la sociedad civil han sido el pluralismo y el corporatismo. La presente investigación no pretende decantarse por alguno de estos dos enfoques³¹, sin embargo, resulta relevante señalar que este estudio comparte los supuestos básicos que poseen tanto el corporatismo como el pluralismo. Siguiendo a Schmitter (1974: p.96) estos puntos en común son:

- La importancia creciente de las asociaciones formales de representación política.
- La persistente expansión de intereses diversos y potencialmente conflictivos.
- La existencia de funcionarios públicos permanentes con alto nivel de conocimiento técnico.
- La reducción de la relevancia de la representación partidista.
- La interpenetración de espacios de decisión públicos y privados.

Aparte de dichos supuestos compartidos, el pluralismo y el corporatismo tienen formas opuestas de entender la manera como los sistemas políticos actuales resuelven las disputas surgidas a partir las relaciones entre estado y grupos de la sociedad civil (SCHMITTER, 1974).³² Por este motivo, en este punto basta anotar que los puntos de partida en común hacen que esta investigación se pueda enmarcar dentro de ambas corrientes de análisis. En los siguientes párrafos, se procederá a recurrir a las conceptualizaciones clásicas de grupos de presión y grupos de interés. Esto porque dichos conceptos resultan pertinentes

³⁰ Se enfatiza en que esta clasificación únicamente pretende aclarar al lector los conceptos más tradicionales en ciencia política. Desde un punto de vista metodológico ambos grupos (al igual que algunas instituciones gubernamentales) serán estudiados como actores (corporativos o individuales), de conformidad con el enfoque teórico elegido.

³¹ En la parte inicial de esta sección se justifica los motivos por los que el institucionalismo centrado en actores resulta de gran valor analítico para alcanzar los objetivos de investigación propuestos.

³² Debido a que en esta sección únicamente se busca enmarcar la investigación dentro de las perspectivas politológicas que conceptualizan a los grupos de presión y de interés, no es pertinente ahondar en los detalles de cada corriente.

para vincular la noción de actores corporativos con varias de las categorías de análisis que se utilizan más frecuentemente en la ciencia política.

En general se puede afirmar que en la ciencia política existe un consenso sobre los conceptos de grupos de interés y grupos de presión. Ambos términos conceptualizan a grupos que están organizados en torno a sus intereses particulares respecto a actuaciones y decisiones específicas de los gobiernos. Sin embargo, solo los grupos de presión ejercen acciones específicas para incidir en las decisiones gubernamentales.³³ Nótese que existe una línea difusa entre ambos conceptos. Esto es especialmente evidente en los casos en que grupos generan estudios, informes o incluso noticias respecto a asuntos tratados en la agenda de gobierno. En estos casos no es fácilmente delimitable si dichas acciones están orientadas a incidir en las decisiones gubernamentales. Claramente si se sigue un enfoque de las orientaciones de los actores como la explicada en la sección anterior, los componentes cognitivos son un elemento que señala que este tipo de acciones sí incide en las preferencias de otros actores.

Para efectos de la presente investigación se entenderá como grupos de presión, aquellos grupos que definen el fin último de sus acciones (en el marco de la constelación de actores estudiada) como la incidencia en las decisiones gubernamentales, es decir la incorporación de sus demandas en la política cambiaria. Los grupos de interés serán aquellos cuyo accionar, si bien puede incidir en la política estudiada, no tiene como pretensión expresa dicha incorporación de demandas. Así por ejemplo, las cámaras empresariales serían un grupo de presión. Por el contrario, los centros académicos (públicos y privados) probablemente serán un grupo de interés. En el marco del enfoque del institucionalismo centrado en actores, tanto los grupos de interés como los grupos de presión podrán ser clasificados como actores colectivos o corporativos dependiendo de las características empíricas que muestre cada organización en específico.

Queda así definida la perspectiva teórica que engloba a la presente investigación. En la siguiente sección, se partirá de dicho enfoque teórico para detallar la perspectiva metodológica que se utilizó.

³³ Al respecto existe en términos generales un consenso en la ciencia política. Véase:

-Arias, O. (1967). Grupos de Presión en Costa Rica. *Tesis de Grado en Derecho*. San José: Universidad de Costa Rica.

-Hernandez, E. (1994). Los sectores productivos organizados en camaras empresariales ante la decisión del gobierno de Costa Rica de incorporarse al GATT: Política y Negociación. *Tesis para optar por el grado Magister Scientiae*. San José: Universidad de Costa Rica.

-Meynaud, J. (1978). *Los Grupos de Presión*. Buenos Aires: Univesitaria de Buenos Aires.

3. Marco metodológico

En el presente apartado, se describirá la metodología utilizada para realizar la presente investigación. Primero se detallará la estrategia metodológica, la cual explica la forma como se estructurará el abordaje del objeto de estudio del presente trabajo a partir de las herramientas planteadas en la perspectiva teórica. Esto permitirá describir la forma en la que se estructuraron los contenidos de la investigación. Seguidamente, se hará una reflexión en torno a la utilidad analítica que surge a partir de la comparación de los momentos de política propuestos. Finalmente, se hará algunos apuntes sobre las técnicas de investigación que fueron empleadas.

3.1 Estrategia metodológica

El fenómeno que se busca estudiar en esta investigación es la orientación de la política cambiaria. En un sentido más específico, se podría definir como las decisiones del Banco Central de Costa Rica sobre la búsqueda de flexibilidad o de rigidez en el tipo de cambio, así como la variación voluntaria de los niveles del tipo de cambio por parte de la autoridad monetaria. En primera instancia, en el Capítulo 2 se presenta un detallado recorrido por la orientación que ha tomado la política cambiaria en el período estudiado. Al mismo tiempo, se describe, de forma preliminar, las posturas (visibles en prensa) de grupos de presión y de interés. Esto permitirá realizar un mapeo inicial de los escenarios de política que se estudian. Hasta este punto el análisis será de índole descriptivo.

Tal y como se ha mencionado en la delimitación temporal, se investigará el período comprendido entre 2003 y el 2013. Específicamente, la investigación se estructura en tres momentos de política:

- Paso de las mini devaluaciones a las bandas cambiarias (2003-2006).
- Alteraciones en los niveles de las bandas cambiarias (2007-2010).
- Rigidez por omisión (2010-2013).³⁴

Para dar cuenta del objeto de estudio, la estrategia básica será contrastar los intereses de cada actor corporativo estudiado con la orientación observada de la política cambiaria. Sin embargo, para lograr entender la forma como dichos intereses prevalecieron³⁵ será necesario recurrir al esquema del institucionalismo centrado en actores presentado con anterioridad. Es

³⁴ Dichos momentos fueron definidos a partir de la orientación que tuvo la política cambiaria, los actores que participaron en el debate público y la estructura de la constelación de actores. En el Capítulo 2 se detalla con mayor profundidad las características de cada uno de estos periodos.

³⁵ Nótese que la prevalencia del interés de un sector en determinado momento de política es un indicio de que dicho actor tiene poder de incidencia en la política pública.

decir, se requerirá estudiar la manera cómo los intereses, identidades, normas, componentes relacionales y componentes cognitivos formaron las orientaciones de los actores corporativos en cada momento de política. Esto, a su vez, permitirá arrojar luces en torno al funcionamiento de cada constelación de actores en cada período. Una vez entendido el entorno institucional en el que se desarrolló la interacción de actores, así como sus respectivas orientaciones que formaron las constelaciones, se podrá definir cómo prevalecieron los intereses de cada agente.³⁶

Específicamente, para cada momento de política, primeramente se identificarán los actores que participaron en el debate. Seguidamente se estudiará la formación de la orientación de cada agente con base en el Esquema 02, presentado en la perspectiva teórica. Para ello, se utilizará un cuadro para cada actor (Véase Cuadro 03), el cual permite sistematizar los componentes cognitivos, relacionales y motivacionales para entender la manera en que las orientaciones de actores fueron formadas a partir de factores coyunturales.

Cuadro 03: Base para el análisis de la formación de la orientación de cada actor.

Actor				
Orientación:				
Componentes Cognitivos	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales
	Intereses	Identidades	Normas	

Fuente: Elaboración propia con base en Mayntz y Scharpf (1995).

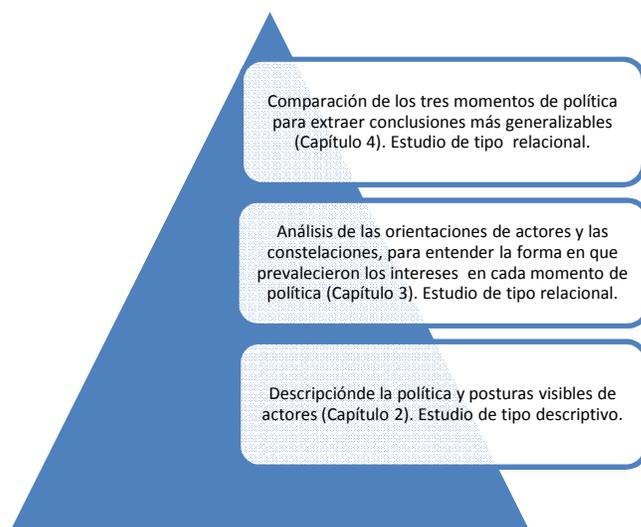
Adicionalmente, se analizará la interacción de los agentes y el entorno institucional, lo cual permitirá identificar las características de las constelaciones de actores para cada período estudiado. Este análisis se realiza en el Capítulo 3. En este punto se abandona el enfoque descriptivo del Capítulo 2 y se realiza un estudio de tipo relacional. Es decir, un análisis que busca identificar asociaciones entre la evolución observada de distintos fenómenos sociales. Si bien esta estrategia se repite en cada uno de los tres momentos investigados, para el segundo momento la información obtenida limitó la posibilidad de que el análisis se realizara con base en los esquemas propuestos. Sin embargo, sí se utilizaron las categorías conceptuales y las bases analíticas de la perspectiva teórica del institucionalismo centrado en actores.

Una vez realizado el estudio de orientaciones de actores y constelaciones para cada momento de política, se procederá a comparar los tres escenarios. Esto con miras a

³⁶ En la perspectiva teórica (sección 2), se detallan los conceptos de orientaciones de actores, entornos institucionales y constelaciones de actores.

profundizar el análisis relacional y extraer conclusiones generalizables a todo el período estudiado (Capítulo 4). Como se puede observar, la estrategia metodológica abarca tres niveles de análisis, los cuales permiten generar resultados de índole diversa. En el Esquema 3 se ilustra este diseño metodológico.

Esquema 03: Niveles de análisis de la investigación.



Fuente: Elaboración propia.

3.2 Sobre la comparación de los momentos

Como se verá en el Capítulo 2, la política cambiaria en el período estudiado presenta “direcciones” cambiantes. Así, existen momentos donde esta se orienta a la flexibilidad (2003-2006) y otros casos donde se favorece mayor rigidez cambiaria (2010-2013). Esta variabilidad en la política cambiaria permite contrastar las posibles formas de incidencia de los actores en las modificaciones de la orientación de la política cambiaria. De esta manera, por medio de la comparación de cada momento estudiado³⁷, se podrán descartar factores explicativos que permanezcan invariables en casos en los que la política cambió. Consecuentemente, también se podrán deducir factores explicativos de mayor relevancia en los casos en los que su constancia o variación concuerde con un comportamiento consecuente (de constancia o variación respectivamente) de la política cambiaria.

³⁷ Véase Capítulo 4.

La selección de casos de estudio en las investigaciones cualitativas a partir del comportamiento del objeto que se busca explicar³⁸ (en este caso, la orientación de la política cambiaria) ha sido ampliamente debatida en la literatura. King, Keohane y Verba (1994) demuestran varios errores de “medición” que pueden surgir producto de este tipo de diseños de investigación. Sin embargo, estos mismos autores reconocen la validez científica de este tipo de estudios, específicamente en los casos en que la selección de las unidades de observación a partir del objeto de estudio se realice en investigaciones de tipo retrospectivo. De esta forma, estos autores subrayan que, cuando los grados de vinculación de los posibles factores explicativos con el objeto de estudio sean desconocidos, la selección de unidades de observación a partir de dicho objeto de estudio, abre la posibilidad de descartar o afirmar posibles elementos determinantes de los fenómenos políticos estudiados³⁹. Tal es el caso de la propuesta aquí presentada. En este tipo de investigaciones comúnmente se utilizan unidades de observación con valores contrastantes del fenómeno analizado para lograr dilucidar los factores explicativos que dan cuenta de dicho fenómeno.

Es importante resaltar que, de acuerdo con lo explicado en los párrafos anteriores, para esta investigación en específico se podrán deducir únicamente indicios de posibles explicaciones causales. Lo anterior debido a que, al contar únicamente con tres momentos de política, y ante la posibilidad de que varios factores explicativos muestren variación, existe la posibilidad de que el elemento explicativo de la política cambiaria sea solo uno de los factores que cambiaron en cada momento analizado. Por lo tanto, se puede concluir que al tomar un número bastante limitado de variaciones en la dirección de la política cambiaria, los factores explicativos que muestren una alteración en todos los casos, únicamente permitirán generar indicios preliminares de posible causalidad que sean afirmados o falseados en investigaciones futuras.

Una vez esclarecido el rendimiento analítico y científico de la comparación de los momentos de política, es posible afirmar que la ventaja de este diseño de investigación reside en la posibilidad (arriba explicada) de realizar inferencias científicas orientadas a determinar posibles explicaciones sobre la política cambiaria. De esta forma se superan las desventajas de

³⁸ Los autores se refieren a la selección de casos “a partir de la variable dependiente”. Sin embargo, como la presente investigación no se estructura por medio de una hipótesis y relaciones entre variables dependientes e independientes, se utiliza un concepto análogo: objeto de estudio.

³⁹ En general estos autores muestran una preferencia por las investigaciones no retrospectivas, sin embargo sí reconocen la validez de investigaciones retrospectivas en los casos en que las variables independientes sean desconocidas (tal es el caso del estudio aquí propuesto), véase: King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994).

los estudios de caso únicos, las cuales tienden a sobrevalorar explicaciones basadas en secuencias históricas por sobre explicaciones de índole estructural. De esta forma es que se señala que, si bien los estudios de caso permiten describir y comprender plenamente el pasado, no son suficientes para entender y explicar la realidad política en un sentido generalizable para momentos y espacios diversos (SCHARPF, 1997).

3.3 Técnicas de investigación

El diseño de esta investigación tiene como foco de análisis los actores corporativos de la sociedad que tuvieron participación en el debate generado en torno a la política cambiaria. Este hecho implica, primeramente, que se estudien con detalle los grupos y no las personas específicas. En este sentido se escogió una perspectiva teórica que brindara herramientas para realizar este tipo de análisis. Con base en el Cuadro 02, se eligieron agentes caracterizados por un alto grado de corporatividad en su accionar⁴⁰, lo cual excluyó a actores individuales. Sin embargo, este criterio de selección dejó un amplio grupo de posibles actores corporativos que podrían haber sido estudiados. Por ese motivo se recurrió a dos criterios adicionales:

Por un lado, se utilizó los resultados de estudios previos sobre la política cambiaria analizados por Oatley (2008), quien los sintetiza en una aproximación a la política cambiaria que denomina “enfoque sectorial”.⁴¹ Así, se señala que los principales sectores productivos que tienen un interés directo en la política cambiaria son: el exportador, el productor para el mercado interno que compite con importaciones, el financiero y el productor de bienes no transables. La poca especificidad de este criterio, implicó que este no fuera el de mayor relevancia para la selección realizada. Sin embargo, sí se buscó que todos estos sectores estuvieran representados en alguno de los actores elegidos para esta investigación. En concordancia, se empleó un segundo criterio para realizar la selección final de los agentes analizados.

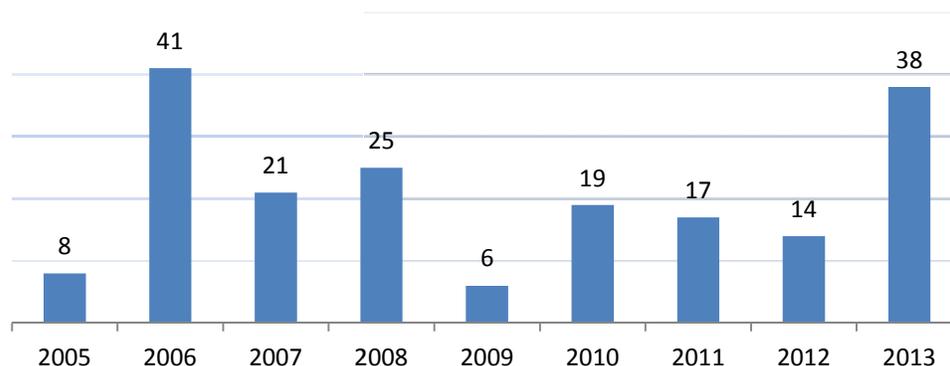
El segundo criterio se basó en una revisión hemerográfica que abarcó todo el periodo de estudio (Véase el Gráfico 2). Para ello primeramente se identificaron todas las noticias relacionadas con la política cambiaria en tres periódicos de circulación nacional y uno

⁴⁰ En el Capítulo 1 se caracteriza cada actor y se detalla su nivel de colectividad.

⁴¹ En Frieden y Stein (2001), se observan varias posibilidades empíricas de aplicar este enfoque en la realidad latinoamericana.

internacional (El Financiero, La Nación, Al Día y Agencia Reuters)⁴² (alrededor de 2000 notas periodísticas). Seguidamente, se filtraron⁴³ dichas noticias para seleccionar únicamente aquellas que se relacionaron con posturas de actores sobre la política cambiaria (específicamente, 189 noticias) y finalmente, con base en dichas noticias, se identificaron los diferentes sectores y actores que se estudiaron a profundidad.

Gráfico 02: Cantidad de noticias consultadas relacionadas con la política cambiaria y sectores económicos por año.⁴⁴



Fuente: Elaboración propia

Nótese que el Gráfico 02 también muestra que en los años 2006 y 2013 existió un mayor debate público en torno al tema de la política cambiaria. Esto es coincidente con el hecho de que fue en estos períodos en los que se obtuvo mayor información empírica para el análisis de las constelaciones de actores.

Los resultados de este proceso mostraron un protagonismo de los sectores: exportador, comercial, agrícola, financiero (bancario) y turístico. Adicionalmente, la revisión permitió identificar al principal representante formal de cada sector. En el Cuadro 04 se muestran los sectores estudiados⁴⁵, el actor que representa a cada sector y las personas entrevistadas. Es importante mencionar que, además de las entrevistas mostradas en dicho

⁴² La selección de los periódicos se basó en conveniencia, ya que estos diarios son los que tenían todas sus noticias en la base de datos de la herramienta informática utilizada (Factivia). Por otra parte, otros periódicos de interés no tenían a disposición todas sus noticias antiguas. Esto no impidió que se revisaran, de manera parcial, otros periódicos para corroborar que no hubiera omisiones relevantes en la búsqueda realizada.

⁴³ Para esto se utilizó la herramienta informática Factivia y el criterio del investigador.

⁴⁴ Se buscaron todas las noticias en los periódicos “La Nación”, “Al Día” y “El Financiero”, con base en un criterio de búsqueda que incluyó el tema de política cambiaria y sectores implicados.

⁴⁵ Nótese que todos los sectores especificados por Oatley (2008) están representados.

cuadro, se entrevistó a la ex Diputada Patricia Pérez Hegg (19-02-2015), esto debido a que en su labor legislativa investigó el accionar del Banco Central de Costa Rica. Sus aportes ayudaron a orientar y desarrollar áreas de análisis y recolección de información en las etapas iniciales de este proyecto.

Cuadro 04: Sectores, actores corporativos y personas entrevistadas.

Sector	Actor	Personas entrevistadas	Fecha
Gobierno	Banco Central de Costa Rica	Francisco de Paula Gutiérrez (Ex Presidente del Banco Central) Rodrigo Bolaños (Ex Presidente del Banco Central)	Francisco de Paula: miércoles 17 de junio de 2015. Rodrigo Bolaños: jueves 21 de mayo de 2015.
Exportador	Cámara de Exportadores (CADEXCO)	Mónica Araya (ex presidenta de la Cámara de Exportadores). Mónica Segnini (Ex Presidente de la Cámara de Exportadores)	Mónica Araya: lunes 16 de marzo de 2015. Mónica Segnini: jueves 26 de febrero de 2015
Comercial (importador y productor de bienes no transables)	Cámara de Comercio de Costa Rica	Vanessa Calvo (Miembra de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio)	Miércoles 26 de agosto de 2015.
Agrícola (Productor de no transables y competidor contra importaciones)	UPA Nacional ⁴⁶	Guido Vargas (Secretario General de UPA Nacional)	Martes 25 de agosto de 2015.
Bancario (financiero)	Asociación Bancaria Costarricense	Ronulfo Jiménez (Asesor económico de la Asociación Bancaria Costarricense)	Viernes 31 de julio de 2015.
Turismo	Cámara Nacional de Turismo (CANATUR)	No se realizó entrevista. ⁴⁷	

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁶ En prensa tuvo mayor relevancia la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria, sin embargo, dicha entidad representa mayoritariamente a exportadores agrícolas. Por este motivo, en aras de que se viera representado el sector que compite con importaciones se optó por estudiar a UPA Nacional. Adicionalmente, el sector exportador ya estaba representado por CADEXCO. Por tal motivo, el estudio del sector exportador agrícola habría tenido poco rendimiento analítico adicional, ya que sus intereses y posturas están plenamente reflejadas en las que representa la Cámara de Exportadores.

⁴⁷ Se intentó contactar a: Rubén Pacheco (ex presidente de CANATUR), Juan Carlos Ramos (ex presidente de CANATUR), Sofía Elizondo (ex directora ejecutiva de CANAUR) y Tatiana Cascante (ex directora ejecutiva de CANATUR). Sin embargo, ninguna de estas personas respondió a las múltiples solicitudes de entrevista enviadas.

Como se puede observar, la selección realizada implicó que se excluyera el estudio a profundidad de varios agentes que podrían estar relacionados con la política cambiaria. A continuación realizará un breve recuento de dichos actores.

Un primer grupo de actores se deriva directamente de la decisión de estudiar agentes de la sociedad civil, lo cual implicó que se dejara de lado el análisis de organizaciones políticas formales como lo son los partidos políticos. Otro grupo de actores que no se abordaron directamente son centros de investigación y grupos de interés que generan insumos de índole académico y científico relacionados con la política monetaria. Dentro de este grupo destacan las universidades públicas, algunos centros de pensamiento como Academia de Centroamérica y empresas consultoras como CEFSA. Este segundo conjunto de agentes fue explorado en las etapas iniciales de esta investigación, por lo que a lo largo del texto se incluyen algunas referencias a su participación en la política cambiaria. Sin embargo, se optó por no estudiarlos a profundidad debido a que existían pocas referencias en prensa y documentos oficiales que permitieran mapear plenamente su participación como actores corporativos en el escenario específico de la política cambiaria. Otro sector que se estudia únicamente de forma tangencial es el de los consumidores nacionales, los cuales son, evidentemente, el sector más numeroso que se ve influenciado por la política cambiaria. En este caso, se trata de un actor que no puede ser entendido como corporativo (se trata de una suma de individuos), por lo que su análisis escapa de las categorías teóricas propuestas. Sin embargo, esto no impidió que en varios momentos del análisis, se hiciera hincapié en este sector para complementar el análisis realizado. Finalmente, las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial son analizadas únicamente de forma parcial para comprender el contexto institucional y visualizar su incidencia en los grupos de presión locales. Lo anterior, en concordancia con el hecho de que la noción de actor corporativo utilizada no comprende a instituciones de tanta complejidad como lo son las organizaciones internacionales.

Como se puede observar, el grupo de actores excluidos es numeroso. Si bien esto es una limitación para la comprensión del objeto de estudio, resulta inviable abarcar a todos los actores mencionados en una investigación de tipo cualitativo como la aquí presentada. En concordancia, los criterios descritos en los párrafos iniciales de esta sección permitieron, de forma rigurosa y sistemática, delimitar la amplitud de la investigación. Como se verá más adelante, los resultados de esta investigación plantean una serie de posibles estudios futuros que permitan solventar las limitaciones aquí descritas.

Entrevistas semi-estructuradas⁴⁸

Se buscó entrevistar a los máximos representantes políticos de cada actor corporativo durante el período estudiado. Para el caso de la ABC y la Cámara de Comercio se debió recurrir a otros informantes. Esto debido a que fue inviable entrevistar a los máximos representantes de dichas cámaras. En ambos casos se constató que las personas entrevistadas hubieran formado parte de las discusiones realizadas a lo interno de cada cámara sobre el tema cambiario durante el período estudiado. Todas las entrevistas, con la excepción de la realizada a Guido Vargas, se ejecutaron de forma presencial. La entrevista a Guido Vargas se realizó de manera telefónica. Todas las entrevistas fueron semi estructuradas y se basaron en las guías de entrevista que se presentan en los anexos de este documento.

Revisión documental

La información sobre los actores estudiados y los escenarios de política analizados no solo se obtuvo por medio de las entrevistas realizadas y la revisión hemerográfica. Se realizó también una revisión de la documentación oficial de cada actor. Esto comprendió el estudio de estatutos, comunicados oficiales, estadísticas oficiales, rendiciones de cuentas de los jefes de cada institución, entrevistas concedidas a medios, participaciones en foros y demás fuentes que pudieran arrojar indicios sobre los intereses y las orientaciones de cada actor corporativo. Para el caso del Banco Central de Costa Rica también se revisaron las actas de la Junta Directiva.⁴⁹

3.4 Argumento de investigación

Al momento de diseñarse la presente investigación no existían trabajos previos empíricos en Costa Rica de enfoque politológico sobre la política cambiaria que permitieran generar una hipótesis en el sentido tradicional del término. Sin embargo, el marco metodológico arriba descrito fue desarrollado con el objetivo de valorar la pertinencia del siguiente argumento que se elaboró en las etapas iniciales de este estudio:

⁴⁸ En los anexos se encuentran las guías de entrevista que se utilizaron para cada entrevista.

⁴⁹ Una de los principales obstáculos hallados fue la poca cantidad de documentación oficial de los actores corporativos estudiados.

En el paso de las mini devaluaciones a las bandas cambiarias se observó poca prevalencia de intereses de grupos de presión. Sin embargo, circunstancias económicas que sucedieron a partir del 2008 como consecuencia de la crisis financiera internacional y sus repercusiones en Costa Rica, permitieron que a partir de 2010 se observara un notoria prevalencia de intereses en la política cambiaria por parte del sector exportador, turismo y agrícola.

4. Capítulo 1: Antecedentes

En el presente capítulo se hará una contextualización del entorno económico que existía al momento en que se inició el proceso que culminaría con la implementación del sistema de bandas cambiarias. Debido a razones de espacio, no se pretende realizar una descripción plena de la política cambiaria en los años anteriores al período de estudio. Únicamente se hará una reseña de los hechos importantes que permiten comprender el marco económico y normativo que prevalecía a inicios de 2003.

Adicionalmente, en el segundo apartado del presente capítulo, se hará una reseña sobre los antecedentes políticos que permitieron el surgimiento de grupos de presión y de interés relacionados con los sectores estudiados a lo largo de este trabajo. Aunado a esto, se hace una reseña descriptiva sobre cada agente, lo cual permite ahondar en las identidades de cada actor y los sectores a los que representa.⁵⁰ En este punto, también se detallará el grado de corporatividad de cada actor.⁵¹ Si bien se realizan algunas observaciones sobre el contexto político en el cual surgieron dichos grupos, no se pretende hacer un análisis sobre las relaciones de poder en los años anteriores al período de estudio. Esto se realizará únicamente para el período comprendido entre el 2003 y el 2013 (Capítulos 3 y 4).

4.1 Política económica y política cambiaria (1990-2003)

El sistema de mini devaluaciones se implementó en Costa Rica en 1982 a raíz de la crisis económica internacional de principios de la década de los ochenta (MORA & PRADO, 2007). Si bien desde sus inicios se manifestó la necesidad de que dicho régimen fuera paulatinamente mutando hacia una sistema de mayor flexibilidad (DELGADO, 2000), la realidad económica de la época generó presiones que evitaron dicha transformación.

Desde finales de la década de los ochentas, con los Programas de Ajuste Estructural, se promovió la liberalización de mercados que tenían participación estatal. Por otra parte, se buscó una liberalización comercial que estaba orientada a incentivar la inversión extranjera y la promoción de las exportaciones. El sistema de mini devaluaciones no reñía con esta tendencia de política. De hecho, para muchos analistas (MORA & PRADO, 2007; TREJOS en LIZANO, 2006), dicho régimen cambiario tuvo la virtud de aumentar la competitividad del sector exportador. Esto por cuanto la predictibilidad a futuro de los niveles del tipo de cambio

⁵⁰ Sin embargo, no será hasta el Capítulo 3 que se finalice el análisis de las orientaciones de cada actor. Esto, por la importancia de contextualizar dichas orientaciones en cada momento de política estudiado.

generaba un clima de certidumbre para las empresas que participaban en los mercados internacionales. Por otra parte, la devaluación sostenida del colón permitía aumentar la competitividad del incipiente sector exportador.

Fue así como, con la excepción de un intento de implementación de un régimen de flotación libre en el año 1992, el cual fue abandonado aproximadamente un año después⁵², en la década de los noventa prevaleció un régimen de mini devaluaciones. Es decir, se presentó una rigidez bastante sostenida a lo largo de dicho período, en la cual el colón se devaluó de forma paulatina y constante respecto al dólar. Cabe recalcar que la breve flexibilización implementada en 1992 fue justificada principalmente por la congruencia que esta tenía con las políticas de ajuste estructural, las recomendaciones de organismos internacionales, los beneficios para el ajuste de desbalances en la balanza de pagos y los buenos resultados observados en otros países (GUARDIA, 1993).⁵³

El fracaso de la liberalización de inicios de los años noventa y el retorno al sistema de mini devaluaciones no impidieron que se realizaran algunas reformas legales que generaron un marco normativo propicio para un régimen cambiario más flexible. Este fue el caso de la aprobación en 1995 de la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. El Banco Central (1995, p. 33) expresó en su Memoria Anual que dichas reformas introdujeron una serie de cambios en la política cambiaria que tenían el potencial de favorecer una mayor flexibilidad. Entre las principales modificaciones se destacaron: la libre convertibilidad de la moneda nacional, el aumento del número de participantes en el mercado de cambios, la eliminación de cargos fijos en el margen de intermediación financiera y el aumento de la discrecionalidad del Banco Central para determinar el régimen cambiario (DELGADO, 2000). Sin embargo, es importante señalar que dichas reformas fueron muy elementales, lo cual es una de las posibles razones por las cuales por los próximos diez años el régimen mantuviera la rigidez de las mini devaluaciones.

Por otra parte, también en 1995, Costa Rica firmó un nuevo convenio con el FMI, en el cual dicha entidad sugirió migrar hacia un política cambiaria de flexibilidad.. Esta postura del Fondo Monetario Internacional sería sostenida por esta institución de forma constante hasta el momento en que se abandonaron las mini devaluaciones en el 2006. Esta situación fue

⁵² El abandono en dicha ocasión fue producto de una fuerte entrada de capitales externos que generaron desbalances insostenibles para el BCCR. Existe poco material bibliográfico sobre esta modificación de la política cambiaria.

⁵³ Como se verá en el siguiente capítulo estas casusas no coincidieron con las que motivaron la flexibilización ejecutada en el 2006.

siempre un importante insumo para que se discutiera públicamente el tema de los niveles de flexibilidad en el mercado cambiario.

Estos dos acontecimientos suscitados en 1995 permitieron que, a lo interno del Banco Central de Costa Rica, se diera por primera vez una investigación en torno al sistema de las bandas cambiarias. En un estudio de Méndez y Orozco (1996), realizado a lo interno del BCCR, se trató con profundidad esta opción de política cambiaria. En dicho trabajo se ahondó en las ventajas y desventajas del sistema, se especificaron aspectos técnicos para su posible implementación y se hizo un recorrido sobre la teoría económica que lo sustenta. Si bien el análisis fue exhaustivo y tenía como objetivo que se valorara su implementación en Costa Rica, las autoridades abandonaron la iniciativa. Delgado (2000) sostiene que lo anterior se debió al escenario de recesión económica y altas tasas de interés que existían en ese momento. Además, dicho autor considera que, el hecho de que se avecinaba un proceso electoral, tampoco incentivó un mayor avance de la iniciativa.

La década finalizó con discusiones teóricas y empíricas en torno al régimen cambiario (CARRILLO & CARRILLO, 1999; SABORÍO, 1997), las cuales nunca trascendieron a la alteración del régimen. Por otra parte, en dichas discusiones no solo se planteó el tema de las bandas y la flexibilidad cambiaria, sino que la posibilidad de regímenes de “Cajas de Conversión” y la dolarización también se analizaron como opciones (DELGADO, 2000). Nótese que estas opciones de política relacionadas con regímenes rígidos coincidían con la implementación en Europa de la zona euro. Es decir, existía una fuerte corriente de política internacional que abogaba por una regionalización económica y política, la cual tenía dentro de su agenda la implementación de monedas comunes. Por este motivo, se puede señalar que la entrada al nuevo milenio fue caracterizada por incertidumbre en materia cambiaria, ya que existían opciones contradictorias producto de las corrientes económicas internacionales. Otro punto de importancia es que para esta época existe poca evidencia de un fuerte debate público que involucrara a todos los sectores económicos. Toda la información proviene de fuentes oficiales (Banco Central) o de círculos académicos.

En el año 2002, el Banco Central publicó un nuevo documento referente a la política cambiaria. En dicho trabajo se estudian las ventajas y desventajas que tiene cada uno de los regímenes cambiarios existentes para el caso de Costa Rica. En sus conclusiones se afirma que no se recomienda adoptar regímenes que favorezcan una mayor rigidez. Al mismo tiempo, se plantea el sistema de bandas cambiarias como una opción bastante viable para favorecer una mayor flexibilidad (MÉNDEZ, MORA, PRADO & SOLANO, 2002). Esta investigación resultó

bastante relevante porque representa una postura técnica del ente oficial encargado de definir la política cambiaria, la cual define claramente un rumbo orientado a favorecer la flexibilidad cambiaria. Si bien ya anteriormente se había discutido esta idea a lo interno del banco, esta es la primera ocasión en la cual técnicamente esta entidad desechó la posibilidad de migrar a un sistema de mayor rigidez.⁵⁴

El año 2003 marca el inicio de una nueva ola de discusiones en relación con la política cambiaria. La importancia que tiene este año para la presente investigación reside en que es a partir de este momento cuando se puede hablar de un debate público y abierto sobre la posibilidad de un cambio de régimen cambiario. El hecho que marcó este período fue un nuevo informe del Fondo Monetario Internacional publicado en marzo, el cual nuevamente planteó la importancia de que Costa Rica migrara hacia un régimen de mayor flexibilidad (FMI, 2003). Casi de forma simultánea a dicho informe, tres calificadoras internacionales de riesgo (Standard & Poor's, Fitch y Moodys) bajaron la calificación de los bonos de deuda costarricenses. Para dichas agencias la rigidez y las consecuentes implicaciones macroeconómicas de las minidevaluaciones justificaron tal decisión. Debido al prestigio que tenían las calificadoras de riesgo, así como el peso político y económico del FMI, las réplicas a dichas recomendaciones generaron un importante debate público evidenciado en la prensa nacional (ALVARADO, 2003).

En dicho momento las posturas no eran claras. Se observan declaraciones de parte de actores pertenecientes a grupos de interés y antiguos tomadores de decisión, las cuales no muestran consenso respecto a la necesidad de buscar mayor flexibilidad o permanecer en el régimen de las minidevaluaciones. La postura oficial del Banco Central fue la de mantener, al menos a corto plazo, el régimen de mini devaluaciones. Los actores que mostraron inclinación por una mayor flexibilidad señalaron como régimen adecuado para dicho fin el de las bandas cambiarias. (ALVARADO, 2003)

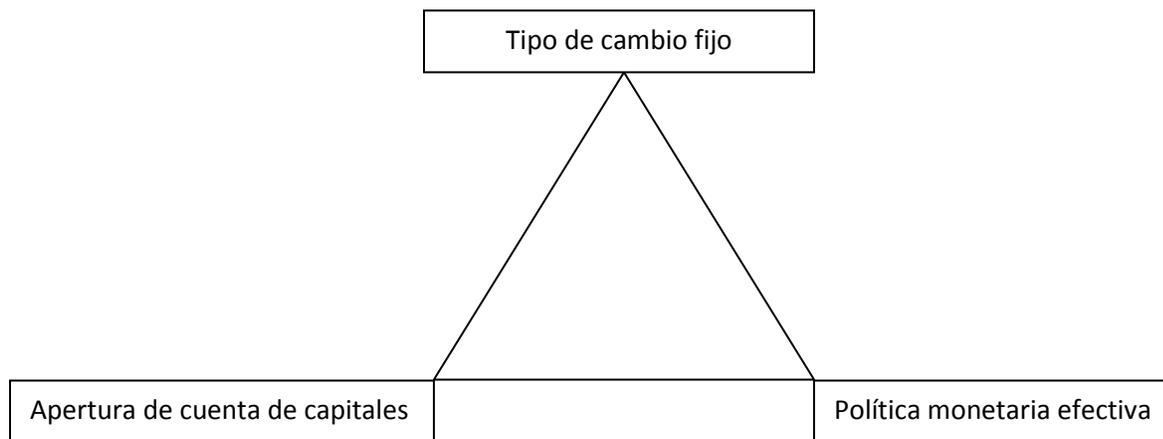
En este punto es necesario explicar que había dos aspectos centrales de la política económica de Costa Rica que hacían muy complejo el mantenimiento de las mini devaluaciones en el largo plazo. El primer elemento, el cual ya fue mencionado anteriormente, consistió en la implementación por parte del Banco Central del esquema de metas de inflación. El mantenimiento de un ritmo de devaluación estable de la moneda nacional en una economía pequeña necesariamente generaría presiones inflacionarias. Esta política de la

⁵⁴ Como se verá a lo largo de este trabajo esta postura del Banco Central ha sido bastante definitiva, lo cual ha impedido que en el país ideas de dolarización provenientes de la sociedad civil hayan mostrado viabilidad real.

autoridad monetaria difícilmente sería abandonada, ya que esta obedecía a una tendencia internacional en lo referente al manejo de la Banca Central (RUBLI, 2007). Aunado a lo anterior y como segundo elemento, la política de incentivo a la inversión extranjera, apertura comercial y desarrollo del sector exportador, había hecho necesaria la apertura de la cuenta de capitales. Así, este segundo aspecto de la política económica, aunado a la intención del Banco Central de manejar discrecionalmente la inflación por medio de política monetaria, hacían inviable en el largo plazo un régimen cambiario rígido. Nótese que el régimen de mini devaluaciones no es completamente rígido, sin embargo, el hecho de que la tasa de devaluación asociada a este sistema sí es fija, implica que en el largo plazo, dicha estabilidad podría interferir con otros objetivos de la política económica.

Este fenómeno que vivía Costa Rica en el período anterior al 2006 es lo que se conoce como la “Trinidad Imposible”. Se ha demostrado que para un país es imposible mantener más de dos de los siguientes tres objetivos de política económica: tipo de cambio fijo, política monetaria autónoma (control de inflación por medio de tasas de interés) y apertura de la cuenta de capitales (BAINES, 2001; COHEN, 1995). El Esquema 4 permite visualizar este fenómeno. Costa Rica solo podía (y puede) posicionarse en alguno de los lados del triángulo, lo cual implica renunciar a uno de los tres objetivos mencionados. En caso de que se busquen lograr simultáneamente los tres vértices del triángulo, las fuerzas económicas harán que se incumpla alguno de los otros dos y por ende alguno de los elementos de la política económica será inefectivo.

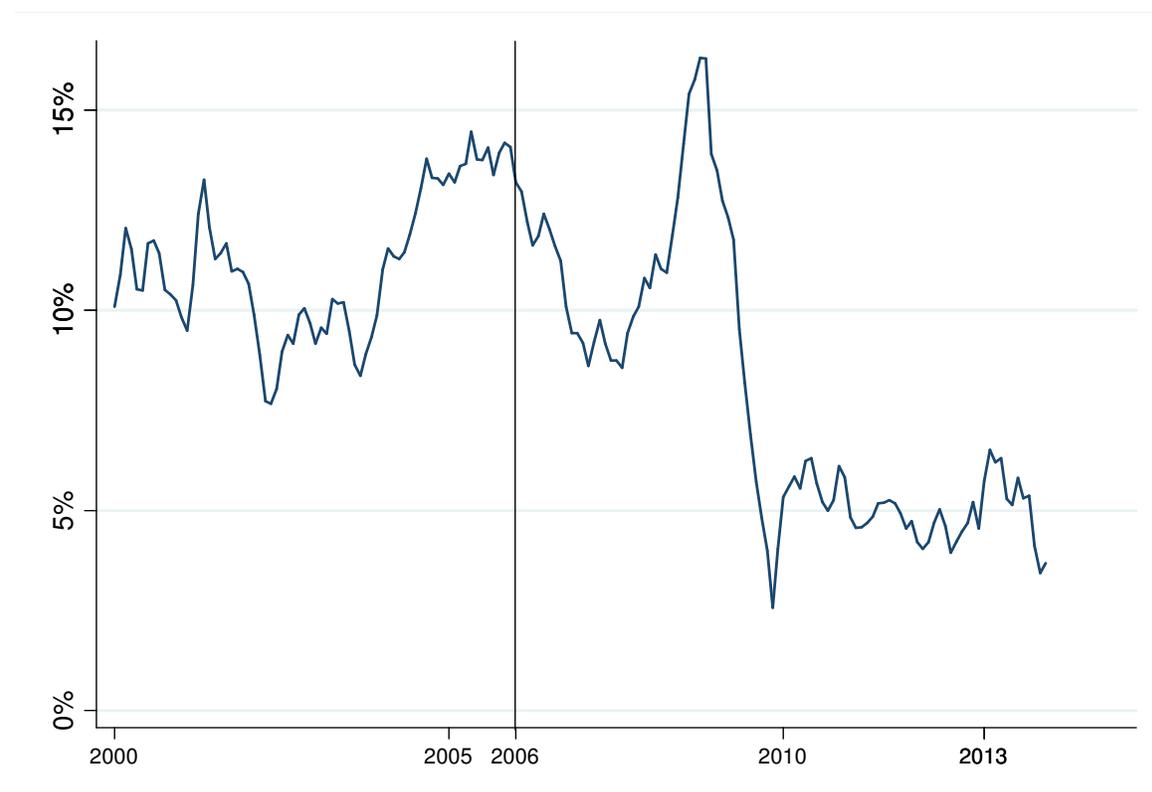
Esquema 04: La trinidad imposible.



Fuente: Elaboración propia con base en Oatley (2008).

Costa Rica, había optado, desde finales de la década de los ochenta, por insertarse en los mercados económicos internacionales, para lo cual había aumentado su vinculación financiera con el resto del mundo (apertura de cuenta de capital). Por otra parte, las minidevaluaciones eran un régimen cambiario casi fijo que impedía ajustes naturales del tipo de cambio. Este hecho implicaba que, de acuerdo con la “trinidad imposible”, sería imposible para la autoridad cambiaria tener una política monetaria efectiva, lo cual se tradujo en la incapacidad del Banco Central de utilizar una política monetaria efectiva para reducir la inflación. En el Gráfico 3 se muestra la inflación interanual en Costa Rica. El hecho de que en el 2005 el aumento en el nivel de precios era superior al 10% es una clara evidencia de la ineficacia de la política monetaria del Banco Central como consecuencia de la “Trinidad Imposible”.⁵⁵

Gráfico 03: Inflación interanual en Costa Rica medida con el índice de precios del consumidor (2000-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Nota: La línea vertical negra representa la entrada en vigencia de régimen de bandas cambiarias.

⁵⁵ Más adelante se ahondará en el comportamiento de la inflación después de implementadas las bandas cambiarias.

4.2 Política económica, grupos de interés y grupos de presión

Hasta este punto se ha explicado la forma cómo la política económica de Costa Rica incidió sobre la política cambiaria. Esto ha permitido esbozar un contexto económico sobre el cual se desarrolló el juego político que se estudia a lo largo de la presente investigación. Sin embargo, es también relevante hacer una breve reseña sobre la manera como las políticas en materia económica fundaron las bases para el surgimiento de varios de los grupos de interés y de presión que se relacionarían con la política cambiaria en el período estudiado.

Al respecto existen importantes trabajos que describen dicho proceso. Para efectos de esta investigación es elocuente la investigación de Blanco (2010). Esto porque analiza varios de los grupos de interés y de presión que se estudian a lo largo de este trabajo en el marco de la política cambiaria. Específicamente se describe la forma como el abandono del modelo de sustitución de importaciones a finales de la década de los noventa fue promovido y planeado a partir de varios grupos de interés y de presión. Tal es el caso de la empresa CEFSA, la Academia de Centroamérica y la organización sin fines de lucro CINDE.⁵⁶ Lo relevante al respecto es que estos grupos no solo promovieron la transformación al modelo de promoción de exportaciones, sino que lograron posicionar a muchos de sus miembros en importantes puestos públicos de decisión. Además, los datos muestran que a partir de este proceso, lograron realizar importantes transformaciones institucionales, tal es el caso de la creación del Ministerio de Comercio Exterior y de PROCOMER.

Finalmente se describe que estas reformas no solo fueron creadas a partir de grupos específicos de interés, sino que se observa como el proceso facilitó la creación y el fortalecimiento de grupos de presión como lo son la Cámara de Comercio y la Cámara de Exportadores (BLANCO, 2010). Estas cámaras se convirtieron en actores protagonistas en la definición del modelo económico implementado en la década de los noventa. El trabajo de Blanco logra probar que la nueva relevancia de estos agentes no fue un mero resultado colateral de las políticas implementadas, sino que obedeció a una estrategia premeditada de los tomadores de decisión para legitimar y fortalecer las nuevas políticas económicas a lo largo del tiempo (BLANCO, 2010)

⁵⁶ Con base en los criterios de escogencia detallados en el marco metodológico, se otorgó preponderancia al estudio de grupos de presión que representan a diferentes sectores productivos de la economía nacional. Sin embargo, esto no impidió que se revisara documentación y se ahondara en algunas posturas que han sido evidenciadas a través de estos grupos de interés.

Esta estrecha relación entre políticas económicas y la existencia y relevancia de grupos de interés y de presión, no solo se observa en lo referente a la política de promoción de exportaciones. En el sector financiero privado se evidencia un proceso muy similar.

Al respecto el trabajo de Sojo (1992) muestra la forma como el surgimiento de la banca privada en Costa Rica fue, en gran medida, producto de la presión del AID. Dicho organismo participó activamente en las reformas bancarias que permitieron la liberalización del mercado financiero. Nuevamente se demuestra como dicho actor utilizó a un grupo de interés como CINDE para alcanzar sus objetivos propuestos.

De manera similar al caso del sector exportador, las reformas económicas impulsadas fomentaron directamente el surgimiento de un grupo de presión como lo fue la Asociación Bancaria Costarricense. En este caso la incidencia de la política en esta reconfiguración de actores fue más directa, ya que la AID transfirió sumas de dinero a entidades miembros de la Asociación con el objetivo de facilitar el surgimiento de la banca privada y así consolidar la política de apertura del mercado bancario (SOJO, 1992). Sin embargo, se observa nuevamente una serie de actores implicados en las reformas económicas que no solo alcanzaron incidir en la política pública para alcanzar sus objetivos deseados, sino que, adicionalmente, lograron generar una nueva configuración de actores para reforzar los nuevos escenarios económicos.

En este punto es importante traer a colación el trabajo de Mylena Vega (1994). Esto porque ahonda en los procesos anteriormente descritos, al mismo tiempo que permite identificar vínculos e interrelaciones entre varios de los grupos de presión aquí estudiados. Para esta autora, el fenómeno económico de interés reside en el incremento, a partir de finales de la década de los ochenta, de las exportaciones de los denominados bienes no-tradicionales. Este fenómeno abarcó tanto a nuevos sectores industriales como a agricultura y ganadería, lo cual es el germen de varias de las interacciones de distintos grupos exportadores que se describen en el presente trabajo. Adicionalmente este estudio identifica que estos nuevos grupos exportadores obtuvieron incentivos tanto públicos como privados, en palabras de la autora:

“La banca privada cumple un importante papel de apoyo a las exportaciones no tradicionales. En 1982 el gobierno de Costa Rica suscribe un convenio de asistencia financiera con la AID por \$5 millones no reembolsables y un préstamo que no excedería los \$15 millones. Con base en el convenio se concretan dos programas crediticios (AID-K-515-037 y 040) que los canaliza la banca privada con el fin de asignarlos preferentemente a empresas exportadoras de bienes no tradicionales o en vías de

*hacerlo. Esto constituye un ejemplo inicial de la articulación entre condicionantes externos, la banca privada y estímulo neo-exportador.*⁵⁷ (VEGA, 1994: p. 12)

Este trabajo además puntualiza en el hecho de que para el sector exportador no tradicional, la política cambiaria de mini devaluaciones representaba un importante incentivo gubernamental a su actividad. Esto sumado a otros incentivos como lo fueron subsidios a insumos de la producción y exenciones de impuestos. En este proceso la autora identifica además a CADEXCO como el grupo que se formó para representar los intereses de los sectores exportadores no-tradicionales, particularmente el sector industrial y agrícola (VEGA, 1994).

Más recientemente se han realizado nuevos trabajos que dan cuenta de vínculos entre sectores empresariales y financieros en Costa Rica. El hecho de que dichos trabajos son más actuales permiten visualizar la evolución y formación de dichas élites desde los procesos de ajuste estructural hasta la actualidad. En estos casos se analizan los grupos de poder económico en Costa Rica a manera de variable dependiente. Robles (2014) y León (2012) han logrado mapear el desarrollo del sector financiero y empresarial en Costa Rica como producto de las reformas económicas en el país, lo cual ha permitido entender las razones por las que en la actualidad el poder de estos grupos empresariales esté aún más focalizado que en décadas anteriores. Sin embargo, las investigaciones previas permiten plantear la necesaria pregunta sobre la forma en que estos grupos operan actualmente en el marco de determinadas políticas monetarias. Esto porque en dicho escenario podrían surgir interesantes conclusiones respecto al nivel de prevalencia y coincidencia de intereses entre los diferentes grupos de poder económicos.

Como se puede observar, los sectores estudiados en esta investigación iniciaron, con las reformas económicas de finales de los años ochenta y principios de los noventa, un proceso de fortalecimiento y evolución que puede ser mapeado hasta la actualidad. En este sentido la investigación social ha dado cuenta de la forma como dichos grupos han sido forjados a partir de determinadas políticas públicas. Al mismo tiempo, una vez que dichos grupos han articulado sus intereses, han sido capaces de incidir en la orientación de la política económica del país. Por este motivo, la presente investigación toma como antecedentes los resultados de estas investigaciones previas y, en el marco de la política cambiaria, analiza el accionar de algunos de estos actores. A continuación se hará una breve reseña de los actores corporativos que representan a cada sector en este estudio.

⁵⁷ Este análisis será retomado más adelante.

Banco Central de Costa Rica

El Banco Central de Costa Rica es una institución estatal autónoma encargada de manejar la política monetaria del país. Si bien existe desde el año 1950, fue la reforma a su ley orgánica aprobada en 1995 la que la convirtió en la institución que es hoy en día (DELGADO, 2000). Contrario a lo sucedido con los grupos de presión estudiados, el Banco Central de Costa Rica, al ser una institución sujeta al derecho público, debe basar su accionar mayoritariamente en normas escritas y no de índole consuetudinario como fue el caso de los grupos de presión estudiados.

La representación y dirección política del Banco Central recae en el Presidente Ejecutivo de la entidad, quien es nombrado cada cuatro años por el Poder Ejecutivo. El órgano colegiado deliberativo es la Junta Directiva, la cual está compuesta por el Presidente Ejecutivo, el Ministro de Hacienda (ambos nombrados por el Poder Ejecutivo) y siete directores nombrados por la Asamblea Legislativa por recomendación del Poder Ejecutivo. Los nombramientos de los directores no coinciden con los períodos de elecciones nacionales. Estos además no pueden ser removidos discrecionalmente por el poder ejecutivo. Nótese que los únicos 2 puestos que dependen directamente del Consejo de Gobierno son el Presidente Ejecutivo y el Ministro de Hacienda, lo cual garantiza un cierto nivel de independencia política⁵⁸ de la Junta Directiva, ya que hay una mayoría de miembros que no tienen un “superior político” directo. Incluso, la ley es clara en cuanto a que todos los miembros de la junta directiva actúan con independencia total, por lo tanto, en principio, son únicos responsables de sus acciones y votos: *“Los miembros de la Junta desempeñaran su cometido con absoluta independencia del Poder Ejecutivo y serán, por tanto, los únicos responsables de su gestión”* (ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1995, Artículo 22).

Las entrevistas realizadas y el estudio de las actas de la Junta Directiva muestran que, al menos en materia de política cambiaria, la mayoría de decisiones se toman de manera consensuada. Si bien las actas no muestran el detalle de todas las discusiones que se dan en las sesiones de la Junta Directiva, los ex presidentes ejecutivos entrevistados fueron claros en señalar que las discrepancias no alteraban la orientación de las políticas, sino únicamente versaban sobre algunas herramientas y acciones empleadas para ejecutar las orientaciones

⁵⁸ En el Capítulo 4 se realiza una reflexión, con base en los resultados de la investigación, sobre los alcances de la independencia política del BCCR.

consensuadas de la política cambiaria (DE PAULA, comunicación personal, 17 de junio de 2015).

El Banco Central es una institución con una importante complejidad burocrática, ya que una importante parte de su personal se enfoca en labores de investigación económica. Si bien dichos estudios están orientados en su mayoría⁵⁹ a realizar recomendaciones de política y a brindar herramientas para la toma de decisiones, es la Junta Directiva la encargada de tomar las decisiones finales de política pública.

Tomando todo esto en consideración, es posible afirmar que el Banco Central de Costa Rica debe ser clasificado como un actor corporativo. El hecho de que la Junta Directiva sea la encargada de aprobar todas las acciones, diseños y valoraciones de política pública, implica que el espacio para el accionar individualizado sea muy poco. Si bien en la Junta Directiva prima un esquema de votaciones, los disensos no trascienden fuera del Banco Central. Por este motivo, el comportamiento observable de este actor será entendido como corporativo.

Cámara de Exportadores de Costa Rica

La Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) tiene más de 30 años de representar el sector exportador de la economía costarricense (CADEXCO, 2012). El hecho de que las exportaciones de productos agrícolas fueran un pilar central para el desarrollo temprano de la economía en Costa Rica, aunado a la actual relevancia que tienen las exportaciones de servicios y manufacturas ha dotado de una importancia notable a esta cámara en la vida política costarricense. Sin embargo, el núcleo central de las empresas representadas en CADEXCO se desarrolló en torno a las denominadas exportaciones no-tradicionales:

“CADEXCO representa los intereses organizados de los exportadores no-tradicionales y de los afines a ellos. Fue creada en 1980 con el fin de apoyar a los nuevos exportadores a aumentar sus ventas en el extranjero y con el de representar al sector en diferentes instituciones estatales y privadas relacionadas con la exportación. Se gesta y desarrolla

⁵⁹ También existe una serie de estudios enfocados en generar datos para poner a disposición de la sociedad civil y los agentes económicos.

paralelamente a la concreción de la nueva estrategia económica que se impulsa en el país.” (VEGA, 1994: p. 23)

Como se puede observar en el Cuadro 05, a finales de la década de los ochenta las exportaciones no tradicionales rápidamente se convirtieron en las de mayor relevancia para el país. De hecho hoy en día estas representan casi el 90% del valor del total de exportaciones (Gráfico 4). Esto se tradujo en un aumento del poder relativo de CADEXCO. Nótese que este auge en la exportación de nuevos productos fue el resultado de políticas públicas de incentivos a este sector.⁶⁰ Por otra parte, este fue el inicio de un crecimiento constante en las exportaciones de Costa Rica, tendencia que se ha mantenido hasta la fecha, con aisladas excepciones producto de crisis económicas internacionales (Gráfico 5).⁶¹ Ambos fenómenos explican el hecho de que hoy en día la Cámara de Exportadores de Costa Rica es la principal representante del sector exportador y una de las más relevantes para el sector empresarial.

Cuadro 05: Participación relativa de las exportaciones tradicionales y no tradicionales en las exportaciones totales. (1987-1991).

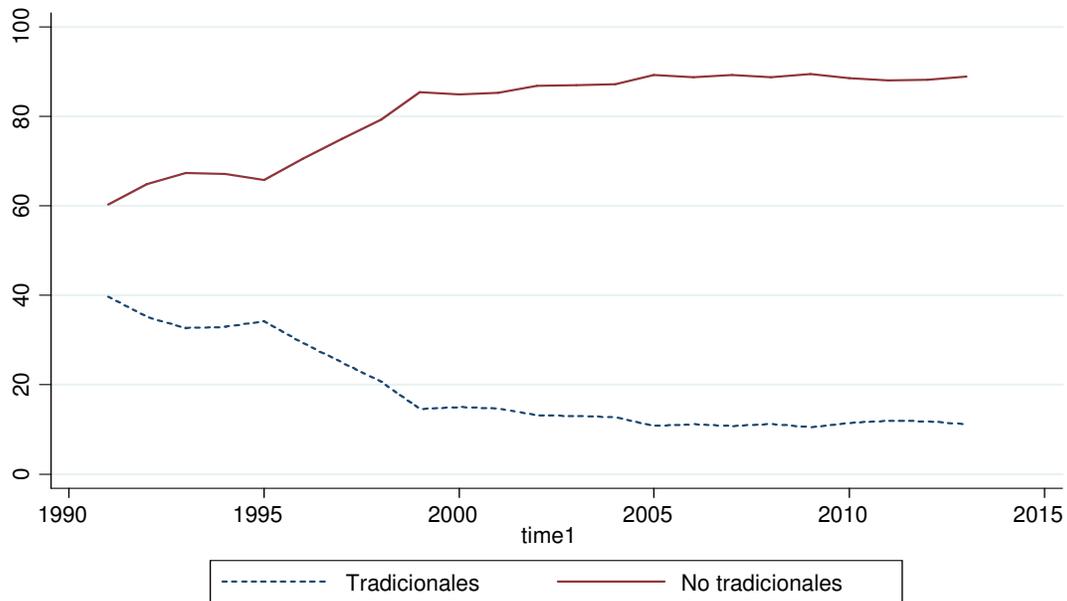
	1987	1988	1989	1990	1991
Tradicionales	58,03	53,50	48,55	45,18	46,4
No Tradicionales	41,96	46,49	51,44	55,56	53,54
Total	100	100	100	100	100

Fuente: (CENPRO en VEGA, 1994: p. 20).

⁶⁰ Véase el capítulo 1.

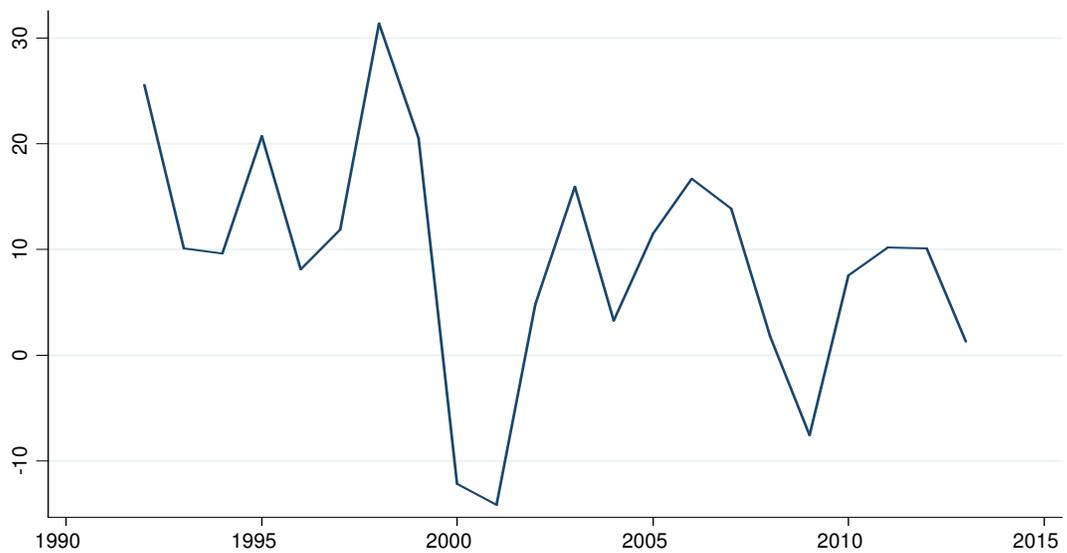
⁶¹ Únicamente en los periodos de crisis económicas internacionales se observa una disminución en esta tendencia.

Gráfico 04: Exportaciones de bienes tradicionales y no tradicionales como porcentaje del total de exportaciones en Costa Rica. (1990-2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Estado de la Nación (2015).

Gráfico 05: Crecimiento porcentual de las exportaciones de bienes y servicios en Costa Rica. (1990-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Estado de la Nación (2015).

En la actualidad, los miembros de CADEXCO abarcan aproximadamente el 80% del volumen de las exportaciones del país y alberga cerca del 40% de las empresas exportadoras (CADEXCO, 2012). Este dato no solo evidencia el peso relativo en la economía costarricense de la Cámara, sino que también muestra el tamaño relativo de las empresas de CADEXCO respecto a la totalidad del sector exportador. Una revisión de los actuales miembros de esta cámara, permite observar que esta representa a una gran diversidad de empresas, así por ejemplo se encuentran compañías agrícolas, manufactureras, logísticas y financieras. Esta además es una asociación en la que participan otras cámara empresariales como los son por ejemplo la Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña, Asociación de Zonas Francas de Costa Rica, CORBANA y otras.

La estructura de CADEXCO cuenta con una Junta Directiva, la cual es el cuerpo colegiado que discute todos los acuerdos de relevancia para los asociados. Esta cuenta con más de veinte miembros, ya que en ella están representados todos los sub sectores del gremio exportador, por ejemplo: sector servicios, zonas francas y exportadores agrícolas. La presidenta de la Junta Directiva es la representante oficial de CADEXCO, por este motivo este es el puesto de mayor relevancia política. Sus funciones de hecho se circunscriben mayoritariamente a esta faceta, ya que las atribuciones de índole administrativa recaen en otros funcionarios.

Las entrevistas realizadas muestran que CADEXCO es un actor político de índole corporativo. Esto porque las posturas y marcos de acción son acordados por la Junta Directiva en su mayoría de forma consensuada por sus miembros. Por otra parte, en casos en los que las posturas requieran de una mayor amplitud de opiniones se recurre a encuestas a cada empresa asociada, sin embargo la decisión final se toma en el seno de la Junta Directiva. Por otra parte, la relevancia política de la presidencia de la Cámara permite que esta actúe en nombre de todos los miembros, lo cual desincentiva el accionar individual (SEGNINI, comunicación personal, 26 de febrero 2015).

Se concluye además que las normas consuetudinarias realzan el carácter corporativo de esta organización, ya que la antigüedad de la cámara ha generado una tendencia a intereses y posturas que se sobreponen a los de los sectores y empresas miembros. Las entrevistas muestran que estas normas son sujetas a la interpretación e intereses de la persona que ejerza la presidencia, sin embargo esto no implica la posibilidad de un accionar

individualizado que atente contra el carácter corporativo de la cámara, ya que siempre están sujetas a un marco normativo.

Como se mencionó con anterioridad, CADEXCO agrupa a varias cámaras con gran potencial de incidencia política (por ejemplo CORBANA), lo cual sería un indicio de la existencia de un bajo nivel de corporatividad del actor. Sin embargo, la investigación muestra que, ante conflictos de sectores específicos en el seno de CADEXCO, los sectores buscan incidir a nombre de otros grupos de presión, por lo que las posturas y acciones de la Cámara no tienden a perder grados de colectividad por este fenómeno (SEGNINI, comunicación personal, 26 de febrero 2015).

En suma CADEXCO muestra un comportamiento de actor corporativo debido a que las decisiones en torno a la formación de intereses y sus acciones estratégicas se toman por medio de la estructura organizacional de la entidad, lo cual deja poco espacio para el accionar individualizado de sus miembros.

Asociación Bancaria Costarricense

La Asociación Bancaria Costarricense fue fundada en 1992 en el marco de la reforma financiera que abrió el mercado bancario a la competencia privada. A su vez esta reforma fue producto de las políticas de ajuste estructural que implementaron una serie de medidas liberales en Costa Rica (SOJO, 1992). Tal y como se ha subrayado en capítulos anteriores, este proceso fue impulsado por organismos internacionales. La liberalización bancaria, en particular, fue promovida e incluso financiada por el gobierno estadounidense a través de la AID. Esto por cuanto esta agencia de cooperación transfirió sumas de dinero a las primeras entidades financieras privadas con el fin de garantizar su sostenibilidad financiera, así como con el objetivo de fomentar la inversión privada y el crecimiento económico en el país (SOJO, 1992).

En concordancia con lo anterior, la ABC únicamente agrupa bancos (en su mayoría privados). Quedan excluidos de esta cámara otros tipos de organizaciones financieras privadas como las mutuales y cooperativas. Estas organizaciones, así como muchos bancos privados se agrupan en la Cámara de Bancos e Instituciones Financieras de Costa Rica. Este hecho hace que la Asociación Bancaria Costarricense, en contraste con CADEXCO agrupe a un pequeño grupo de empresas asociadas (15). La investigación mostró que la ABC en

comparación con la Cámara de Bancos tenga mucha más participación en el debate público costarricense (PÉREZ, comunicación personal, febrero 2015). Adicionalmente, la alta similitud en objetivos, estructura organizacional y objetivos de todos los asociados de la ABC implica que haya menor espacio para el disenso interno en comparación a otras cámaras de mayor tamaño.

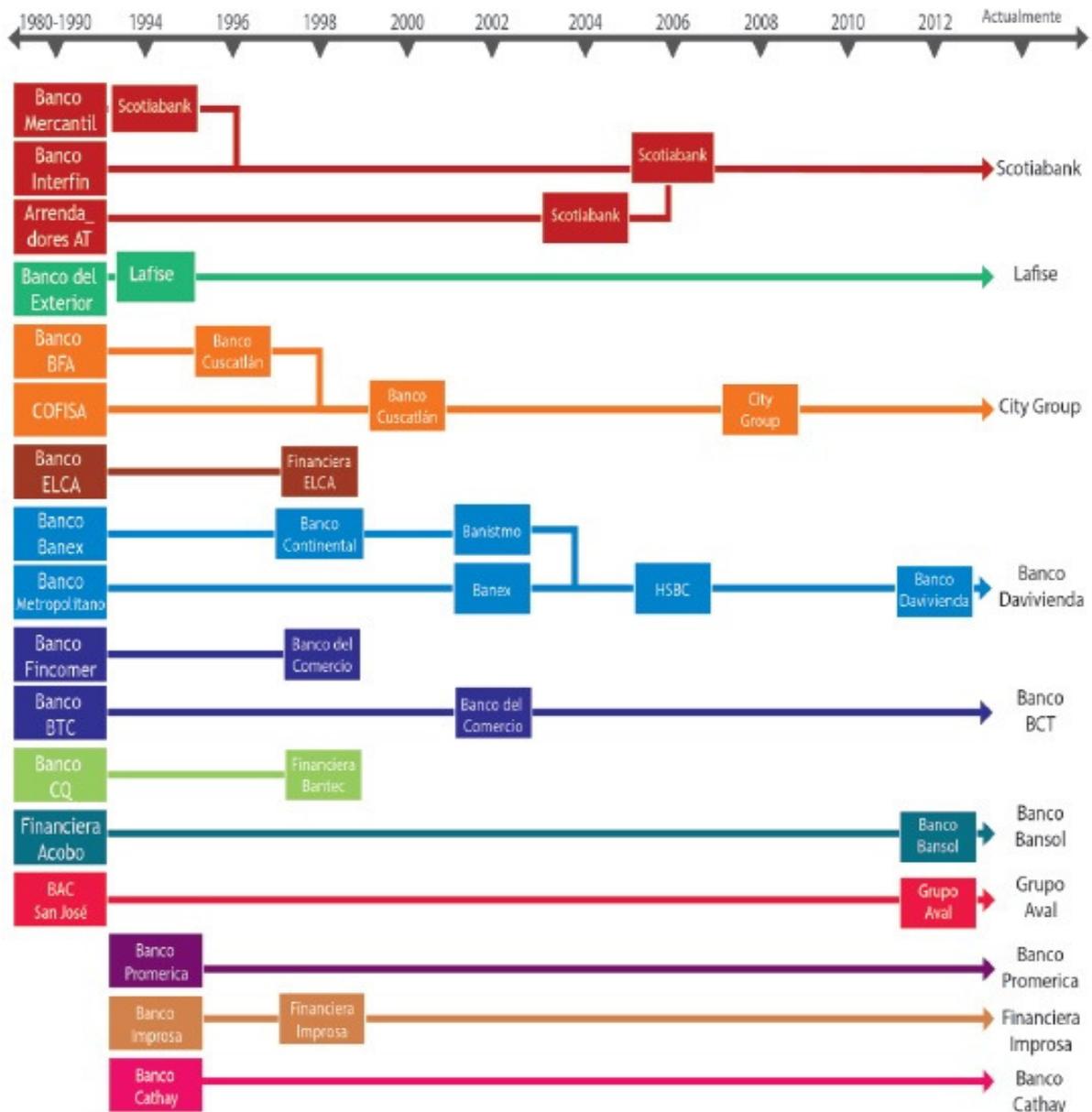
La ABC tiene una Junta Directiva en la que se ven representados todos los bancos miembros. Tanto el Presidente de la Junta Directiva como la Directora Ejecutiva de la entidad tienen un importante rol en la representación pública de la entidad. Para esta asociación resulta aún más notorio que se trata de un actor corporativo. La única diferenciación notable de los miembros es el hecho de que algunos bancos son privados y otros públicos. Sin embargo, los marcos de acción siempre son manejados por la estructura organizacional, las decisiones al igual que en los otros dos agentes estudiados se toman por votación en la Junta Directiva.

Al observar los bancos miembros de la ABC es posible anotar que todos los bancos asociados (con la única excepción del Banco General) tienen sus orígenes en los años ochenta (ABC, S.F.). Además, de todos los bancos que existían solo el Banco del Comercio, la Financiera ELCA y la Financiera BANTEC ha desaparecido por completo. Los restantes todos permanecen hasta la actualidad, ya sea con nombres distintos, sin cambio de nombre o a manera de fusiones con otras entidades. (Véase Esquema 5). Este hecho muestra el nivel de cohesión e institucionalización que tienen estas entidades.⁶² Si bien ha habido cambios en los dueños de estos bancos⁶³, también se ha demostrado la existencia de un pequeño grupo de familias costarricenses que aparecen de forma recurrente como accionistas en estas instituciones (ROBLES, 2014).

⁶² Nótese que las entidades que conforman la ABC abarcan prácticamente todo el mercado bancario nacional. Esto claramente atenta contra los principios, legalmente garantizados, de libre competencia y constituye un riesgo para la eficiencia de este mercado.

⁶³ Incluso Robles (2014) demuestra una gran internacionalización producto de la entrada de los megabancos.

Esquema 05: Concentración bancaria privada en Costa Rica (1980-2012).



Fuente: Robles (2014: p. 49).

Por otra parte es importante recordar que el crecimiento del sector exportador en los años ochenta sucedió en alta correlación con el nacimiento de la banca privada (Cuadro 6).⁶⁴

⁶⁴ De hecho los trabajos de Robles (2010; 2011; 2014) muestran que los grupos de poder económico asociados al sector exportador tiene también importante participación en la banca privada. En este sentido, el fenómeno de financiamiento observado en la década de los ochenta refleja vínculos que se han mantenido hasta la actualidad.

En este sentido la alta constancia en el tiempo de los bancos en Costa Rica desde los años ochenta indica que la ABC es en gran medida heredera de este proceso histórico. Esto permitirá contextualizar adecuadamente varias de las interrelaciones que se describirán más adelante.

Cuadro 06: Colocaciones anuales del fondo para el financiamiento de las exportaciones (FOPEX) según procedencia de los bancos (1984-1988). Cifras en porcentajes.

Banca	1984	1985	1986	1987	1988
Privada	10	19	54,0	69	76
Estatal	90	81	46	31	24
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: (PINADA et al en VEGA, 1994: p, 33).

UPA Nacional

UPA Nacional nació en 1981 como un sindicato para la defensa del sector agrícola. En este sentido comparte un espacio temporal similar el de la ABC y CADEXCO. Por otra parte, como ha sido mostrado anteriormente, este hecho implica que el escenario que dio origen a este gremio fue del modelo de promoción de exportaciones desarrollado en los años ochenta. Sin embargo, el hecho de que la agricultura, por su naturaleza misma, tiende a producir para mercados locales ha causado que hoy en día UPA Nacional represente tanto a exportadores como productores para el mercado nacional (VARGAS, comunicación personal, 25 de agosto 2015). Cabe resaltar que la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria agrupa y representa al sector exportador agrícola. En este sentido, UPA Nacional asume casi de forma exclusiva los intereses del sector agrícola que produce para el mercado local y que compete con importaciones.⁶⁵

UPA Nacional, contrario a las otras organizaciones gremiales abordadas en esta investigación, funciona bajo la figura del sindicato. Esto tiene algunas implicaciones para definir el grado de corporatividad en su accionar. Esta organización agrupa a 16800 productores agrícolas (UPA NACIONAL, S.F.). En sus principios este sindicato define que

⁶⁵ En el marco metodológico se explica la relevancia analítica que tiene el estudio de un grupo con estas características.

representan a pequeños y medianos productores, sin embargo en su accionar tratan de defender al sector agrícola en su totalidad:

“No hay dos agriculturas, la agricultura es una (...) o sea los insumos para la agricultura se podría decir que funcionan para todos por igual (...) Nosotros ya no estamos haciendo una separación entre el arroz y los frijoles, que es lo mismo (...) La parte política dividió la agricultura y después nuestros pensamientos. (VARGAS, comunicación personal, 25 de agosto 2015: 4:55-5:50).

En principio, se podría puntualizar que, por tratarse de un sindicato, UPA Nacional tiene un grado de corporatividad menor que las cámaras. Esto porque este tipo de organizaciones tiende a darle preponderancia a las votaciones de sus miembros y a la acción colectiva por sobre la corporativa. Sin embargo, el Estatuto de UPA Nacional le otorga a la Asamblea Nacional potestades muy limitadas. Así, las votaciones realizadas en este órgano (el cual es el de mayor representatividad de la institución) se centran en la elección del Comité Ejecutivo. Este en cambio sí tiene una mayor potestad ejecutiva y es el encargado de velar por el cumplimiento de los objetivos del sindicato. (UPA Nacional, 1981). Así, es posible afirmar que se está frente a un agente con un grado de corporatividad muy similar al de las cámaras empresariales, en el cual el Comité Ejecutivo juega un papel muy similar al de la Junta Directiva en una organización empresarial. Sin embargo, por tratarse de un sindicato, la base ideológica de esta organización es distinta a la de los otros actores estudiados. Más adelante, se verá que este hecho incidió en la identidad y en los componentes cognitivos de este sector (Véase Cuadro 17).

Cámara de Comercio de Costa Rica

La Cámara de Comercio de Costa Rica fue fundada en 1915 (CÁMARA DE COMERCIO, S.F.). Esto significa que su nacimiento obedece a un proceso histórico muy diferente al de las otras organizaciones gremiales aquí estudiadas. Como consecuencia de la evidente distancia temporal con el período que se analiza en esta investigación, este proceso no será detallado. Sin embargo, sí es importante señalar que a lo largo de todos estos años este sector se ha

mantenido política y económicamente relevante. Según datos del BCCR⁶⁶ la participación del sector comercio en el PIB pasó de ser un 18% en 1991 a ser un 15,6% en el 2012. Si bien se observa una disminución, la relevancia continúa siendo notoria, ya que el comercio sigue siendo el sector con mayor peso en la producción nacional. En cuanto a su relevancia política, es elocuente el hecho de que en la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha habido una importantísima representación de comerciantes entre los diputados a partir de la segunda mitad del Siglo XX (CIEP, 2015).⁶⁷

En cuanto a su relevancia económica es importante resaltar que el sector comercio en Costa Rica representa el 18% del valor agregado de la economía. Esto se materializa en que se genera a partir del comercio el 13,7% del empleo. Finalmente, el 26,5% de las empresas costarricenses corresponden a este sector. Todo lo anterior con base en cifras de 2011. Estos datos muestran la relevancia y de la Cámara de Comercio para entender las dinámicas político económicas de Costa Rica.

La Cámara de Comercio está representada políticamente por una Junta Directiva, la cual entre otras tareas es la encargada de establecer vínculos con autoridades gubernamentales (CALVO, comunicación personal, 26 de agosto 2015). El accionar de este órgano tiene importantes niveles de corporatividad, esto por el hecho de que aunque existan diferencias a lo interno, siempre por medio de discusiones y consensos las posturas son unificadas (CALVO, comunicación personal, 26 de agosto 2015).

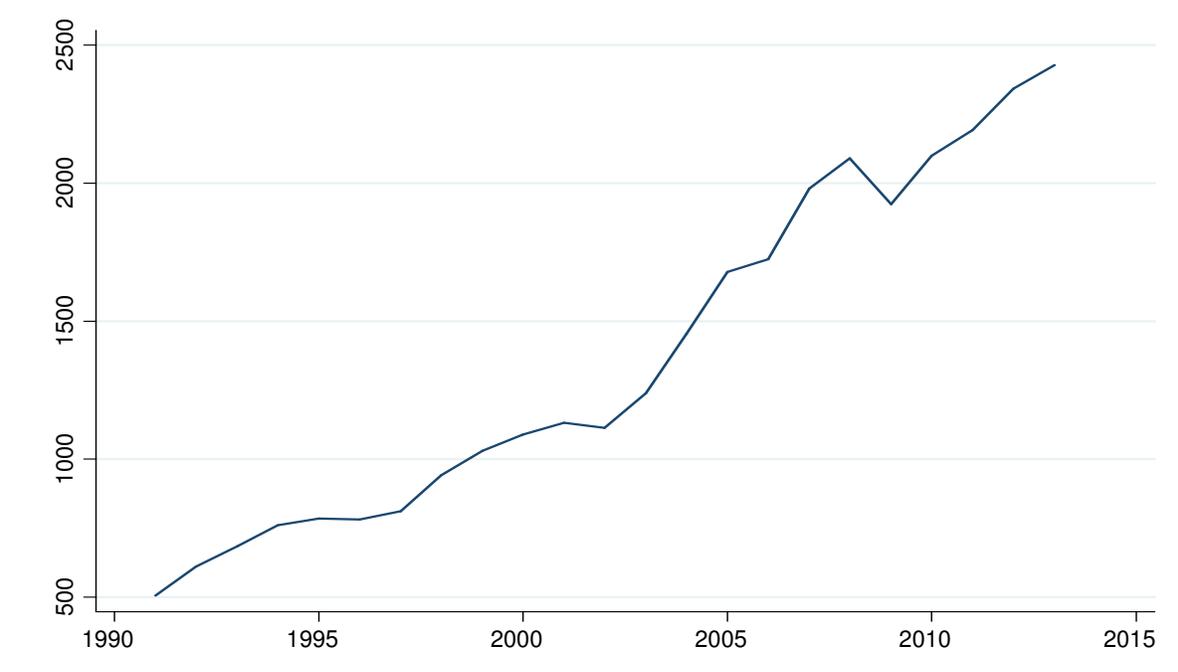
Cámara Nacional de Turismo

La Cámara Nacional de Turismo surge en 1974. Este ente agrupa a empresas asociadas a la industria turística de Costa Rica, así como a una serie de cámaras y asociaciones relacionadas con el sector (CANATUR, 2013). Si bien esta institución goza de una notoria antigüedad, el crecimiento del turismo en Costa Rica de forma sostenida y notoria sucedió a partir de la década de los noventa (Gráficos 6 y 7). Esto implicó que, al momento de inicio del período de este estudio, el sector diera cuenta de casi un ocho por ciento del producto interno bruto.

⁶⁶ Disponibles en: <http://datosabiertos.camara-comercio.com/dashboards/7689/indicadores-economicos/>

⁶⁷ Específicamente, desde 1949 y hasta el 2014 es la cuarta área de profesión con mayor representación.

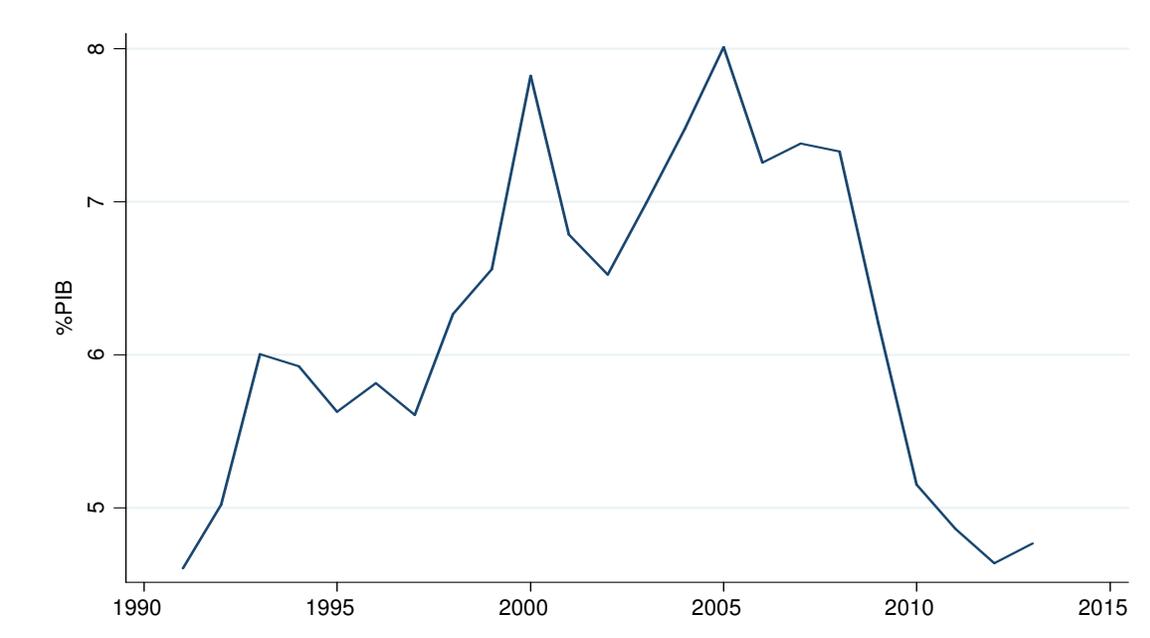
Gráfico 06: Cantidad de turistas por años en Costa Rica (1991-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Estado de la Nación (2015).

Nota: Cifras en miles.

Gráfico 07: Ingresos por concepto de turismo en Costa Rica como porcentaje del PIB (1991-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Programa Estado de la Nación (2015).

El órgano de mayor relevancia de CANATUR es su Asamblea General, en la cual tienen voto todos los entes asociados a la Cámara (CANATUR, 2014). Si bien este ente goza de una alta heterogeneidad y, por ende, poca corporatividad en su accionar, la mayoría de funciones ejecutivas se delegan en la Junta Directiva. Dicho órgano tiene representación de todos los subsectores del gremio turístico, por ejemplo: hoteles, restaurantes, líneas aéreas y auto rentistas. Por otra parte, la Junta Directiva tiene entre sus funciones, la aprobación y desarrollo de estrategias de acción, lo cual es un importante indicio de un alto grado de corporatividad en sus decisiones. En este sentido, es claro que la organización institucional de este agente depende, en gran medida de su Junta Directiva, la cual, a su vez tiene una clara estructura jerárquica. Todo esto deriva en un accionar de “arriba hacia abajo”, en donde son los altos mandos de la cámara los encargados de tomar las decisiones de mayor relevancia. Esto nuevamente evidencia que se trata de un actor corporativo.

4.3 Balance general

Esta breve reseña de los actores que representan a los sectores estudiados a lo largo de la presente investigación ha permitido mostrar que todos pueden ser analizados como actores corporativos. Esto como una consecuencia de su estructura institucional y la forma en que se adoptan los acuerdos de acción estratégica a lo interno de cada grupo. Por otra parte, se ha visualizado que todos los agentes tienen una notable relevancia económica y política en Costa Rica, lo cual permite contextualizar la posterior participación de cada actor en el debate público sobre la política cambiaria.

En este sentido, es importante realizar algunos apuntes finales sobre los antecedentes del accionar de los agentes corporativos. La revisión hermenéutica⁶⁸, así como las entrevistas realizadas permitieron puntualizar una diferencia notoria entre la ABC, CADEXCO y la Cámara de Comercio en relación con UPA Nacional y CANATUR. Dicha diferencia consiste en que el primer grupo de agentes se caracteriza por participar activamente en las discusiones sobre política monetaria en el país. Por el contrario, UPA Nacional y CANATUR, en general, no forman parte de los debates en torno a este tipo de política económica,⁶⁹ ya que centran su atención más directamente en políticas específicas para sus sectores. En

⁶⁸ En el Capítulo 2 se muestra que los sectores turístico y agrícola no incursionaron en el debate público hasta el 2010. Anterior a este periodo su implicación con la política cambiaria fue nula.

⁶⁹ Se hace la salvedad de que indirectamente por medio de “cámaras de cámaras” como UCCAEP estos sectores sí tienen un nivel mínimo de relación con la política monetaria.

concordancia con lo anterior, existen investigaciones previas⁷⁰ que han mostrado una notable capacidad de incidencia política de la Cámara de Exportadores, la Asociación Bancaria Costarricense y la Cámara de Comercio. Si bien esta influencia ha sido constatada en diversos ámbitos de política y en variados momentos de la historia reciente (por ejemplo, la liberalización bancaria, la creación del Ministerio de Comercio Exterior y el TLC con EE.UU.), no existen trabajos que detallen los vínculos existentes entre dichos sectores económicos y las políticas del BCCR. Así, los antecedentes que se han descrito en este capítulo se refieren a la relevancia política de los sectores en un sentido general y no para el caso específico de su relación con las políticas del BCCR.

De momento no se ahondará más en este aspecto, sin embargo en el siguiente capítulo se podrá profundizar con mayor detalle en el grado de participación de los diferentes sectores en la política aquí investigada. Adicionalmente, en el Capítulo 3 se ahonda en los intereses materiales de cada agente.

⁷⁰ Véase por ejemplo: Sojo (1992), Blanco (2010), Robles (2014) y Villalobos (2000).

5. Capítulo 2: La política cambiaria en Costa Rica 2003-2013.

En este capítulo se describirá el rumbo que tomó la política cambiaria en el período de estudio. Esto permitirá obtener una visión general de la evolución de esta política, lo cual arrojará indicios preliminares sobre los “momentos” en los que se observan importantes debates políticos y económicos en torno al objeto de estudio. Esto implicará hacer una descripción preliminar⁷¹ de algunas de las posturas de sectores económicos sobre el comportamiento de la política cambiaria. Para esto se recurrió a un estudio a profundidad de las noticias publicadas en prensa referentes a la política cambiaria y grupos de presión.⁷² En este sentido, el capítulo realiza un análisis de tipo descriptivo que pretende fundamentalmente realizar un mapeo preliminar de los escenarios políticos que se investigarán de forma relacional en los capítulos 3 y 4.

Antes de abordar las características específicas de la política cambiaria en Costa Rica en el período estudiado, se realizarán algunos apuntes teóricos y conceptuales que permitirán una mayor precisión en el análisis.

5.1 Apuntes conceptuales

La política cambiaria

Se parte del hecho de que una política pública se define como la acción u omisión deliberada de una entidad investida de poder público respecto a un problema (*issue*) específico (BIRKLAND, 2011). La política cambiaria entonces se refiere a las acciones u omisiones gubernamentales en torno a los temas referentes a los tipos de cambio. Por este motivo es importante señalar que dichas decisiones en general versan sobre dos aspectos: El régimen cambiario y el nivel del tipo de cambio nominal (FRIEDEN & STEIN, 2001).

-El régimen cambiario: Este es la base de toda política cambiaria. Es la decisión de optar por un sistema que favorezca los niveles de flexibilidad o estabilidad deseados de la moneda doméstica respecto a las divisas internacionales. El régimen cambiario consiste en un sistema

⁷¹ Se subraya que es preliminar por cuanto únicamente se busca identificar actores y esbozar el escenario político en el que se realizó la política cambiaria.

⁷² Por cuestiones de espacio y para facilitar la comprensión y lectura de los argumentos presentados, en el capítulo no se citan todas las noticias revisadas. Se presenta únicamente una muestra que da soporte empírico a la información que se describe. Para la elección de la muestra, se buscó las noticias que presentan de forma más concisa y directa la información descrita en el texto. Por otra parte, por la gran cantidad de noticias citadas y para facilitar la lectura fluida del texto, en esta sección se cita las notas periodísticas al pie de página.

estable en el tiempo que especifica normas sobre la forma en que se define el tipo de cambio nominal en cada país. En el Cuadro 07 se especifican las opciones de régimen cambiario existentes, las cuales varían entre regímenes fijos y flotantes.

-El nivel del tipo de cambio nominal: Los bancos centrales tienen la capacidad de incidir con política monetaria en los niveles de valor nominal de la moneda nacional respecto a las divisas internacionales. Comúnmente la decisión de las autoridades versa sobre la conveniencia de tener una moneda apreciada o devaluada (OATLEY, 2008).

Cuadro 07: Regímenes cambiarios en Costa Rica de acuerdo con niveles de flexibilidad y rigidez.

	Regímenes rígidos				Regímenes flexibles		
Nombre	Dolarización	Paridad de la moneda nacional con moneda extranjera ⁷³	Tipo de cambio fijo	Sistema de mini devaluaciones	Sistema de bandas cambiarias	Flotación administrada	Flotación libre
Descripción	Adopción de moneda externa como moneda corriente nacional.	Se permiten niveles mínimos de fluctuación en casos particulares.	Se permiten niveles mínimos de fluctuación, ya que el tipo de cambio nominal es constante.	Ajuste periódico del tipo de cambio respecto a una divisa externa.	Se permite una flotación del tipo de cambio dentro de un límite inferior y superior preestablecido.	Se permite una flotación del tipo de cambio, con intervenciones discrecionales de la autoridad.	En este caso únicamente se interviene en situaciones excepcionales y críticas.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Fondo Monetario Internacional (2004).

Nota: Entre más a la izquierda de la tabla esté el régimen será más rígido. Entre más a la derecha será más flexible.

En general ambos tipos de decisiones (régimen cambiario y nivel del tipo de cambio) tienen consecuencias políticas y económicas de orden práctico. De esta forma, un régimen fijo presenta mayor credibilidad y estabilidad para los agentes económicos, por el contrario un régimen flotante permite mayor flexibilidad en la política monetaria y, por ende, presenta la posibilidad de impulsar la competitividad de las exportaciones “artificialmente”. En cuanto a los niveles de tipo de cambio una moneda apreciada aumenta la capacidad de compra de la

⁷³ Dentro de estos regímenes se ubica el sistema conocido como “cajas de conversión”, el cual ha sido utilizado en varios países en Latinoamérica.

población pero disminuye la competitividad externa de los productos locales, en contraposición, una moneda depreciada disminuye la capacidad de compra pero aumenta la competitividad. Es así como en resumen, las decisiones en el tema de la política cambiaria suelen oscilar entre dos puntos opuestos: por una lado, un tipo de cambio relativamente rígido con tendencias antiinflacionarias que aumenta la estabilidad de los precios y por consiguiente la credibilidad frente a la población, el cual sin embargo no permite aumentar “artificialmente” la competitividad del país. Por otra parte los estados pueden optar por un régimen que permita mayor flotación, lo cual permite utilizar política monetaria para aumentar la competitividad de la moneda (por medio de un tipo de cambio devaluado), el cual sin embargo no permite garantizar estabilidad de precios (FRIEDEN & STEIN, 2001). En este punto es importante resaltar que la literatura especializada y la teoría sobre el tema no permiten establecer una asociación directa entre los distintos posibles regímenes cambiarios y las ideologías político-económicas. Una vez completada la revisión conceptual, se procederá a describir la política cambiaria a lo largo del período de estudio.

Tipo de cambio real

Este concepto tiene gran relevancia en la disciplina de la económica por su capacidad para explicar equilibrios macroeconómicos internacionales. Formalmente, el tipo de cambio real se define como: “*El costo relativo de una canasta de común de bienes de referencia expresada en una misma moneda*”⁷⁴ (Obstfeld y Rogoff, 1996: p. 200). En otras palabras, este concepto define la cantidad de bienes de un país que se pueden adquirir con una canasta de los mismos bienes de otro país. Así, si Costa Rica tiene un tipo de cambio real apreciado respecto a EE.UU. sus productos serán relativamente más caros y por ende la competitividad de sus productos en EE.UU. será baja. Si, los precios en Costa Rica comenzaran a bajar el tipo de cambio real se depreciaría y los bienes transables costarricenses serían relativamente más baratos en EE.UU.

Si bien la evolución del tipo de cambio real tiene gran capacidad para ilustrar la competitividad internacional de una país respecto a otros, a lo largo de la presente investigación se utiliza este concepto únicamente de forma aislada. Esto se debe a cuatro razones:

⁷⁴ La traducción es propia.

Formalmente: $Tipo\ de\ cambio\ real = tipo\ de\ cambio\ nominal \times \frac{Nivel\ de\ precios\ locales}{Nivel\ de\ precios\ internacionales}$

-Existen dificultades para medir con exactitud y de una forma comparable⁷⁵ los niveles de precios internacionales (SCHMITT-GROHE, URIBE y WOODFORD, 2015).

-Los efectos de variables económicas sobre el tipo de cambio real en el corto y mediano plazo no tienden a equilibrios y requieren de explicaciones de alta complejidad (SCHMITT-GROHE, URIBE y WOODFORD, 2015).

-La competitividad reflejada en el tipo de cambio real es de carácter general, por lo que sectores específicos podrían ver mermada su competitividad a pesar de existir un escenario depreciación real. En concordancia, los sectores específicos de la economía centran su atención en el tipo de cambio nominal.

-Finalmente, y la razón de más relevancia para la presente investigación, reside en que las políticas de la banca central tienen capacidad de incidir de forma directa e inmediata en el tipo de cambio nominal. El tipo de cambio real, aunque puede ser un objetivo de largo plazo, se comporta como un resultado de las variaciones del tipo de cambio nominal, y los niveles de precios locales e internacionales. En este sentido, la capacidad de incidencia por parte del BCCR en el tipo de cambio real es poca y por ende los debates giraron mayoritariamente sobre el tipo de cambio nominal.⁷⁶

5.2 Primer momento: Paso de las mini devaluaciones a las bandas cambiarias (2003-2006).

Los últimos años de las mini devaluaciones (2003-2005).

En el final del capítulo anterior se describió el papel protagónico que jugó el Fondo Monetario Internacional al plantear la necesidad de flexibilizar el régimen cambiario. Asimismo, se ahondó en la manera como el sistema de mini devaluaciones obstruía la política monetaria del Banco Central. Debido a que en este capítulo se busca describir la orientación de la política cambiaria así como esbozar algunas líneas generales de las orientaciones de actores ante variaciones de dicha política, se iniciará describiendo el período anterior al 2006, año en el cual el Banco Central implementó las bandas cambiarias.

Si bien el FMI señaló en marzo de 2003, con base en datos del 2002, la importancia de flexibilizar el régimen cambiario (FMI, 2003), cabe mencionar que esta postura no fue aislada.

⁷⁵ Estas dificultades surgen por las diferencias entre las canasta de bienes utilizadas a nivel internacional para calcular los índices de precios.

⁷⁶ Nótese además que ante niveles de precios dados, el tipo de cambio real se una función del tipo de cambio nominal. Por este motivo el enfoque prioritario de este estudio sobre el tipo de cambio nominal no deja de lado al tipo de cambio real.

Dicha institución fue recurrente en señalar las inercias inflacionarias y otros desequilibrios macroeconómicos que tenían relación con la rigidez de las mini devaluaciones. En otro informe publicado en abril de 2003 referente al sector financiero, nuevamente este organismo mostró preocupaciones sobre el régimen cambiario en Costa Rica. En este caso se apuntó la problemática de la alta dolarización de los préstamos, la cual en círculos académicos se le atribuía a desbalances generados por el régimen cambiario (FMI, 2003). La constancia de la postura del Fondo Monetario Internacional se refleja en el hecho de que en el 2004 el Director Ejecutivo de dicha entidad nuevamente expresó de forma oficial preocupaciones sobre el régimen cambiario en Costa Rica. En este caso, se hizo nuevamente referencia a la dolarización del sector financiero y a la posibilidad de que un régimen más flexible favoreciera la liberalización comercial (CARSTENS, 2004).

Como se puede observar, la postura del FMI a favor de la flexibilidad cambiaria era definitiva. Sin embargo, el hecho de que en ese momento Costa Rica no requería de financiamiento directo por parte de dicha institución, hacía que estas recomendaciones no se contemplaran como vinculantes. En este sentido, la política del Banco Central en los años 2003 y 2004 muestra que la posible flexibilización del régimen cambiario no se tomó como posibilidad real. A pesar de la existencia de investigaciones a lo interno del Banco Central, así como en distintos sectores académicos que resaltaban las ventajas de un régimen distinto a las mini devaluaciones⁷⁷, la política monetaria utilizó las mini devaluaciones como mecanismo para intervenir en el mercado cambiario en aras de defender diversos objetivos de política económica. En el caso del 2003 el Banco Central manifestó que mantuvo una pauta de devaluación del tipo de cambio de 16 céntimos diarios con el objetivo de contra restar el déficit en la balanza comercial producto de la caída de las exportaciones, así como la incertidumbre económica generalizada de ese momento (BCCR, 2004). En el 2004 la autoridad monetaria nuevamente decidió utilizar el régimen de minidevaluaciones de forma activa para defender objetivos de política económica. En palabras del mismo Banco:

“No obstante el “pass-through”⁷⁸ existente entre tipo de cambio e inflación, con el propósito de atenuar el fuerte impacto del alza en los precios del petróleo y otras materias primas en el balance externo del país, y preservar la competitividad de los

⁷⁷ Véase Capítulo 1: Antecedentes.

⁷⁸ El anglicismo hace referencia a que la fijación de tipos de cambio generaba impactos en la inflación producto de la emisión de colones que era necesaria para sostener las mini devaluaciones.

sectores transables de la economía, en el transcurso del 2004 se puso en práctica una política cambiaria más activa que la observada en el 2003.”(BCCR 2005, p.79).

Nótese que la justificación para la intervención en el mercado cambiario es muy similar a la del año 2003. En ambos casos, según la postura oficial, se buscaba paliar un balance comercial deficitario. Si bien la justificación que se utiliza para aumentar los niveles de intervención respecto al año anterior son los altos precios coyunturales de materias primas, el fin último de esta política es prácticamente idéntico al del 2003.⁷⁹

La orientación de la política cambiaria en el 2003 y 2004 es bastante reveladora en el tanto es opuesta a la política de flexibilidad cambiaria que iniciaría en el 2005. Esto no solo por cuanto se trataba de un régimen rígido de mini devaluaciones, sino también por la forma en que se empleó dicho mecanismo. Es notorio que hasta este momento las prioridades del Banco Central no giraban en torno al control de precios. También es posible afirmar que las mini devaluaciones no eran únicamente una forma de garantizar la estabilidad cambiaria, sino que eran un importante instrumento de política económica, más allá de la política monetaria. Esto contrasta con la política que se inició en el 2005, en la cual el régimen cambiario queda supeditado al control de la inflación, para lo cual es necesario en régimen flexible (BCCR, 2005). En concordancia con este esquema la autoridad monetaria debe evitar realizar una política monetaria activa para defender un determinado tipo de cambio. El hecho de que en estos años la política cambiaria fue muy similar a la empleada desde los años ochentas, implicó que no se observaran manifestaciones de grupos de presión en temas referentes al régimen cambiario. Tal y como se explicó en los antecedentes, las discusiones sobre este tema no incluyeron a la mayoría de grupos de presión, éstas se concentraron en círculos académicos.

El escenario del 2003 y 2004 hacía difícil augurar que en el 2005 la política cambiaria iniciaría el proceso que la llevaría a cambiar totalmente de orientación. El primer indicador visible de una modificación en la política cambiaria reside en que las mini devaluaciones fueron usadas de manera neutral⁸⁰, es decir ya no se emplearon para alcanzar objetivos de política económica como en el pasado (política comercial) (BCCR, 2006). Sin embargo, se puede observar que durante todo el 2005 se mantuvo el régimen de minidevaluaciones. Esto

⁷⁹ Esto concuerda con el análisis realizado en el capítulo anterior sobre la política de promoción de las exportaciones.

⁸⁰ Esto se sucede cuando las devaluaciones del colón se realizan únicamente para compensar los diferenciales de inflación entre el colón y las monedas extranjeras.

no impidió que a inicios de dicho año el Banco Central tomara la decisión de emplear una política monetaria conocida como de “meta explícita de inflación”, la cual implicó la migración hacia un régimen de mayor flexibilidad cambiaria (DE PAULA, 2010).

Es complejo dilucidar el momento específico en que el Banco Central comunicó la decisión de abandonar las mini devaluaciones y adoptar las bandas cambiarias, ya que la institución fue gradualmente comunicando los cambios que se realizarían para adoptar el esquema de metas de inflación. El primer documento oficial en que se planteó la posibilidad de abandonar las mini devaluaciones fue en el Informe de Inflación de julio del 2005. Si bien en este documento no se señala que la autoridad monetaria transformaría el régimen cambiario, si se puntualiza que la nueva política monetaria del Banco requería mayores niveles de flexibilidad cambiaria: *“la adopción de una estrategia de metas de inflación para el caso de Costa Rica requeriría de un replanteamiento del actual régimen cambiario buscando una mayor flexibilidad”* (BCCR 2005, p. 41). Esta declaración posicionó en la agenda la posibilidad de abandonar las minidevaluaciones. Sin embargo, hasta este punto no se evidenció en prensa la postura de los distintos grupos de presión y de interés estudiados. De hecho, la discusión sobre la pertinencia de modificar el esquema de mini devaluaciones fue recurrente en medios de comunicación escrita, sin embargo esta se circunscribió a autoridades gubernamentales y algunas opiniones de expertos.⁸¹

No fue hasta el Informe de Inflación de enero de 2006 que oficialmente la autoridad monetaria expresó su intención de abandonar las mini devaluaciones para adoptar un sistema de bandas cambiarias. En dicho documento incluso se especificaron las reformas institucionales y legales que se implementarían para garantizar una adecuada transición al nuevo régimen (BCCR, 2006).

Es importante observar que la decisión se tomó antes de que finalizara el gobierno de Abel Pacheco, cuando aún no había sido electo el presidente Oscar Arias. De hecho, una vez electo el Presidente Arias e iniciado su gobierno, se mantuvo Francisco de Paula Gutiérrez como presidente ejecutivo del BCCR y la política cambiaria de dicha institución continuó intacta respecto al período anterior. Esta situación es un indicio de que los intereses del PUSC

⁸¹ Véase por ejemplo:

Conejo, C. (25 de 5 de 2005). Los riesgos de variar el tipo de cambio. La Nación .

Leal, D. (20 de 5 de 2005). Banco Central busca opción para desechar minidevaluaciones. La Nación .

Leitón, P. (9 de 11 de 2005). Central insiste en variantes en política monetaria y cambiaria. La Nación .

Leitón, P. (5 de 12 de 2005). Expertos consideran viable el sistema de metas para la inflación. La Nación .

y el PLN fueron coincidentes en materia de política cambiaria, lo cual muestra una ideología similar en ambos partidos de gobierno.

Implementación de las bandas cambiarias.

Fue así como en el marco de la reforma conocida como Esquema de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica, el Banco Central optó por aplicar el sistema de bandas cambiarias. Esta medida, implementada el 13 de octubre de 2006, fue una clara apuesta expresa por una política cambiaria favorecedora de la flexibilidad. (BCCR, 2006). Es importante resaltar que el Banco Central fue transparente en cuanto a que la política cambiaria buscaba flexibilidad para lograr detener presiones inflacionarias de las mini devaluaciones y, particularmente, tener plena libertad para centrar su política monetaria en el control de la inflación.⁸²

Desde que, a inicios de 2006, se anunció de forma oficial la intención del Banco Central de Costa Rica de abandonar el régimen de mini devaluaciones se observa nuevamente una importante participación de expertos en la materia en el debate en torno al cambio de política propuesto.⁸³ En este caso, sí se observó en prensa alguna preocupación aislada de grupos de presión (UCCAEP, Cámara de Comercio y sector bancario) sobre los posibles efectos de la implementación de las bandas cambiarias. Sin embargo, solo se evidencia una necesidad de dichos grupos de información sobre los posibles escenarios a futuro con el nuevo régimen. Aunado a esto, es posible constatar una ausencia de posturas concretas de cara a las decisiones del BCCR.⁸⁴

⁸² También se utilizó como justificación para abandonar las mini devaluaciones la reducción del riesgo moral que acarrearía la predictibilidad de dicho régimen.

La teoría económica es clara en que un país no puede tener un sistema cambiario fijo si pretende tener una política monetaria activa (manejo de la inflación) y entrada libre de capitales. Para mayor detalle refiérase a la explicación sobre la “trinidad imposible” en los antecedentes.

⁸³ Véase por ejemplo:

Leitón, P. (13 de 1 de 2006). Analistas expresan discrepancia ante plan para flexibilizar el sistema cambiario . La Nación .

Leitón, P. (27 de 5 de 2006). Economistas aprueban flexibilización cambiaria . La Nación .

Leitón, P. (11 de 9 de 2006). Economistas descartan variación en tipo de cambio para el corto plazo . La Nación .

⁸⁴ Véase por ejemplo:

El Financiero. (10 de 9 de 2006). Central aprueba norma para nuevo sistema cambiario . El Financiero .

El Financiero. (24 de 9 de 2006). Empresarios deberán vigilar tasas de interés con régimen cambiario de bandas. El Financiero .

El Financiero. (26 de 2 de 2006). Nuevo sistema cambiario con impacto impredecible . El Financiero .

Sin embargo, una vez implementado el nuevo régimen, sí fue posible observar en prensa un apoyo del sector financiero y bancario por la posibilidad de que el nuevo sistema aumentara la flexibilidad.⁸⁵ Lo anterior, debido a que el riesgo derivado de dicha volatilidad abría la posibilidad de que el sector financiero incursionara en nuevos mercados de derivados de cobertura cambiaria.⁸⁶ Aunado a lo anterior, es posible visualizar que dicho sector tenía incentivos para apoyar la medida ante la posibilidad de aumentar sus ganancias producto de la ampliación del diferencial cambiario (Gráfico 9).

5.3 Segundo momento: alteraciones en los niveles de las bandas cambiarias (2007-2010).

Aumenta la rigidez

Desde que se implementó el nuevo régimen, el tipo de cambio se mantuvo alineado con la banda inferior. Si bien dicha banda en principio debía ampliarse a un ritmo de 6 céntimos de colón al día, el 29 de enero el Banco Central acordó fijar el límite inferior y así impedir cualquier futura revaluación del colón (BCCR, 2007). Este hecho fue un viraje en la idea de la autoridad monetaria de que las bandas aumentarían los grados de flexibilidad de la política cambiaria, ya que en este caso más bien se redujo el espacio de flotación del tipo de cambio.

Esta movida causó varias críticas por parte de analistas económicos, los cuales puntualizaban que el Banco Central evitaba que el tipo de cambio alcanzara su nivel de equilibrio. Sin embargo, en general la medida estuvo acorde con las expectativas y requerimiento del sector empresarial. Esto por cuanto los sectores productivos y comerciales en general se vieron beneficiados por la leve revaluación del colón, al mismo tiempo que apreciaban el bajo riesgo producto de estabilidad garantizada por la banda inferior. En el caso del sector exportador, si bien la revaluación los había afectado, el “anclaje” de la banda

⁸⁵ En el Gráfico 9 se observan una posible motivación para esta postura.

⁸⁶ Véase por ejemplo:

El Financiero. (22 de 10 de 2006). Puestos de bolsa se anticipan a nuevo régimen . El Financiero .

El Financiero. (29 de 10 de 2006). Riesgo cambiario activa mercado de coberturas . El Financiero .

Leal, D. (25 de 11 de 2006). Banqueros dicen que sistema de bandas debe ser transitorio . La Nación .

inferior impedía, según su criterio, mayores afectaciones en el corto plazo.⁸⁷En suma esta medida, no contaba con un respaldo teórico y económico evidente, sin embargo garantizaba el apoyo de grupos de presión empresariales.

Primer intento de aumentar el nivel de flexibilidad

Tal y como se señaló en el marco teórico, el sistema de bandas, por sus variabilidad en la amplitud de los límites, presenta versiones que favorecen varios niveles de flexibilidad. Aproximadamente un año después de la implementación de dicho régimen, el Banco Central acordó favorecer una mayor flexibilidad cambiaria por medio de una ampliación de las bandas, particularmente por medio de una reducción del tipo de cambio de compra. (BCCR, 2007) Esto se traduce en la práctica en una banda inferior más “baja”. Esta nueva modificación de la política cambiaria fue en concordancia con las intenciones iniciales del Banco Central de obtener mayor margen de maniobra en la política monetaria por medio de una menor intervención en el mercado cambiario.

Esta decisión generó importantes reacciones por parte de varios sectores productivos. Un caso notorio fue la crítica por parte del sector exportador ante el probable aumento de costos, producto de la posibilidad de que el dólar se revaluara más respecto al nivel que garantizaba la banda con anterioridad. Sin embargo, el hecho de que el gobierno había acordado otorgarle a los exportadores incentivos adicionales en materia de exoneraciones hizo que la oposición a la política cambiaria no fuera más notable en prensa⁸⁸. Adicionalmente, este cambio de política se enmarcó en el contexto de reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU., lo cual fue una política apoyada por el gobierno que beneficiaba directamente al sector exportador. Este hecho también favoreció a disminuir los vetos por parte de dicho sector a la medida del Central. Por otra parte, la banca privada también manifestó descontento con la medida, ya que, como consecuencia de que los

⁸⁷ Véase por ejemplo:

Delgado, É. (11 de 6 de 2007). Exportadores costarricenses compensan inmovilidad cambiaria. *El Financiero*.

Ramírez, E. (25 de 3 de 2007). Productores de Costa Rica en zona de confort sobre sistema de bandas cambiarias. *El Financiero*.

Rojas, J. (8 de 3 de 2007). Consultora Ecoanálisis prevé caída en tipo de cambio. *La Nación*.

⁸⁸ Véase:

Barquero, M. (22 de 11 de 2007). Exportadores Denuncian Incremento de Costos. *La Nación*

Bermúdez, K. (16 de 12 de 2007). El sector exportador prevé un 2008 positivo. *El Financiero*.

La Nación. (7 de 12 de 2007). Exportadores logran acceso más ágil a las exoneraciones. *La Nación*.

bancos tenían importantes reservas monetarias en dólares, la medida del BCCR les causó relevantes pérdidas contables.⁸⁹

El único grupo que presentó beneficios producto de la reducción de la banda inferior fue el sector importador. Así, la Cámara de Comercio y diversas empresas manifestaron que la revaluación del colón y el consecuente aumento en el poder de compra de los consumidores nacionales, los habían afectado positivamente. De hecho, las cifras de importaciones aumentaron notablemente, mientras que las exportaciones se redujeron, lo cual pone en manifiesto los sectores beneficiados y afectados por la decisión del Central.⁹⁰

Estas manifestaciones públicas son relevantes en el tanto permiten visualizar los principales grupos vinculados directamente con la política cambiaria. Sin embargo, en este punto, es posible observar que las orientaciones de actores no eran tan notables como para que se pudiera describir una constelación de actores en relación con la política estudiada. Por otra parte, es necesario puntualizar que la coherencia que tuvo esta segunda alteración de las bandas con el abandono de las mini devaluaciones (primer momento) sería interrumpida con las decisión tomada, aproximadamente, siete meses después.

Cambio de política: rigidez

A partir de mayo de 2008 el colón comenzó a devaluarse rápidamente (véase Gráfico 1). En mayo el precio de dólar subió treinta colones y en un solo día en julio el precio ofrecido al público aumentó en 18 colones (LEITÓN & FALLAS, 2008). Ante este escenario de volatilidad el Banco Central tomó una decisión sorpresiva, redujo el espacio de flotación del tipo de cambio, ya que fijó un precio de compra mayor (500) y un precio de venta menor (555). (BCCR, 2008). El propio presidente del Banco Central justificó este nuevo rumbo de la política cambiaria de este modo:

⁸⁹ Véase:

Delgado, E. (25 de 11 de 2007). En Costa Rica hay sorpresas por modificación de bandas cambiarias . La Nación .

La Nación. (22 de 11 de 2007). Banco Central permitirá al dólar bajar hasta en un 4%. La Nación .

Leal, D. (26 de 11 de 2007). Bancos estiman pérdidas por US\$ 910 millones por cambios a banda cambiaria . La Nación.

⁹⁰ Véase:

La Nación. (10 de 6 de 2008). Importación de bienes y servicios supera cada vez más exportación. La Nación .

Rojas, R. (4 de 1 de 2008). Comercio se frota las manos . Al Día .

Delgado, E. (25 de 5 de 2008). Costa Rica registra importaciones por US\$ 1.500 millones en abril. El Financiero .

“Nos parece que al reducir el techo de la banda (de ¢572,55 a ¢555,37) se limitó la volatilidad que se estaba presentando fuertemente. Esa fue la razón (para estrechar la banda)” (LEITÓN & FALLAS, 2008: p. 1)

Es importante resaltar que esta decisión se enmarcó en un importante debate público sobre la orientación de la política cambiaria. En días previos a que el Banco Central anunciara esta reforma, la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, así como la Cámara de Exportadores expresaron su descontento con el clima de volatilidad en el tipo de cambio.⁹¹ Si bien esta crítica fue bastante laxa y no atacó directamente la política del Banco Central, importantes analistas sí fueron más enfáticos en criticar el sistema de bandas y abogar por un retorno a regímenes rígidos que permitieran elevar la competitividad externa del país. Si bien los analistas no coincidían respecto al mejor sistema para alcanzar dicho objetivo, si se visualizaba una crítica al manejo de la política cambiaria por parte de la autoridad monetaria.⁹²

En este punto se puede observar como, por segunda vez después de la implementación de sistema de bandas, la política del Banco Central cambia de rumbo respecto a la flexibilidad buscada con las bandas. Se evidencia un olvido (al menos temporal) por el objetivo único de control de la inflación, ya que se enfatiza en la necesidad de controlar, mediante intervención directa en el mercado, la volatilidad cambiaria. Todo lo cual se tradujo en un freno a una política cambiaria de flexibilidad y una preferencia, al menos momentánea, por la rigidez.

A partir del segundo semestre de 2008 se observa una merma en el debate público observado en prensa respecto a la política cambiaria (Véase Gráfico 2). En los próximos capítulos, se mostrará que este hecho está relacionado con el surgimiento en este período de la crisis financiera internacional, la cual redirigió las demandas de los sectores interesados hacia otras dimensiones de la política monetaria y económica. Sin embargo, más adelante hubo nuevas variaciones en la política cambiaria, las cuales permiten mapear con mayor detalle a los actores implicados y sus intereses.

⁹¹ Véase.

González, G. (11 de 5 de 2008). La presidente de Cadexco se muestra preocupada por el alza del dólar. El Financiero .

Leitón, P., & Fallas, H. (17 de 7 de 2008). Precio del Dólar Subió 18 y Sobrepasó los 551. La Nación

⁹² Véase:

Delgado, E. (24 de 8 de 2008). Bandas requerirían un nuevo ajuste... y pronto. El Financiero .

Jiménez, R. (17 de 7 de 2008). Mejor volver a minidevaluación. La Nación .

Loría, L. (27 de 7 de 2008). El BCCR tiene miedo a flotar. El Financiero

Retorno a la flexibilidad

Tan sorprendente como rápida fue la reforma tendiente a la rigidez impulsada en julio de 2008. El 21 de enero de 2009 el Banco Central acordó aumentar la velocidad con la que el “techo” de la banda aumentaba diariamente (BCCR, 2009). Esto justificado con base en el hecho de que siempre se buscó una mayor flexibilidad cambiaria, por tal motivo la reducción de la amplitud de las bandas el año anterior habría sido una medida temporal para reducir la volatilidad coyuntural. Fue así como nuevamente la política parecía seguir su tendencia inicial orientada a favorecer un tipo de cambio determinado en mayor medida por el mercado.

Esta nueva reforma, de acuerdo a la teoría, podría favorecer al sector exportador, ya que la posibilidad de que el tipo de cambio aumentara gradualmente, permitía que, en los casos en que el mercado tendiera al alza, las exportaciones nacionales se abarataran en el exterior. Sin embargo, apenas cuatro días después de que se anunció la medida del Banco Central, CADEXCO solicitó, como política para paliar la crisis financiera internacional, el retorno al sistema de mini devaluaciones. Este sector mantuvo por varios meses esta postura de crítica a la política cambiaria del BCCR.⁹³ Sin embargo, es necesario aclarar que sus posiciones eran motivadas por el mal desempeño económico de este sector a lo largo del 2009, por lo que sus peticiones no fueron focalizadas únicamente en la política cambiaria, sino a toda la política económica del gobierno. Esta postura muestra que el interés del sector exportador no solo se centra en el aumento de la competitividad, sino que escenarios de volatilidad extrema son contraproducentes para este tipo de empresarios, ya que les dificulta su planificación y certidumbre a mediano plazo. En este sentido, es claro que el sistema de mini devaluaciones, en principio, se ajusta a los intereses de los exportadores y por este motivo presionaron por su re implementación en el escenario de la crisis económica.

También en enero de 2009, el día 29, el Presidente Oscar Arias anunció la implementación del Plan Escudo para hacer frente a los posibles efectos negativos de la crisis económica internacional. Este programa consistió en una serie de medidas de estímulo económico, orientadas en su mayoría al aumento de la demanda agregada (ARIAS, 2009). Las principales cámaras y sectores productivos del país aportaron insumos a esta política, por tal motivo, esta contó con el apoyo de los sectores aquí estudiados.⁹⁴ Es importante anotar que

⁹³ Véase:

Barquero, M. (25 de 1 de 2009). Exportadores Piden Volver a Minidevaluaciones del Colón. La Nación.

González, G. (1 de 3 de 2009). Exportadores en alerta roja. El Financiero.

Bermúdez, K. (30 de 8 de 2009). Empleo exportador cayó un 14%. El Financiero.

⁹⁴ Véase:

este programa no hacía alusión directa a la política cambiaria, por lo que los apoyos de sectores de la sociedad civil versaron sobre otros temas de política económica, por ejemplo: obra pública, crédito y empleo. En los próximos capítulos se enfatizará en las importantes consecuencias que la crisis económica tuvo en la evolución del escenario político relacionado con la política monetaria.

5.4 Tercer momento: rigidez por omisión (2010-2013).

El período comprendido entre finales de 2009 e inicio de 2010 se caracterizó por una importante flotación, en la cual el Banco Central no intervino en el mercado cambiario (Gráfico 1). Ante esta situación se observa una nula presencia en prensa de las posturas de grupos de presión sobre la política cambiaria. Sin embargo, a partir de febrero de 2010 inició un proceso de revaluación del colón que desencadenó una nueva etapa de discusiones respecto al tipo de cambio.

Es importante tomar en consideración que, hasta este punto todos los cambios en la política cambiaria que se han descrito se han manifestado como reformas a las bandas.⁹⁵ Sin embargo, el último momento de modificación en la política estudiada, no se observa de esa forma. Por el contrario, en este caso la política se manifestó como una omisión del Banco Central que, ante fuertes presiones macroeconómicas (y políticas), se resistió a modificar las bandas a lo largo de un período de más de dos años (segundo semestre 2010-2013). Esto condujo a una política cambiaria muy rígida, lo cual nuevamente contrastaba con la anunciada flexibilidad que se buscaba con el sistema de bandas. En las entrevistas realizadas, tanto Francisco de Paula Gutiérrez, como Rodrigo Bolaños, quien inició labores en el recién iniciado gobierno de Laura Chinchilla, señalaron que la política del Banco Central sería la de defender las bandas cambiarias. Esto siempre con miras a avanzar hacia una eventual flotación del tipo de cambio (BOLAÑOS, comunicación personal, 21 de mayo de 2015; DE PAULA, comunicación personal, 17 de junio de 2015). Nótese que el cambio de gobierno (Arias Sánchez-Chinchilla Miranda) no implicó ningún tipo de viraje en la política cambiaria a pesar de que se sustituyó al Presidente del Banco Central de Costa Rica. En este sentido, es posible observar que, en

Murillo, Á., & Fallas, H. (30 de enero de 2009). Gobierno propone reducir horas de trabajo para evitar despidos. *La Nación* .

Umaña, J. (29 de enero de 2009). Arias anuncia plan para combatir la crisis. *La Nación* .

95 Ya sea disminución o aumento de la amplitud así como cambios en el ritmo de aumento o descenso de una de las bandas.

términos generales, la política cambiaria se mantuvo invariable ante los cambios en el Poder Ejecutivo (tanto en el 2006 como en el 2010). Este hecho es un indicio de que la ideología del PLN y del PUSC no presentó mayores variaciones en lo referente a la política monetaria. Adicionalmente, es posible afirmar que los apoyos y vetos por parte de los actores corporativos tampoco se alteraron por dichos cambios en las autoridades gubernamentales.

Desde las primeras fuertes revaluaciones que sufrió el colón a inicios de 2010, se pudo observar un escenario que se mantuvo constante a lo largo de los casi 4 años en los que el tipo de cambio estuvo cercano a la banda inferior. Si bien en ese período se observan momentos en los que hubo pequeñas devaluaciones, en dichos episodios no hubo manifestaciones públicas de los sectores interesados. Fue así que, tal y como se esperaba a partir de la descripción de los momentos anteriores, el sector exportador estuvo muy activo a lo largo de estos cuatro años (2010-2013) ejerciendo presión para que el gobierno interviniera activamente en el mercado cambiario con miras a devaluar el colón.⁹⁶ Es importante resaltar que las intenciones de este sector no se limitaban a evitar que el Banco Central bajara la banda inferior, sino que pedían que la autoridad monetaria elevara “artificialmente” el tipo de cambio.

Si bien el comportamiento del sector exportador era esperado, hubo otros dos sectores que habían permanecido pasivos en períodos anteriores, los cuales a partir de 2010 y hasta finales de 2013 se constituyeron en agentes centrales en el debate público. Este es el caso del sector turismo y el sector agrícola. Este último grupo vio amenazados sus ganancias como consecuencia de la pérdida de competitividad de sus productos exportados. En este sentido, la forma como la política cambiaria incidía en sus intereses era muy similar al caso de los exportadores. Su presión y participación en las discusiones en prensa fue una constante a lo largo de todo el período.⁹⁷

⁹⁶ Véase:

Agencia EFE. (7 de 8 de 2013). El sector exportador de Costa Rica está preocupado por bajas ventas en 2013. Agencia EFE .

Araya, M. (1 de 1 de 2011). Tipo de cambio es tema crítico. La Nación .

Arias, J. (18 de 9 de 2010). Exportadores temen menor empleo por baja del dólar. La Nación .

Ramírez, E. (12 de 07 de 2010). Más sismos entre las bandas. La Nación

Nota: Se seleccionaron únicamente algunas noticias representativas.

⁹⁷ Véase:

Barquero, M. (25 de 2 de 2011). Economistas abogan por más apoyo al agro. La Nación .

Bermúdez, M. (22 de 9 de 2010). Agricultores advierten que costos crecientes provocarán crisis. La Nación .

Bermúdez, M. (5 de 8 de 2013). Crisis del sector agrícola de Costa Rica se profundizó en el 2012. La Nación .

Vindas, L. (12 de 5 de 2012). Sector agrícola insiste en crisis y solicita ayuda integral. La Nación .

Nota: Se seleccionaron únicamente algunas noticias representativas.

El sector turismo había permanecido ausente de la discusión en torno a la política cambiaria antes de 2010. Sin embargo, a partir de la fuerte revaluación del colón en el 2010, se convirtió en uno de los sectores más beligerantes sobre la necesidad de devaluar la moneda.⁹⁸ En este caso, la amenaza a sus intereses era una consecuencia de que los gastos de las empresas turísticas son en colones, en cambio sus ingresos, en su mayoría, son en dólares. Además, ante el “encarecimiento” del colón, los turistas disminuyeron su consumo y días de estadía en Costa Rica. En este sentido, las peticiones de este grupo coincidían a plenitud con el sector exportador y agrícola.

Cabe destacar que el sector bancario, tuvo muy poca presencia en la prensa. Sus participaciones se limitaron a expresar sus valoraciones sobre la posibilidad de incursionar en el mercado de derivados financieros para cobertura cambiaria. Si bien siempre apoyaron el surgimiento de este nuevo mercado, sus participaciones fueron pocas y sin mayores exigencias de política pública.⁹⁹ En los próximos capítulos se ahondará en los intereses de este sector para entender el trasfondo de su accionar en este espacio temporal. Sin embargo en este punto, sí es necesario anotar que el sector bancario sufrió importantes pérdidas producto del tipo de cambio bajo experimentado en este último período. Solo en el tercer trimestre de 2012 dicho sector experimentó pérdidas de más de 16 millones de dólares (MAYORGA, 2012).

En contraste a las posturas mostradas por los sectores anteriormente descritos, el gremio comercial abogó por una política de no intervención del Banco Central. Para los comerciantes la revaluación del colón permitía ofrecer menores precios a los consumidores locales, al mismo tiempo que se aumentaba el poder de compra del país. Por este motivo, desde su perspectiva, no se justificaba intervenir en el mercado cambiario más allá de los límites establecidos por la bandas.¹⁰⁰ Este sector fue el único que se manifestó abiertamente a favor de permitir la revaluación del colón en favor de los consumidores locales.

⁹⁸ Véase:

Agencia EFE. (28 de 10 de 2010). Sector turístico costarricense prevé despidos por caída del dólar. Agencia EFE .

Araya, M. (1 de 1 de 2011). Tipo de cambio es tema crítico. La Nación .

Mayorga, G. (5 de 7 de 2012). Sector turismo pide más estabilidad en el tipo de cambio .

Rodríguez, A. (30 de 1 de 2013). Canatur: Política monetaria del país asfixia al sector turístico. La Nación .

Nota: Se seleccionaron únicamente algunas noticias representativas.

⁹⁹ Véase:

Arias, J. (9 de 1 de 2012). Banca incursiona en derivados cambiarios. La Nación .

Arias, J. (26 de 10 de 2011). Uso de coberturas cambiarias aumenta en mercado bursátil. La Nación .

¹⁰⁰ Véase:

Lara, J. (27 de 10 de 2010). Comercio pide a Gobierno evitar influir en tipo de cambio. La Nación .

Morales, S. (26 de 10 de 2010). Cámara de Comercio pide evitar intervención en el dólar. La Nación

Todas estas presiones y posturas se tradujeron en que el Banco Central no modificara la banda inferior en los cuatro años en que el tipo de cambio estuvo al mismo nivel que dicho límite. Al respecto es importante realizar algunas observaciones. En el 2010, cuando, el tipo de cambio mostró por primera vez una tendencia a la revaluación, el Banco Central sí evaluó intervenir más allá de la banda para garantizar una devaluación de la moneda local, sin embargo, por razones desconocidas por la opinión pública, esta idea no se puso en práctica.¹⁰¹ En concordancia, a lo largo de los tres años que el tipo de cambio continuó unido a la banda inferior el Banco Central insistió en su decisión de intervenir solo para defender la banda.¹⁰² Por otra parte, ante la necesidad constante de comprar dólares para defender la banda inferior y con el agravante de la existencia de intervenciones muy altas en el segundo semestre de 2012 (Gráfico 8), el Banco Central optó, a finales de 2012, por intentar detener la entrada de capital extranjero al país, lo cual era una de las causas de la creciente demanda de colones y su consiguiente revaluación (MORALES, 2012). Esta decisión resultó inesperada, ya que la última ocasión en la que el tipo de cambio debió ser defendido de manera sostenida por medio de intervenciones en el mercado (2009), las autoridades optaron por modificar las bandas (flexibilización) y de tal forma evitar reformas a otras ramas de la política económica. Finalmente, esta constante necesidad de defensa de la banda inferior (y por ende de un tipo de cambio estable en 500 colones) impulsó a que el Banco Central, con el apoyo activo de la Presidenta Chinchilla, optara por promover en el 2013 un proyecto de ley que le permitiera contar con herramientas legales para detener la entrada de capital extranjero.

Camacho, A. (28 de 3 de 2011). Comercio defiende baja en precios. La Nación .

Vindas, L. (26 de 4 de 2010). Comerciantes señalan deudas del Gobierno con sector empresarial. La Nación .

¹⁰¹ Véase:

Leitón, P. (15 de 10 de 2010). Gobierno y el Banco Central valoran influir en tipo de cambio. La Nación .

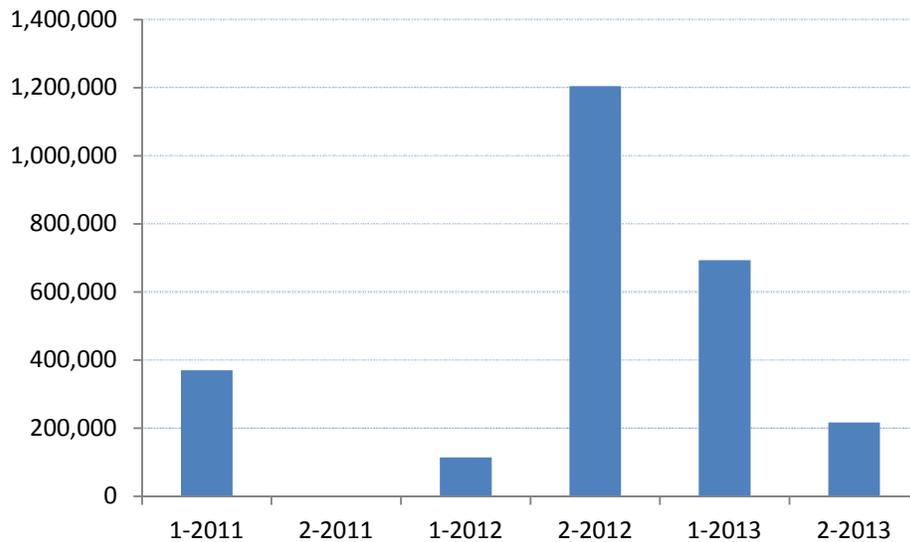
¹⁰² Véase:

Mayorga, G. (18 de 8 de 2010). Banco Central asegura que no modificará piso de banda cambiaria. La Nación .

Mayorga, G., & Morales, S. (2 de 11 de 2010). Banco Central insiste en que no intervendrá en mercado cambiario. La Nación .

Vindas, L. (25 de 5 de 2011). Luis Liberman: ' Tipo de cambio afecta rentabilidad, no competitividad'. La Nación .

Gráfico 08: Intervenciones del Banco Central para defender la banda inferior cambiaria en Costa Rica (2011-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Nota: Cifras en miles de dólares estadounidenses. Datos agrupados semestralmente.

5.5 Balance general

A lo largo del presente capítulo ha sido posible identificar la orientación que ha tomado la política cambiaria en el período de estudio. No solo se ha descrito el nivel del tipo de cambio a lo largo del tiempo, sino que se ha podido identificar los momentos específicos en los que el Banco Central ha tomado decisiones sobre el régimen cambiario que han tenido incidencia sobre el accionar de grupos de presión. Esto ha permitido identificar los momentos de política que han servido para estructurar la presente investigación, a saber: adopción de las bandas cambiarias (2003-2006), alteración de los niveles de las bandas cambiarias (2007-2010) y rigidez cambiaria por omisión (2010-2013).

Al mismo tiempo, la revisión hemerográfica que se ha sistematizado en este capítulo permitió describir, de forma preliminar, los escenarios políticos que se desarrollaron a lo largo del tiempo en torno a la orientación de la política cambiaria. Si bien este análisis es limitado a la información plasmada en prensa, esta permite esbozar un punto de partida para la realización de la investigación relacional que se presenta en los próximos capítulos.¹⁰³

¹⁰³ Este trabajo permitió también identificar los actores implicados en el juego político.

Finalmente, es pertinente realizar dos observaciones sobre la orientación de la política cambiaria en el período estudiado. Primeramente, la flexibilidad cambiaria anunciada al momento de la implementación de las bandas cambiarias fue interrumpida por momentos en los que se favoreció una mayor rigidez (2008, 2012 y 2010-2013). Es decir, la política fue irregular. Si bien a pesar de dicha variabilidad, la autoridades del Banco Central siempre adujeron razones estrictamente económicas para estos virajes de política, existen indicios de que ha habido presiones, evidenciadas en prensa, de sectores económicos para modificar la política pública de la autoridad monetaria.

Por otra parte, el análisis permite visualizar que el Banco Central ha favorecido la flexibilidad en los momentos en los que el tipo de cambio tiene una tendencia al alza. Por el contrario, la rigidez ha estado orientada a impedir un tipo de cambio bajo. En concordancia, la banda inferior ha permanecido casi intacta, mientras que la banda superior presenta un aumento considerable. En este sentido, se observa una tendencia a favorecer los intereses de los sectores exportadores y los productores nacionales que compiten con importaciones.¹⁰⁴ Si bien esto es solo una tendencia general (existen momentos donde no se cumple), este comportamiento observado permite generar líneas de análisis al momento de estudiar los determinantes políticos del tipo de cambio, los cuales serán abordados en el próximo capítulo.

¹⁰⁴ Nótese que este hecho concuerda con la política de promoción de las exportaciones impulsada por el PLN y el PUSC desde los años noventas.

6. Capítulo 3: Actores, interrelaciones y prevalencia de intereses en la política cambiaria.

En el presente capítulo se ahondará en el análisis de las constelaciones de actores que se formaron en torno a la política cambiaria en el período estudiado. Esto permitirá, en el próximo capítulo, comparar el juego político en cada uno de los momentos críticos de la política cambiaria, lo cual arrojará conclusiones en torno a la forma cómo prevalecieron los intereses de cada uno de los actores estudiados.

Para cada momento de política, se analizará en primera instancia cada actor por separado. Esto permitirá que, en concordancia con el marco teórico propuesto, se defina la forma como se generaron las orientaciones de cada agente de cara a la política cambiaria. Una vez realizado este estudio desagregado, se podrá esclarecer la forma como operaron las constelaciones de actores en cada uno de los momentos de política presentados en el capítulo anterior.¹⁰⁵

El mapa de agentes y constelaciones generado en este capítulo permitirá, más adelante, analizar la evolución de la constelación de actores y comparar el juego político presente en cada momento de política, lo cual permitirá extraer conclusiones sobre la forma en que prevalecieron los intereses de los actores en la política cambiaria. Nótese que los intereses de cada actor serán puntualizados al momento de analizar y definir las orientaciones de los actores. Aunado a esto, el contenido específico de la política cambiaria fue esclarecido en el Capítulo 2. Por este motivo este capítulo permitirá realizar una síntesis de varios elementos para, de conformidad con el segundo objetivo específico, lograr dilucidar la prevalencia de intereses en la política cambiaria.

6.1 Puntualización de los intereses de los actores

Para definir las orientaciones de los actores¹⁰⁶ es necesario recurrir al Esquema 2, explicado en el marco teórico. Debido a la relevancia que tienen para esta investigación los intereses de cada actor, estos se definirán con mayor detalle que el resto de categorías de análisis. Además, es necesario señalar que para cada sector productivo los intereses de cara a

¹⁰⁵ Para ahondar en la relación entre intereses, orientaciones y constelaciones de actores véase la Perspectiva teórica.

¹⁰⁶ En la sección 3 (marco metodológico) se justifica la elección de estos actores corporativos.

la política cambiaria no varían en el tiempo (OATLEY, 2008), por este motivo estos serán constantes en todo el período analizado en esta investigación.

BCCR

En el caso del Banco Central de Costa Rica es pertinente recurrir principalmente a las normas para develar los componentes motivacionales, ya que como se explicó con anterioridad, al ser una entidad sujeta de derecho público, su accionar debe operar siempre bajo el respaldo legal.¹⁰⁷ Es así como se puede afirmar que el interés principal del BCCR en relación con la política monetaria es: *“mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras monedas”* (ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1995, Artículo 2). Es decir, el mandato legal le da preponderancia al objetivo de estabilidad de precios, lo cual se traduce en el control de la inflación y su estabilidad y convertibilidad a otras monedas. En este sentido, es de gran relevancia el hecho de que este fin obliga a la autoridad monetaria a enfocarse no solo en el control de precios locales (inflación), sino también en el precio externo de la moneda nacional (tipo de cambio). Como se verá más adelante, en materia de política cambiaria el Banco en ocasiones favoreció el tema de la inflación y en otros momentos se centró en la estabilidad cambiaria. En cuanto a objetivos relacionados con crecimiento económico y empleo, no existe un mandato legal específico. De hecho, la Ley Orgánica del BCCR es clara en definir que la intervención en la producción nacional del Banco Central pasa necesariamente por el control de precios. Así, en el inciso “a” del mismo Artículo 2 se menciona como función secundaria del BCCR:

“Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, a fin de lograr la ocupación plena de los recursos productivos de la Nación, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas que puedan surgir en el mercado monetario y crediticio.” (ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1995, Artículo 2 inciso a)

Como se puede observar en la cita previa, el marco normativo permite un espacio de maniobra poco amplio al Banco Central, sin embargo, la práctica ha mostrado que no siempre

¹⁰⁷ Este actor es sujeto de las presiones del resto de agentes. Sin embargo, se utilizan las mismas categorías de análisis que en el caso de los grupos de presión. Cabe indicar que, al momento de realizar el análisis de las constelaciones de actores, se le dará un tratamiento diferenciado.

el accionar se ha apegado a los objetivos anteriormente descritos.¹⁰⁸ Finalmente, es necesario subrayar que los intereses estipulados en la Ley Orgánica del BCCR han sido reforzados por la corriente regional de enfoque neoclásico de la política monetaria, descrita por Rubli (2007), que circunscribe todas las herramientas de política de la banca central al control de la inflación.

Así, partiendo de estos objetivos, es posible afirmar que los intereses del Banco Central en relación con la política cambiaria se centran en implementar un régimen cambiario que les permita ejecutar una política monetaria efectiva para el control de la inflación y la estabilidad internacional del colón.

CADEXCO

En cuanto a la Cámara de Exportadores de Costa Rica no es posible extraer mayores conclusiones de normativa escrita, sin embargo las entrevistas realizadas y su accionar en el período de estudio son bastante elocuentes. Al tratarse de una organización empresarial, es de esperarse que el objetivo de la Cámara sea maximizar las ganancias de sus asociados. Sin embargo, para una comprensión plena del accionar de este sector, dicho interés no posee mayores implicaciones analíticas. En su misión, CADEXCO establece como su interés central la promoción de las exportaciones del país. Nuevamente este enfoque resulta insuficiente para los objetivos de esta sección. Por tal motivo, es que es menester definir el interés de la Cámara de cara al tema específico de política cambiaria.

El hecho de que los bienes y servicios finales producidos por el sector exportador se comercien en el exterior hace que una tendencia a la devaluación del colón sea el escenario idóneo para este sector. Esto porque de esta manera los productos nacionales tendrán precios más atractivos en los mercados internacionales (CÁMARA DE EXPORTADORES, 2014). Sin embargo, es importante anotar lo evidenciado en la entrevista realizada a Araya (Comunicación personal, 16 de marzo de 2015) en lo referente a que para este tipo de empresas, devaluaciones muy fuertes del colón tampoco son deseables, ya que muchos exportadores requieren de insumos importados para producir, los cuales ante escenarios de devaluaciones muy notorias incrementarían su precio y por ende los costos de producción. Aunado a esta situación, los exportadores, al igual que la mayoría de agentes económicos que participan en el sector real de la economía rechazan una alta volatilidad cambiaria.

¹⁰⁸ Véase el inciso 4.1.

Finalmente, es importante anotar que CADEXCO pone un importante énfasis en concatenar sus intereses sectoriales al “bienestar” de la economía en general. Por este motivo, sus preferencias en materia de política cambiaria dependen de los escenarios de equilibrio en otras variables macroeconómicas (SEGNINI, comunicación personal 26 de febrero 2015). Es así como este grupo de presión ha justificado su interés por que el BCCR se enfocara en reducir la inflación: *“Sabíamos que había que hacer la tarea en el tema inflacionario, inclusive la inflación nos afectaba a nosotros”* (ARAYA, comunicación personal 16 de marzo 2015, 17:25). Al momento de estudiar la orientación de este actor en cada escenario de política, se profundizará en estos matices de los intereses de CADEXCO. De momento basta con especificar que el sector exportador tiene un interés por una política cambiaria caracterizada por una flexibilidad moderada que permita una devaluación leve de la moneda nacional.

ABC

El sector financiero, aquí representado por la Asociación Bancaria Costarricense, comúnmente no presenta una postura fácilmente descifrable. De hecho de los sectores económicos comúnmente estudiados es el que ha arrojado posturas más complejas de generalizar a realidades diversas (OATLEY, 2008). Sin embargo, las entrevistas realizadas sí arrojan algunos intereses de relevancia para el análisis presentado.

La ABC tiene entre sus asociados a bancos de capital foráneo (por ejemplo Scotiabank), nacional (Banco BCT) y de índole público (Banco Nacional) por este motivo, los niveles de apreciación o depreciación del colón siempre generarán sectores ganadores y perdedores entre los asociados de esta cámara. En concordancia con este fenómeno, la postura del la ABC se centra en abogar por una política cambiaria que evite una alta volatilidad y en la cual primen reglas claras (JIMÉNEZ, comunicación personal, 21 de julio 2015). Aunado a lo anterior es relevante señalar que el afán de la banca privada y pública de maximizar utilidades, implica que este sector también se interese por las posibilidades de ampliar márgenes de ganancias producto de las normas de manejo de los mercados cambiarios que se estipulan para cada régimen cambiario.¹⁰⁹ Como se verá más adelante esto permite comprender el accionar de la ABC en varios de los períodos analizados.

¹⁰⁹ En el Capítulo 2 se evidenció un interés latente de este sector por incursionar en mercados de derivados cambiarios. Por otra parte, se verá que el abandono de las mini devaluaciones permitió ampliar los márgenes de ganancia cambiaria (Gráfico 9).

Cámara de Comercio de Costa Rica

En cuanto al sector comercial, es decir el sector que vende sus bienes y servicios en el mercado nacional, la investigación muestra que los intereses varían dependiendo del tipo de productos y servicios que se venden. Asimismo, existen diferencias dependiendo de la cantidad de insumos que los comerciantes importan, así como la moneda en que reciben sus pagos (CALVO, comunicación personal, 26 de agosto 2015). Además, muchas empresas que pertenecen a este gremio venden tanto productos importados como producidos en el país. Sin embargo, este sector sí posee una característica relevante para la presente investigación, ya que son el sector que resulta como contraparte al gremio exportador. Lo anterior como consecuencia de su dependencia de las importaciones.

Sus posturas tienen siempre como base la defensa de las políticas de fomento del crecimiento económico, la inversión y la protección de la empresa privada. En concordancia, el tema de política cambiaria resulta marginal a dicho objetivo central, sin embargo, la investigación sí muestra algunos intereses bien definidos en esta materia. Primeramente, el gremio favorece políticas sostenidas en el largo plazo, con reglas claras y con poca variabilidad en el accionar del Central (CÁMARA DE COMERCIO, 2014). Esto implica también una preferencia recurrente en este sector por tipos de cambio estables: *“Creo que cada vez que ha existido una discusión de un cambio en la política cambiaria (en Junta Directiva), el tema de la dolarización siempre entra, como una variable que debe considerarse”* (CALVO, comunicación personal, 26 de agosto 2015: 17:40). Por otra parte, este sector tiende a privilegiar un tipo de cambio bajo (es decir un colón apreciado), ya que esto aumenta el poder adquisitivo del consumidor nacional, lo cual aumenta la demanda interna. Finalmente, se observa a lo largo del período investigado una predilección de este sector por una tendencia a la apreciación del colón.¹¹⁰

Es importante subrayar que este es el único de los sectores estudiados que tiene un interés directo por la existencia de niveles bajos de inflación, ya que esto mantiene y evita el deterioro del poder de compra del consumidor nacional, lo cual beneficia los mercados en los que participan la mayoría de empresas representadas por esta cámara. En este sentido, es necesario hacer hincapié en esta vinculación de intereses entre este sector y los consumidores nacionales. Si bien varios de los grupos de presión estudiados tienen un interés por resguardar el consumo nacional (turismo y agricultura), dichos sectores buscan

¹¹⁰ Al respecto véase el Capítulo 2.

específicamente aumentar el consumo de sus bienes y servicios particulares. En contraposición, el interés del sector comercial por mantener niveles bajos de inflación va en sintonía con el interés del consumidor en general, el cual no realiza distinciones sustantivas por bienes y servicios específicos.¹¹¹

UPA Nacional

El sector agrícola, aquí representado por UPA Nacional, comparte varios intereses con el sector exportador. Para este grupo, el tema cambiario resulta relevante en el tanto incide en la competitividad de sus productos, tanto en el mercado local como en el internacional. Por este motivo, su interés recae en la defensa de regímenes cambiarios con cierta flexibilidad que permitan el aumento de los precios relativos de las exportaciones por medio de devaluaciones del colón respecto al dólar. Si bien se podría estimar que a este sector le podría beneficiar una revaluación del colón, en el tanto abarata insumos, los productores señalan que este fenómeno no sucede en la práctica.¹¹² Al mismo tiempo, el sector agrícola se ve afectado por una sobrevaluación de la moneda local, en el tanto sus productos deben competir en el mercado interno con bienes importados. En el siguiente fragmento se resume muy claramente los intereses de este sector respecto al tipo de cambio:

Nosotros lo que hemos venido sosteniendo es que Costa Rica tiene un colón sobrevaluado. Ese colón sobrevaluado ha afectado a la producción local. La ha afectado porque los importadores han comprado con dólares baratos y venden aquí internamente caro. Y no solo productos alimentarios y materias primas, sino combustibles y otras cosas. Entonces, nosotros no hemos visto reflejarse en el tipo de cambio una disminución de los precios para la producción agropecuaria. Entonces si un importador tiene un producto que ya pasó por la des arancelización, que se supone que eso es para que sea competitivo y que venda aquí bajo pero además tiene un dólar bajo, tiene una doble ganancia que no nos la transmite” (VARGAS, comunicación personal, 25 de agosto 2015: 10:00)

¹¹¹ En el Capítulo 4 se realizan algunas consideraciones sobre el impacto de los fenómenos estudiados sobre los consumidores nacionales.

¹¹² Esta afirmación se ve fundamentada por el hecho de que existen importantes monopolios en la importación de insumos para la producción nacional.

Nótese que la lógica mostrada en el texto anterior parte de la idea de que el tipo de cambio debe constituirse en un subsidio para el sector en cuestión. En este sentido, se evidencia, en este actor, una ideología centrada en la generación de ganancia a partir de las distorsiones de mercados. En síntesis, se observa la predilección del sector agricultor por una tendencia a la devaluación de la moneda nacional. Nótese que para los productores agrícolas no existen consideraciones respecto al posible impacto sobre el precio de insumos de una fuerte devaluación del colón. En este sentido, la postura de este agente es similar que la del sector exportador, pero lo anterior no significa que muestre una aceptación mayor a escenarios de fuertes alzas del tipo de cambio.

Cámara Nacional de Turismo

Tal y como se señaló en el Capítulo 1 (Gráficos 6 y 7) el sector turismo vio su mayor crecimiento a partir de la década de los noventa. Por este motivo, este sector (al igual que varios de los analizados) surgió en el marco de las revaluaciones del dólar asociadas al sistema de mini devaluaciones. De esta forma, en el momento en que se inició una clara devaluación del dólar es posible observar la forma como este fenómeno monetario afectó los intereses de este sector:

Costa Rica es considerado caro porque desdichadamente el empresario debe asumir costos de servicios muy elevados; por otra parte, el desbalance que ha producido la relación del incremento de los costos más la disminución de los ingresos por diferencial cambiario, produce que el país pierda terreno como un destino competitivo para captar turismo (QUIRÓS, 2013: 1).

Así, el incremento de costos y la reducción de los ingresos a los que hace referencia la cita anterior surgen como consecuencia de que este sector obtiene sus beneficios en dólares, mientras que sus gastos se hacen en su mayoría en colones. Consecuentemente, una revaluación del colón implicará necesariamente un balance desfavorable entre ingresos y gastos para los empresarios turísticos. Por otra parte, este sector privilegia la estabilidad cambiaria por sobre la volatilidad. Se hace la salvedad de que oscilaciones controladas y estables en el tiempo con tendencia al alza del tipo de cambio (como en el caso de las mini devaluaciones) podrían ser favorables para el sector turístico. Sin embargo, el hecho de que las fuentes consultadas únicamente muestran una oposición de este sector a la revaluación del

colón (QUIRÓS, 2013), implican que se hay un mayor interés por la estabilidad cambiara que por la volatilidad.

Una vez descritos los intereses de cada sector, es posible recapitular los puntos centrales de cada actor para facilitar la comparación y el análisis que se realizará más adelante. En la siguiente tabla se resumen los intereses de cada sector estudiado.

Cuadro 08: Actores e intereses relacionados con la política cambiaria.

Sector	Representante	Intereses materiales			
		Nivel de tipo de cambio	Tendencia	Grado de volatilidad	Otros
Exportador	CADEXCO	Alto	Devaluación sostenida	Leve, no fijo	Crecimiento económico y bien común
Financiero	ABC	Indiferente	Tendencia a estabilidad	Bajo	Liberalización del mercado cambiario y existencia de reglas claras para la participación.
Comercio	Cámara de Comercio	Bajo	Estabilidad o revaluación leve	Bajo o muy bajo	Inflación reducida. Alto consumo local
Agrícola	UPA Nacional	Alto	Devaluación Sostenida	Leve o no fijo	Preocupación Central en Competitividad.
Turismo	CANATUR	No bajo	Estabilidad o devaluación.	Bajo	Control de la inflación.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y documentos oficiales de los actores.

Quedan así planteados los intereses de cada actor corporativo. Como se puede observar, estos no especifican las voluntades de los agentes de cara a cada momento de

política, sino que se refieren únicamente a sus posturas generales. Nótese además que estos intereses por sí solos no permiten dar cuenta de los resultados observados de la política cambiaria. En la siguiente sección se utilizarán los postulados adicionales del institucionalismo centrado en actores para organizar la información empírica recabada en esquemas de constelaciones de actores que permitan esclarecer la forma como los intereses expuestos operaron en forma de orientación de los agentes en la definición de la política cambiaria.

6.2 Paso de las mini devaluaciones a las bandas cambiarias (2003-2006)

La orientación de la política cambiaria al momento de abandonar el esquema de mini devaluaciones refleja plenamente los intereses del Banco Central de Costa Rica. Por el contrario, de los grupos de presión estudiados, únicamente se observan parcialmente los intereses materiales de la Cámara de Comercio y la Asociación Bancaria Costarricense. Adicionalmente, dicha política eliminó varios elementos de las mini devaluaciones que eran favorables para la mayoría de grupos. Así, la estabilidad cambiaria de las mini devaluaciones fue abandonada y se privilegió mayores niveles de volatilidad propios del sistema de bandas. Este cambio de política contrasta con los intereses del sector bancario, exportador, agrícola y comercial. Adicionalmente, el régimen de bandas eliminaba la devaluación sostenida del colón respecto al dólar que garantizaban las mini devaluaciones. Este hecho nuevamente va en contra del interés del sector exportador y agrícola de manejar una política cambiaria que permita una devaluación de la moneda nacional a lo largo del tiempo. En el caso de las bandas cambiarias, este comportamiento del tipo de cambio es una excepción y no un resultado esperado. Finalmente, el interés del sector comercial por una moneda extranjera devaluada respecto al colón era inviable en el caso de las mini devaluaciones, en el caso de las bandas cambiarias es una posibilidad, pero no un escenario garantizado. Por este motivo, este es un posible interés que sí se vio plasmado en la orientación de la política cambiaria. En el siguiente cuadro se muestra la orientación de la política cambiaria¹¹³ de acuerdo a las categorías en las que se sistematizaron los intereses de los actores.

¹¹³ Para mayor profundización sobre la orientación específica de la política cambiaria véase el Capítulo 2

Cuadro 09: Orientación de la política cambiaria en la adopción del sistema de bandas cambiarias (2006).

Nivel de tipo de cambio	Tendencia	Grado de volatilidad	Monetario	Prevalencia de intereses
Incierto. Sin embargo se abre la posibilidad de una revaluación, lo cual era inviable en el esquema de mini devaluaciones.	Incierto. Sin embargo se presenta una posibilidad de que desaparezca la tendencia de devaluación del colón.	Moderada	Se aumenta la posibilidad de disminuir las cifras de inflación. Se incrementa la posibilidad de realizar política monetaria efectiva.	-Cámara de Comercio. -Parcialmente sector bancario.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

Al comparar este cuadro con el número 8, es claro que únicamente los intereses de la autoridad monetaria se ven plenamente plasmados en este momento de política. Por este motivo, es necesario buscar explicaciones de este resultado con base en la perspectiva teórica propuesta. El institucionalismo centrado en actores sostiene que los intereses de los actores corporativos no necesariamente se traducen en las orientaciones de estos respecto a determinados escenarios de política. Esto sucede como consecuencia de los efectos que puedan tener componentes cognitivos y relacionales en la determinación de las orientaciones de los agentes corporativos.

La orientación del Banco Central (Cuadro 10) es bastante coherente con los componentes cognitivos y motivacionales que la moldean. Es evidente que el interés de esta institución por dirigir su política cambiaria al mantenimiento de niveles “naturales”¹¹⁴ de inflación es una consecuencia directa de las normas que rigen el accionar de este actor¹¹⁵. Sin embargo, este interés se ve reforzado por el hecho de que la institución había iniciado un proceso para migrar hacia un esquema de metas de inflación (BCCR, 2005), esto acorde con la idea promovida a nivel internacional de defender esta política como la forma idónea de manejar la banca central en los países de la región (RUBLI, 2007). Así, finalmente, la identidad

¹¹⁴ La teoría neoclásica define un nivel “natural” de inflación como el que surge de forma esperada producto del crecimiento de la economía.

¹¹⁵ En el Capítulo 1 se muestra como en 1995 se impulsó la reforma legal que implicó este objetivo.

de este agente se formó en torno a un enfoque altamente técnico de corte neoclásico que privilegiaba dicha orientación de política.

Cuadro 10:¹¹⁶ Política institucional¹¹⁷ del Banco Central en el momento del paso al régimen de bandas cambiarias.

Orientación: Impulso de las bandas cambiarias como medida intermedia para alcanzar flotación cambiaria.				
Componentes Cognitivos:	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales:
	Intereses:	Identidades:	Normas:	
-Defensa de objetivo neoclásico de control de inflación como objetivo central de la autoridad monetaria. -Superación de la trinidad imposible por medio de la flexibilidad en el tipo de cambio. -Orientación del accionar de la banca central con base en esquema de metas de inflación. -Fundamentación técnica de la política monetaria.	-Controlar altos niveles de inflación. -Detener y revertir alto nivel de dolarización en el país. -Controlar pérdidas económicas del BCCR. -Aumentar capacidad de incidencia por medio de política monetaria.	-Enfoque neoclásico de la política monetaria.	-Sujeta a reforma de 1995 que establecía el control de precios como objetivo central del BCCR y le otorgaba mayor autonomía en su accionar. -Corriente internacional orientada a tecnificación de la banca central	-Participación activa en foros organizados por sectores empresariales e intelectuales. -Vínculos de Presidente del BCCR con varios grupos de interés. -Argumentación coincidente con el FMI y el BM.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

En el Cuadro 11 se observa que la orientación de CADEXCO de cara al abandono de las minidevaluaciones refleja también plenamente el objetivo neoclásico del control de la inflación. Esta postura prevalece por sobre los intereses más directos de este actor en lo referente a la devaluación del colón y la estabilidad cambiaria.¹¹⁸ En este sentido, es claro que fueron los componentes cognitivos y no los intereses materiales los que moldearon la postura de este grupo de presión. De hecho que la postura oficial de este sector fue elaborada por

¹¹⁶ Nótese que este cuadro y los 3 siguientes obedecen a la Figura 2 presentada en el marco teórico.

¹¹⁷ Desde un punto de vista teórico y analítico la política institucional es el equivalente a la orientación de los actores.

¹¹⁸ Recuérdese que el interés de este grupo por el control de la inflación es de carácter inferior a sus requerimientos de un colón devaluado y una reducida volatilidad.

Rodrigo Bolaños (BOLAÑOS, comunicación personal 21 de mayo 2015; ARAYA, comunicación personal, 16 de marzo 2015), quien había sido previamente (y sería posteriormente) Presidente Ejecutivo del Banco Central. Esto refleja que la orientación de este actor estuvo permeada por ideas neoclásicas sobre la política monetaria idónea y no por intereses particulares de este grupo.

Cuadro 11: Orientación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica en el momento de la adopción de las bandas cambiarias.

Orientación: Apoyo condicionado al abandono de las mini devaluaciones				
Componentes Cognitivos:	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales:
	Intereses:	Identidades:	Normas:	
-Pensamiento neoclásico de búsqueda de reducción de inflación como objetivo prioritario del Banco Central de Costa Rica. -Mini devaluaciones como régimen que no promovía las exportaciones.	-Nivel alto del tipo de cambio. -Tendencia a la devaluación. -Poca volatilidad. -Niveles bajos de inflación. -Crecimiento económico y baja inflación	-Defensa del interés del sector exportador así como del bienestar económico del país. -Representante de exportadores no tradicionales: zonas francas, servicios, agroexportadores. -Cámara independiente de UCCAEP.	No son de relevancia	-Asesoría de tecnócratas (Rodrigo Bolaños, Alberto Trejos). -Relación de cooperación con autoridades del Banco Central. -Presencia en foros sobre el tema. -Coincidencia de intereses con otras cámaras, sin embargo no se observa cooperación.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

En el caso de la Cámara de Comercio (Cuadro 12), su orientación es la esperada dados sus intereses materiales más inmediatos. Así, su preocupación por combatir la inflación como objetivo prioritario de la política monetaria se manifiesta en su apoyo al esquema de bandas cambiarias. Es importante resaltar que, para este sector, el combate a la inflación no es un objetivo subsidiario al resto de intereses, sino que es uno de sus objetivos prioritarios. Esto se debe a que los beneficios económicos de los comerciantes se derivan en gran medida del aumento en el poder de compra de los consumidores nacionales. En este sentido, para este sector, el tema inflacionario se manifiesta como elemento cognitivo (al igual que en el resto de actores) y además como interés material prioritario, lo cual no se evidencia directamente en los otros agentes.

La investigación muestra que hubo sectores a lo interno de la Cámara de Comercio que lucharon por una dolarización de la economía como política para combatir la inflación y al mismo tiempo eliminar la volatilidad. Sin embargo, esta postura no fue la oficial y fue eclipsada por la opción de las bandas cambiarias (CALVO, comunicación personal, 26 de agosto 2015). Una posible explicación de este resultado es que la idea de la dolarización no fue una opción defendida por los sectores intelectuales en dicho momento.¹¹⁹

Cuadro 12: Orientación de la Cámara de Comercio en el momento del paso al régimen de bandas cambiarias.

Orientación: Apoyo discreto a la modificación del régimen				
Componentes Cognitivos:	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales:
-Necesidad prioritaria de bajo nivel de inflación. -Debate de ideas entre dolarización y sistema de flotación libre.	Intereses: -Colón apreciado, tipo de cambio bajo. -Poca volatilidad en el tipo de cambio. -Bajo nivel de inflación. -Alto consumo local.	Identidades: - Representación del sector importador, grandes y pequeños comerciantes. -Única Cámara directamente interesada en defensa del consumo local	Normas: -No son de relevancia.	-Relevante participación en UCCAEP. -Poca relación con CADEXCO. -Constante comunicación con autoridades del BCCR. -Participación activa en foros informativos sobre la política cambiaria. -Coincidencia de interés de dolarización con grupos de interés de corte libertario.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

Finalmente¹²⁰, la postura de la Asociación Bancaria Costarricense, al igual que la del resto de agentes, muestra una primacía de un enfoque neoclásico de la política monetaria. Si bien para esta cámara el escenario ideal del tipo de cambio es uno de poca variabilidad (JIMENEZ, comunicación personal, 31 de julio 2015), se defendía la adopción de un régimen que pudiera disminuir los altos niveles de inflación que presentaba Costa Rica en la época. Adicionalmente, este sector defendía la idea de que se debía buscar un equilibrio en el tipo de cambio real, lo cual disminuía¹²¹ el interés por el régimen cambiario escogido por la autoridad

¹¹⁹ En el trabajo compilatorio de Lizano (2006) se evidencia esta situación.

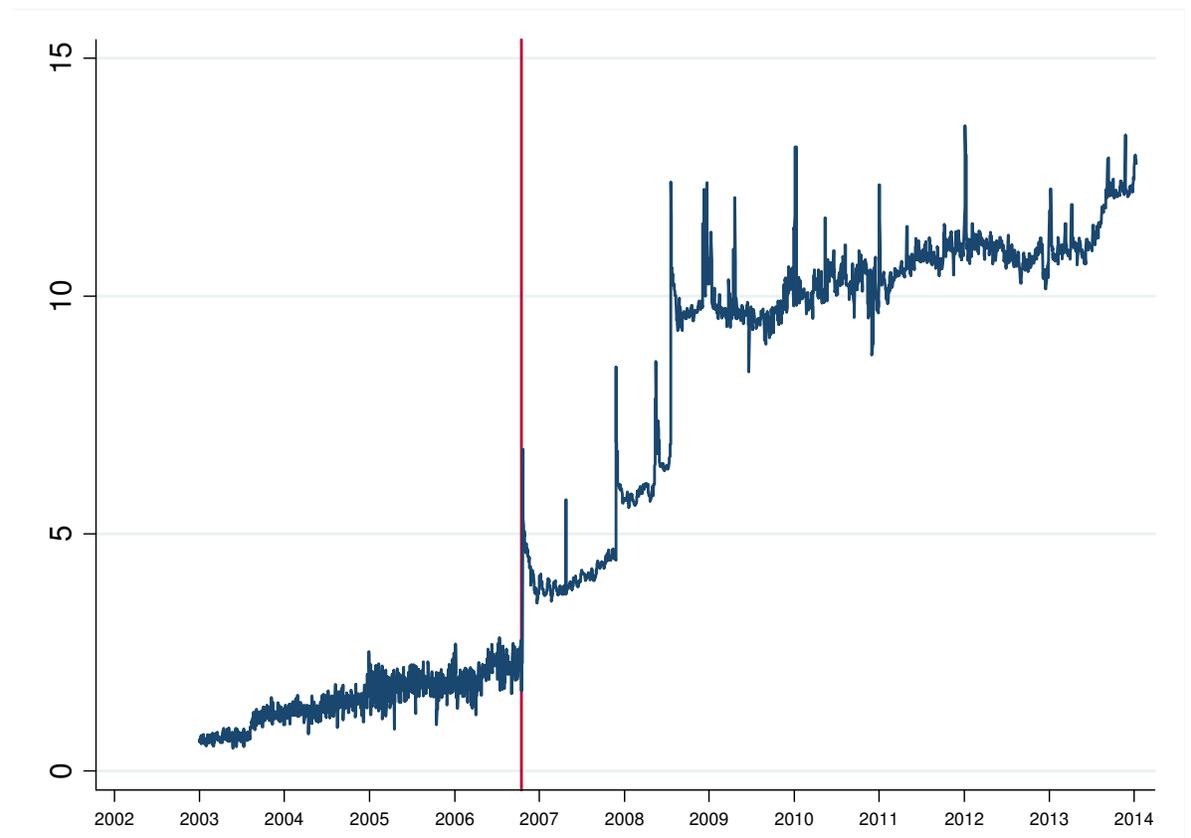
¹²⁰ En este momento de política el sector turismo y agrícola tuvieron una participación nula.

¹²¹ El tipo de cambio real tenderá a la unidad independientemente del régimen cambiario escogido.

monetaria. En resumen, para la ABC, nuevamente se observa que la orientación de cara a la política cambiaria estuvo definida por la necesidad del combate a la inflación.

Es importante resaltar que existe la posibilidad de que este sector favoreciera el esquema de bandas cambiarias por el hecho de que se abriera la posibilidad de que existiera un mercado más competitivo de divisas. En este escenario sería mucho más viable para el sector bancario obtener rentas a partir de la ampliación del diferencial cambiario. De hecho, existe evidencia de que el abandono de las bandas cambiarias permitió a este sector obtener ganancias significativas producto de dicho diferencial (Gráfico 9).

Gráfico 09: Diferencia entre tipo de cambio de referencia de venta y de compra por año en Costa Rica (2003-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Costa Rica.

Notas: Cifras en colones. La línea vertical indica el inicio del régimen de bandas cambiarias. El tipo de cambio de referencia se calcula como un promedio ponderado del precio ofrecido en ventanilla por los bancos.

Como se puede observar entre el 2006 y el 2010, las entidades, en promedio, aumentaron el diferencial en aproximadamente diez colones. Este hecho es un indicio de las motivaciones materiales del sector bancario para apoyar el cambio de régimen. Sin embargo, es importante resaltar que este aumento en las ganancias no se deriva directamente del régimen de bandas, sino que es una posibilidad que se generó a partir de las reformas a los reglamentos del BCCR que se realizaron para garantizar un correcto funcionamiento del nuevo régimen.

Cuadro 13: Orientación de la Asociación Bancaria Costarricense al momento de la adopción del régimen de bandas cambiarias.

Orientación del actor: Apoyo de la adopción de las bandas cambiarias				
Componentes Cognitivos:	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales:
-Visión económica neoclásica. -Foco de atención en tipo de cambio real. -Apego a doctrina económica en argumentaciones.	Intereses: -Estabilidad en el tipo de cambio. -Reglas claras y transparentes sobre régimen cambiario. -Interés en nuevos mercados de derivados y funcionamiento de MONEX para ampliación de márgenes de intervención. -Posibilidad de ampliar márgenes de ganancia.	Identidades: -Alto nivel de coherencia y respaldo teórico en sus posturas. - Representación de la banca pública y privada.	Normas: -No son de relevancia.	-Fuertes vínculos con Junta Directiva del Banco Central. -Participación en foros informativos.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

El análisis de la orientación de los actores permite visualizar que, en este momento de política, primó una única corriente teórica de política monetaria al momento de diseñar (autoridad monetaria) y apoyar (grupos de interés) el impulso de las bandas cambiarias. Tal y como lo sostuvo de forma oficial el Banco Central, el abandono de las mini devaluaciones era un paso necesario para finiquitar la transición del Banco Central hacia un esquema de metas de inflación. Es decir, primó el postulado teórico neoclásico de que el control de la inflación debe ser el objetivo al que deben apuntar las políticas de la banca

central (RUBLI, 2007). Esto por cuanto, para esta corriente de pensamiento, esta es la forma óptima de garantizar los balances macroeconómicos que apunten a un crecimiento económico en el largo plazo.¹²² Esta situación explica como el interés del Banco Central de mantener una inflación baja fue reforzada por este componente cognitivo, lo cual moldeó finalmente la orientación de los grupos de presión.

Es decir, la constelación de actores (Esquema 6) estuvo moldeada por dos elementos de índole institucional: el mandato legal que definía la estabilidad de precios como objetivo central de la autoridad monetaria y la corriente internacional que definía el esquema de metas de inflación como la orientación de la banca central a nivel regional. En este contexto se formó una constelación de actores, en la cual todos los actores compartían (en mayor o menor medida) la orientación de favorecer un régimen cambiario que le permitiera al Banco Central combatir la inflación por medio de una activa política monetaria. Si bien esta idea iba en contra de los intereses materiales de varios actores, dos factores incidieron en que la orientación de cada actor no se opusiera a las bandas cambiarias:

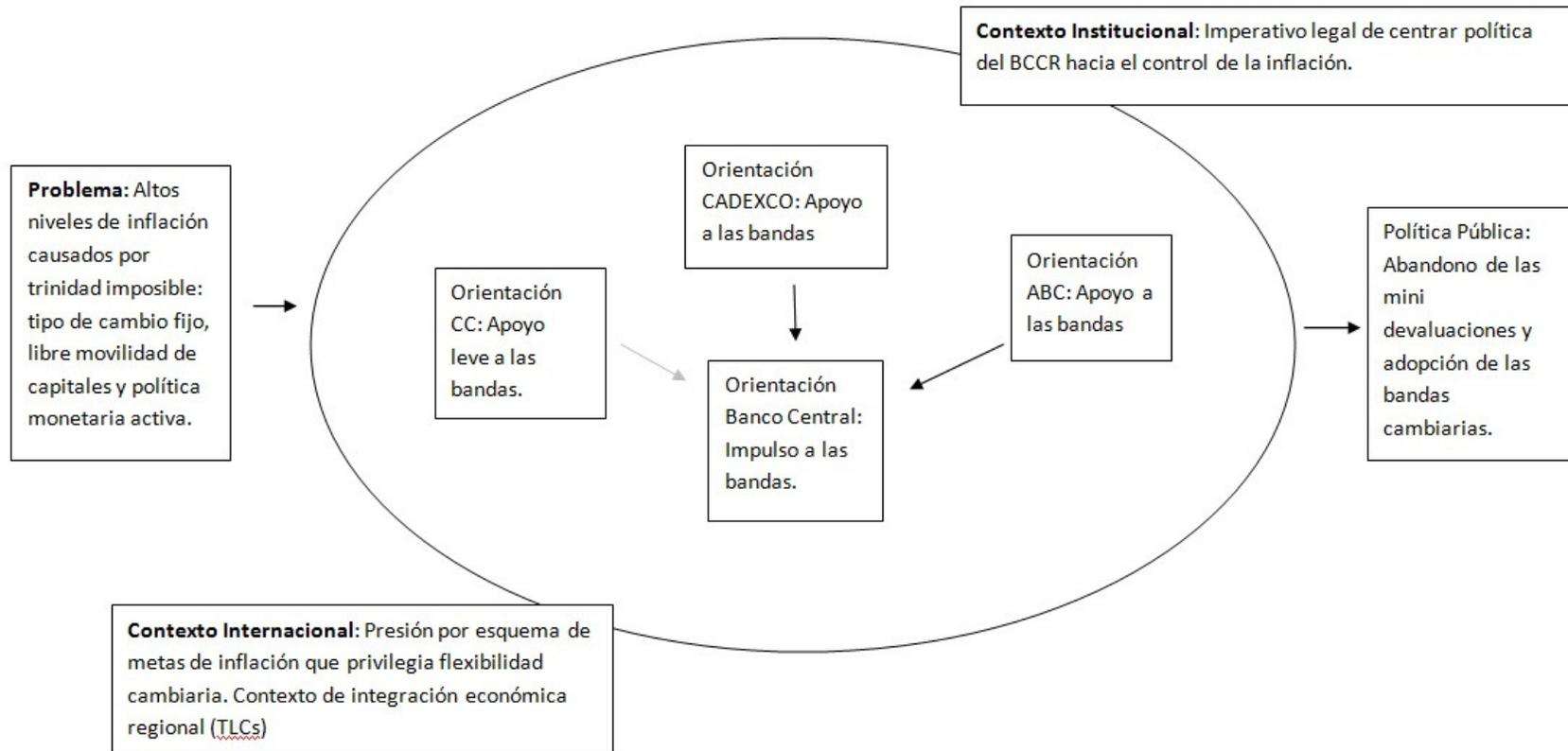
Primeramente, los altos niveles de inflación,¹²³ que afectan a todos los agentes económicos, incidieron en que cualquier política que se enfocara en solventar esta problemática tuviera acogida en las preferencias de los actores. En segunda instancia, la prevalencia de una corriente de pensamiento de política monetaria de corte neoclásico implicó que cualquier orientación que se opusiera a este enfoque no tuviera legitimidad en la constelación de actores. Esto por cuanto no existía en ese momento a nivel nacional o regional una clara corriente ideológica que legitimara un accionar contrastante. En el caso costarricense, las entrevistas realizadas revelaron que la postura sostenida por la mayoría de tecnócratas, intelectuales y grupos académicos validaba la pertinencia de migrar a las bandas cambiarias como instrumento idóneo para alcanzar el objetivo del control de precios.¹²⁴ Finalmente, es importante anotar como un factor adicional que incidió en estos hechos, el apoyo del PLN y el PUSC a la política de metas de inflación que mantuvo el Central desde el 2005. Debido a la amplia base política de ambos partidos, constituida por sectores con poder económico, este apoyo le otorgó mayor legitimidad a las decisiones de la autoridad monetaria.

¹²² Esta corriente no solo ha tenido un alto impacto en Costa Rica, sino también en el resto de Latinoamérica.

¹²³ En el Capítulo 1 se evidencia con detalle la naturaleza de esta problemática.

¹²⁴ Véase por ejemplo (Lizano, 2006). Se muestra el consenso que existía en los diferentes sectores económicos sobre la pertinencia de implementar un manejo neo clásico de la política monetaria.

Esquema 06: Constelación de actores al momento de cambio de régimen cambiario (Octubre de 2006).



Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental y entrevistas realizadas.

6.3 Alteraciones en los niveles de las bandas cambiarias (2007-2010)

El segundo momento de interés para la presente investigación se ubica entre el 2007 y el 2010. El rasgo fundamental de la política cambiaria del Banco Central en dicho período fue la alteración de los niveles de las bandas cambiarias. Tal y como se mostró en el capítulo anterior, en este periodo la autoridad monetaria varió las bandas en cuatro ocasiones distintas.

La evidencia recabada para este espacio temporal no es concluyente, sin embargo sí arroja algunos resultados de interés para las conclusiones de este estudio. Primeramente, el debate público (evidenciado en medios de comunicación) se centró en discusiones técnicas sobre el papel de las bandas cambiarias en el marco de la política monetaria del país. En este sentido, se observa una preocupación por parte de expertos en el tema sobre el accionar del Banco Central.¹²⁵ Por el contrario, los grupos de presión manifestaron preocupaciones en torno a la política cambiaria, sin embargo no se observan orientaciones articuladas de actores.¹²⁶ Aunado a lo anterior, las posturas de distintas autoridades del tema, hacían entrever que el panorama de la política cambiaria era incierto y por ende no estaban claros los resultados prácticos de las posibles medidas por tomar.¹²⁷

La información recopilada apunta a que, para los actores estudiados, los componentes cognitivos funcionaron como un elemento de incertidumbre. Por este motivo, los intereses de cada actor no se materializaron en orientaciones concretas de cara a la política cambiaria, ya que, en general la postura no fue tan evidente como en el resto de momentos estudiados. Esto no impide observar que cada una de las medidas tomadas por el Banco Central presenta prevalencia de intereses¹²⁸ de varios agentes (Cuadro 14).

¹²⁵ Véase el Capítulo 2.

¹²⁶ Por este motivo, para este periodo no se hizo una sistematización completa de los componentes de dichas orientaciones.

¹²⁷ Esto se evidenció en el Capítulo 2.

¹²⁸ En este punto este término no es del todo preciso, ya que para existir prevalencia, esta debe ser estable en el tiempo. Sin embargo, se utiliza el término para enfatizar en la similitud con la presencia de de intereses observada en otros momentos de política.

Cuadro 14: Orientación de la política cambiaria en cada momento de alteración de las bandas (2007-2010).

Momento	Nivel de Tipo de Cambio	Tendencia	Grado de Volatilidad	Prevalencia de Intereses
Reducción de la banda inferior	Bajo	A revaluación del colón o estabilidad	Incierto	-Sector importador y comercial nacional (cámara de comercio)
Reducción de la banda superior	Menos devaluado de lo esperado	Incierta	Menor	-Todos los sectores (por reducción de la volatilidad)
Ampliación de la banda superior	Alto	Devaluación	Mayor	-Sector exportador, sector agrícola, sector turismo.

Fuente: Elaboración propia.

Ante este hecho, las fuentes revisadas arrojan evidencia suficiente para afirmar que no se puede hablar de prevalencia de intereses de un único grupo de presión. Este fenómeno tiene dos posibles explicaciones. La primera se refiere a lo señalado en el párrafo anterior sobre los componentes cognitivos. En este caso, es importante resaltar que los intereses de control de la inflación del Banco Central tampoco se ven plasmados en esta política, sin embargo la irregular prevalencia de intereses de los grupos de presión en este momento de política indica que el Banco Central operó de acuerdo a sus propios objetivos de política monetaria. Una segunda explicación se centra en factores económicos “externos” al tema cambiario que redirigieron el interés de todos los actores estudiados hacia otros elementos de la política monetaria y económica del país.

Al respecto es necesario destacar que en el segundo semestre de 2008 inició la crisis económica internacional. De acuerdo con las entrevistas realizadas, este hecho implicó que los distintos sectores económicos trasladaran sus intereses hacia políticas de impacto más directo sobre la actividad económica. Por este motivo el tipo de cambio no fue el foco de

discusión en la etapa más crítica de la crisis: “*La discusión más que sobre el tipo de cambio, fue sobre la política monetaria. Suelten más liquidez en la crisis, para estimular la economía.*” (De Paula, comunicación personal, 17 de junio 2015: 20:03). Para De Paula (Comunicación personal, 17 de julio 2015) las presiones en época de crisis se centraron en tres frentes:

- Los bancos que reclamaban más liquidez para poder hacer readecuaciones.
- Las empresas requerían tasas de interés más bajas para poder obtener créditos.
- Los bancos y empresas que solicitaban controles más laxos para realizar operaciones que normalmente no son permitidas.

En general todas estas se centraron en presionar por ampliar la liquidez en la economía. Este hecho no tenía mayor vinculación con el tipo de cambio, sino con otros indicadores como las tasas de interés y las regulaciones financieras.¹²⁹

Si bien la información no permite obtener afirmaciones concluyentes respecto a la manera cómo prevalecieron los intereses de cada grupo o a las razones por las que no se observa una clara orientación de cada agente, sí es posible identificar elementos generales de la constelación de actores que variaron respecto a primer momento estudiado.¹³⁰ Al momento del paso de las mini devaluaciones a las bandas cambiarias fue prevaleciente en todos los actores un enfoque de política cambiaria según el cual el objetivo del Banco Central debía ser el control de la inflación. En contraste, en este segundo período se evidencia que este objetivo de índole neoclásico fue relegado y los agentes presionaron por políticas de expansión monetaria que producirían mayores niveles de inflación. En el siguiente momento de política esta tendencia se ve confirmada.

6.4 Rigidez por omisión (2010- 2013)

A partir del 2011 el Banco Central implementó una política cambiaria que contrastó en varios puntos esenciales con la que había implementado con anterioridad. Como se puede observar en el Cuadro 20, en este caso la política muestra una clara prevalencia de intereses de varios agentes. Nótese que la tendencia en el periodo anterior al segundo semestre de 2010 era de una sostenida revaluación del colón. El Banco Central defendió la banda cambiaria en 500 colones a pesar de los desbalances que podrían surgir a raíz de grandes intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario. Este hecho generó en la

¹²⁹ Sin embargo, como se verá en el próximo apartado indirectamente las repercusiones sobre la política cambiaria se verían en un futuro cercano.

¹³⁰ Esto será relevante más adelante para dar cuenta del tercer momento de política.

práctica una política cambiaria con una volatilidad mínima, una tendencia a un tipo de cambio estable y una moneda nacional revaluada. Al observar la formación de las orientaciones de los actores es posible dilucidar el trasfondo de esta modificación.

El caso del Banco Central de Costa Rica es de gran interés, ya que se observan importantes modificaciones con su postura en el primer momento de política estudiado. El mandato legal de control de la inflación se mantuvo intacto respecto al periodo anterior, sin embargo, como consecuencia de la crisis internacional iniciada en 2009 se implementó en el país un plan de incentivos a la demanda agregada conocido como Plan Escudo (ARIAS, 2009). Si bien este no vinculaba directamente la política cambiaria de la autoridad monetaria, sí tendría importantes repercusiones en las posturas de varios actores.

Aunado a esto, es posible visualizar que los componentes cognitivos ya no privilegiaban el control de la inflación por sobre otros indicadores macroeconómicos. Así, es posible visualizar un interés por garantizar la estabilidad cambiaria y la autonomía en la política monetaria en la medida impulsada por el Banco Central consistente en limitar la entrada de capitales foráneos especulativos.

Todos estos elementos no indican que necesariamente el Banco Central abandonó su enfoque de política neoclásico, sin embargo si evidencian que la crisis internacional abrió la posibilidad de objetivos alternativos de política.¹³¹ Todo lo anterior se tradujo en una orientación poco consistente de parte de la autoridad monetaria, en la cual no se vislumbraba un compromiso con migrar eventualmente a un esquema cambiario flexible.¹³²

¹³¹ Más adelante se ahondará en este argumento.

¹³² En otros momentos en los cuales el Banco Central favoreció una rigidez cambiaria (2007, 2008). Las autoridades subrayaron el carácter transitorio de la política y por ende defendieron la meta de mediano plazo de migrar hacia un régimen flexible.

Cuadro 15: Política institucional del Banco Central de Costa Rica a partir de 2010.

Orientación: Indecisión inicial, defensa de la banda inferior cambiaria por medio de intervención en el mercado.				
Componentes Cognitivos: -Defensa de la estabilidad del tipo de cambio ante shocks internacionales. -Superación de la trinidad imposible por medio de control de capitales foráneos. -Supuesta orientación del accionar de la banca central con base en esquema de metas de inflación. -Ambiente de “aprendizaje institucional” por novedad del esquema de bandas.	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales: -Reuniones directas con sectores afectados por el nivel de tipo de cambio (exportador, agrícola, turismo, financiero). -Vínculos de Presidente del BCCR con varios grupos de interés. -
	Intereses: -Estimular la economía por medio de incentivos a sectores productivos. -Aumentar capacidad de incidencia por medio de política monetaria.	Identidades: -Enfoque con tendencias neoclásicas de política económica. ¹³³	Normas: -Sujeto a reforma de 1995 que establecía el control de precios como objetivo central del BCCR. -Existencia de Plan Escudo. Es decir, medidas de corte keynesiano para estimular la demanda agregada.	

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

Como es de esperarse los intereses de la Cámara de Exportadores se mantuvieron intactos respecto al primer momento de política. Sin embargo, se observa una nueva argumentación que difiere con las ideas neoclásicas descritas anteriormente. De esta forma, se deja de lado el tema del control de la inflación para enfocarse en la necesidad del bienestar económico del sector empresarial. Esto como justificación para defender una política cambiaria que evite la revaluación del colón respecto del dólar (SEGININI, comunicación personal, 26 de febrero 2015).

El sector exportador abandonó una actitud pasiva respecto al accionar de la autoridad monetaria para convertirse en un actor participativo en la definición de las medidas a tomar en materia cambiaria. Esto por cuanto su orientación, en este caso, no coincidía con la

¹³³ Se habla únicamente de tendencias debido a que las políticas de expansión monetaria implementadas producto de la crisis económica reñían con los postulados monetaristas y por ende neoclásicos.

indecisión en la orientación del Banco Central. Como se verá más adelante, esto tuvo importantes implicaciones en los componentes relacionales de este agente y por ende en la conformación de la constelación de actores.

Cuadro 16: Orientación de la Cámara de Exportadores de Costa Rica a partir de 2010.

Orientación: Defensa activa de la banda inferior				
Componentes Cognitivos:	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales:
-Sostenibilidad económica del país basada en evitar apreciación del tipo de cambio. -Intervención del Banco Central en el mercado cambiario para la defensa del bienestar económico del país.	Intereses: -Nivel alto del tipo de cambio. -Tendencia a la devaluación. -Poca volatilidad. -Niveles bajos de inflación. -Crecimiento económico y baja inflación	Identidades: -Defensa del interés del sector exportador así como del bienestar económico del país. -Representante de exportadores no tradicionales: zonas francas, servicios, agroexportadores. -Cámara independiente de UCCAEP.	Normas: No son de relevancia	-Asesoría de tecnócratas (Alberto Trejos, Eduardo Lizano). -Comunicación directa con autoridades del banco central. -Coincidencia de intereses y cooperación con sector agrícola, sector turismo y en menor medida sector financiero

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

Para el caso del sector agrícola, este presentó una orientación muy similar a la de CADEXCO. Esto por cuanto la competitividad local de sus productos frente a la importaciones se ve beneficiada por una apreciación de la moneda extranjera. Sin embargo, en contraste con CADEXCO, la identidad de este sector le permitió defender una política monetaria que tuviera como fin único el incentivo de la producción nacional. Este hecho implica que la orientación de UPA Nacional fuera muy directa y sencilla y, por lo tanto, sus representantes expresamente abogan por una devaluación del tipo de cambio por medio de una intervención activa del BCCR (VARGAS, comunicación personal, 25 de agosto de 2015).

Cuadro 17: Orientación de UPA Nacional a partir de 2010.

Orientación del actor: Defensa activa de la banda inferior y apoyo a una mayor depreciación				
Componentes Cognitivos:	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales:
	Intereses:	Identidades:	Normas:	
-Política cambiaria deber ser instrumento para generar aumento en la productividad y competitividad interna y externa.	-Depreciación del colón respecto al dólar. -Aumento de competitividad de sus productos tanto en el mercado local como internacional.	-Grupo de presión de índole sindical. -Mecanismos de presión por medio de acciones colectivas. - Representación de la agricultura en general.	No son relevantes.	-Relación de cooperación con la Cámara de Exportadores, sectores agroexportadores, turismo y financieros. -Reuniones directas con autoridades del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

El interés del sector comercial por una moneda nacional apreciada se había realizado como consecuencia de la revaluación sostenida del colón que inició a finales de 2009. Por este motivo, la banda inferior se constituía en una barrera para acrecentar las ganancias de este sector. En este sentido, la entrevista realizada permitió visualizar que la postura de la Cámara de Comercio no implicaba la intervención del Banco Central para defender la banda inferior (CALVO, comunicación personal, 26 de agosto de 2015). Esta orientación se veía reforzada por el hecho de que la compra de dólares hecha por la autoridad monetaria para evitar una mayor apreciación tenía inercias inflacionarias, las cuales debían ser criticadas desde la perspectiva neoclásica que primó en la Cámara de Comercio en todo el periodo de estudio.

Todo lo anterior implicó que el sector comercial se ubicara en una postura distinta a la del resto de los actores corporativos. Su orientación no compartía elementos con la del resto de agentes, lo cual implicó que no participara en varias de las interrelaciones de cooperación que se formaron en este momento de política.

Cuadro 18: Orientación de la Cámara de Comercio a partir de 2010.

Orientación: A favor de permitir mayor apreciación del tipo de cambio.				
Componentes	Componentes Motivacionales			Componentes
Cognitivos: -Necesidad prioritaria de bajo nivel de inflación. -Debate de ideas entre dolarización y sistema de flotación libre.	Intereses: -Colón apreciado, tipo de cambio bajo. -Poca volatilidad en el tipo de cambio. -Bajo nivel de inflación. -Alto consumo local. -Estímulos a la inversión privada.	Identidades: - Representación del sector importador, grandes y pequeños comerciantes. -Única Cámara directamente interesada en defensa del consumo local	Normas: -No son de relevancia.	Relacionales: -Relevante participación en UCCAEP. -Poca relación el resto de cámaras. -Constante comunicación con autoridades del BCCR. -Coincidencia de interés de dolarización con grupos de interés de corte libertario.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

El caso del sector turismo es similar al del sector agrícola, ya que ambos agentes se involucraron en el debate público producto de la afectación económica sufrida como consecuencia directa de la evolución del tipo de cambio en el espacio de tiempo analizado. CANATUR tampoco participa típicamente en las discusiones sobre política monetaria en el país¹³⁴, por este motivo, se puede afirmar que los componentes cognitivos de su orientación obedecen a un principio de maximización de ganancias empresariales. Este hecho, implicó que sus intereses se materializaran directamente en su orientación. Todo lo anterior se ve evidenciado en el tanto las justificaciones de sus posturas se basan en análisis de costos operativos del sector. Así, en general este grupo de presión no buscó sustento para sus posturas en razones de conveniencia macroeconómica para el país (QUIRÓS, 2013). Finalmente, las entrevistas realizadas permitieron evidenciar que, al igual que en el caso de UPA Nacional, este sector actuó en estrecha colaboración con el resto de agentes que tenían su misma orientación (SEGNINI, comunicación personal, 26 de febrero 2015).

¹³⁴ La revisión hemerográfica mostró que este actor estuvo ausente en todo el periodo previo al 2010.

Cuadro 19: Orientación de CANATUR a partir de 2010.

Orientación del actor: Defensa activa de la banda inferior y apoyo a una mayor depreciación.				
Componentes Cognitivos: -Enfoque netamente empresarial, búsqueda de maximización de ganancias.	Componentes Motivacionales			Componentes Relacionales: -Relación de cooperación con la Cámara de Exportadores, sectores agroexportadores y financieros. -Reuniones directas con autoridades del BCCR. -Emisión de comunicados de prensa y declaraciones públicas.
	Intereses: - Depreciación del colón. - En contra de alta volatilidad cambiaria.	Identidades: -Relevancia como sector que representa “marca país” a nivel internacional.	Normas: No son relevantes.	

Fuente: Elaboración propia con base en revisión documental.

La orientación de la política cambiaria muestra prevalencia del interés del sector comercial y financiero de un tipo de cambio estable. Adicionalmente evidencia una protección del interés de los sectores exportador, turismo y agrícola, por el hecho de que la defensa de la banda inferior evita una tendencia de revaluación del colón, lo cual afectaría fuertemente a dicho grupo. El único interés sectorial que muestra poca protección de la política en este momento es el del sector comercial, el cual podría haberse visto beneficiado si la autoridad monetaria hubiera permitido una mayor revaluación del colón. Ante esta situación, resulta pertinente ahondar en los detalles de la constelación de actores, lo cual generó una política contrastante a la observada en el primer momento.

Cuadro 20: Orientación de la política cambiaria (2010-2013)

Nivel de tipo de Cambio	Tendencia	Grado de volatilidad	Otros	Prevalencia de intereses
Bajo (Colón Revaluado). Se sostiene en 500 colones por dólar. Es decir la segunda cifra más baja del periodo estudiado.	Tendencia a la baja que el BCCR convierte en una tendencia a la fijación del tipo de cambio.	Mínima	Para garantizar la sostenibilidad del tipo de cambio, el BCCR impulsó un proyecto para detener la entrada de capitales extranjeros.	-Cámara de Exportadores, UPA Nacional y Cámara de Turismo.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

En este momento de política se observa una constelación de actores (Esquema 7) con varios cambios respecto a la del 2006. Primeramente, el entorno institucional está ahora alterado como consecuencia de la crisis económica internacional, la cual obligó al gobierno de Costa Rica a generar políticas de estímulo de corte keynesiano. Por otra parte, en esta ocasión la discusión pública no se desencadenó como consecuencia de un escenario de alta inflación. En este caso la problemática surgió a partir de que las fuerzas de oferta y demanda de divisas obligaron al Banco Central a intervenir en magnitudes insostenibles en el mercado cambiario para defender la banda inferior. Este hecho puso en entredicho la posibilidad de la autoridad monetaria de sostener el nivel del tipo de cambio por mucho tiempo más.

El estudio de la formación de las orientaciones de los actores, muestra un grupo de agentes corporativos que compartían una orientación en común, a saber, la defensa de la banda inferior cambiaria para evitar una mayor revaluación del colón. Esto implicó que a lo largo de todo el 2011 y 2012 se forjara una relación de cooperación que se buscaba incidir en la política cambiaria del Banco Central.¹³⁵ Esta situación encontró su punto crítico a finales de 2012 y principios de 2013, cuando ante la amenaza de que se redujera el nivel de la banda inferior, el sector exportador, el sector agrícola, el sector turismo y en parte el sector financiero se reunieron con autoridades de gobierno y lograron impedir que se realizaran cambios a la banda (SEGNINI, comunicación personal, 26 de febrero 2015). Nótese que los vínculos entre los sectores exportadores y el gobierno de Laura Chinchilla en este escenario de política son solo un reflejo de la orientación general de promoción de exportaciones que ha defendido el PLN desde los años noventas. En particular, en el gobierno de Laura Chinchilla se nombró en puestos de relevancia a tecnócratas que han sido férreos defensores de dicho modelo desarrollo. Tal es el caso, por ejemplo de Alberto Trejos, Francisco Chacón y Anabelle González. Por este motivo, el hallazgo aquí presentado arroja indicios de una posible vinculación de política partidaria en la política monetaria.

Por otra parte, en este punto es importante subrayar el hecho de que tanto la autoridad monetaria como el resto de sectores, en este momento de política, abandonaron los componentes cognitivos que habían mostrado con anterioridad. Esto por cuanto la defensa de la banda inferior implicaba una importante emisión de colones, lo cual generaba presiones inflacionarias. Este hecho, desde una visión neoclásica de la política macroeconómica, debe

¹³⁵ Si bien la investigación realizada no mostró participación activa del sector bancario en este momento de política, se debe tomar en consideración la hipótesis de que este sector tenía un interés en mantener el status quo, ya que en este momento el diferencial cambiario mostraba niveles muy favorables para dicho actor (Véase Gráfico 9).

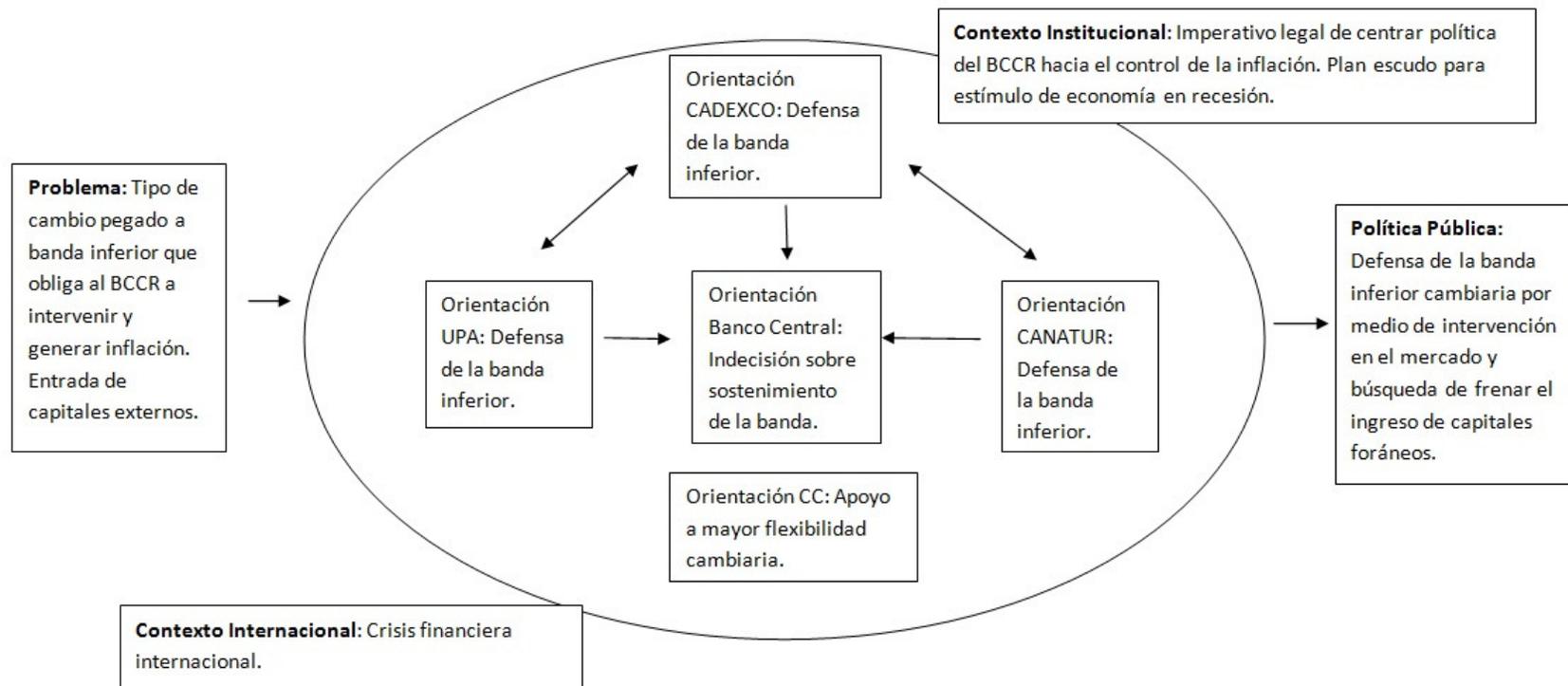
ser evitado a toda costa. Incluso, precisamente ese fenómeno fue de los que se buscó evitar con la implementación (6 años antes) de las bandas cambiarias.¹³⁶ En enero de 2013, el mismo Banco Central impulsó un proyecto en la Asamblea Legislativa para otorgarse potestad de detener la entrada de capitales al país. Esto con el fin de evitar una mayor revaluación del colón por medio de minimizar la presión hacia la baja del tipo de cambio que ejercía el ingreso de capitales extranjeros a Costa Rica. No fue posible detallar con claridad el nuevo componente cognitivo que primó en la orientación del Banco Central, sin embargo, sí es evidente que la pérdida de protagonismo de la idea neoclásica de la política monetaria, permitió una mayor prevalencia de intereses de los grupos de presión.

Las causas de este cambio en los componentes cognitivos son difíciles de esclarecer y exceden los objetivos de esta investigación. Sin embargo, es notorio que posiblemente este fenómeno estuvo relacionado con la crisis económica de 2008.¹³⁷ El hecho de que esta fuera la mayor crisis internacional desde la gran depresión de 1929, implicó que se replantearan y cuestionaran varios de los postulados teóricos que sustentaron las políticas económicas que llevaron a la crisis. En este sentido, el protagonismo que había tenido la corriente económica neoclásica implicó que esta fuera cuestionada.

¹³⁶ Recuérdese que, ante el escenario de la “trinidad imposible”, el Banco Central optó por renunciar a un tipo de cambio fijo en favor de la libre movilidad de capitales y la autonomía en la política monetaria.

¹³⁷ Véase por ejemplo Krugman (2015), quien señala los hechos posteriores a la crisis de 2008 como un ejemplo del supuesto triunfo de una nueva corriente de política económica de corte keynesiano opuesta al liberalismo de mercado propuesto por la corriente neo clásica.

Esquema 07: Constelación de actores 2010-2013



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

7. Capítulo 4: Comparación de momentos de política

En el presente capítulo se analizarán de forma conjunta los tres momentos de política estudiados. Tal y como se mencionó en la metodología, el capítulo anterior y el presente se caracterizan por presentar un análisis de tipo relacional, sin embargo, el hecho de que en este punto se analiza la evolución de la constelación de actores y se contrastan cada uno de los momentos de política, permite obtener resultados de mayor relevancia que las generadas a partir del estudio de cada período de forma desagregada. En un primer momento, se comparará la prevalencia de intereses que hubo en cada período de política. Esto, a su vez, permitirá realizar un análisis diacrónico¹³⁸ que identifique la forma como las constelaciones de actores operaron en el marco de dicha prevalencia de intereses. Este análisis implicará que se esclarezca la forma como la constelación de actores varió en el tiempo y, por ende, se arrojen resultados en cuanto a los factores explicativos que dan cuenta de la política cambiaria. Una vez esclarecidos los factores explicativos, se hará una breve contextualización de este hallazgo en el marco de enfoques de investigación sobre la política económica y sobre el poder. Finalmente, se puntualizarán una serie de implicaciones políticas deducidas a partir de los hallazgos de la comparación realizada.

7.1 Prevalencia de intereses

El estudio realizado en los capítulos anteriores ha permitido identificar, en la política cambiaria, la prevalencia de intereses de varios de los sectores económicos analizados a lo largo de esta investigación. En este apartado se comparará la prevalencia de intereses en cada uno de los tres momentos de política. Esto con miras a identificar las variaciones y continuidades que posteriormente serán investigadas por medio del análisis de la evolución temporal de la constelación de actores. Así, anteriormente, se ha demostrado que en el primer momento de política prevaleció únicamente el interés del sector comercial y en cierta medida el del sector bancario (ABC). En el segundo momento hubo una multiplicidad de variaciones de política, por lo que no se visualizó una clara prevalencia de intereses, sino únicamente breves coincidencias entre la política y el interés de determinados sectores. En el último momento de política, se observa una prevalencia de los intereses de varios agentes:

¹³⁸ Es decir, se analizará la evolución de los fenómenos a lo largo del periodo de estudio.

específicamente, UPA Nacional, CANATUR y CADEXCO. Ante esta situación, existe evidencia que posibilita señalar que hubo variaciones en dos sentidos:

-Los actores que lograron hacer prevalecer sus intereses son distintos a lo largo del período de estudio. Es decir, no hubo un grupo de presión hegemónico en la política cambiaria.

-La cantidad de sectores que vieron materializados sus intereses aumentó en el tercer momento respecto a primero, esto por cuanto en el primer momento solo se observan reflejados los intereses de la Cámara de Comercio y parcialmente los de la Asociación Bancaria Costarricense. Por el contrario, en el tercer momento, hubo una notable prevalencia por parte de UPA Nacional, CANATUR y CADEXCO.

Cuadro 21: Prevalencia de intereses en cada momento de política.

Período	Primer momento (2003-2006)	Segundo momento (2007-2010)	Tercer momento (2010-2013)
Intereses prevalecientes	-Cámara de Comercio. -Asociación Bancaria Costarricense.	-No hay claridad.	-Cámara de Exportadores, UPA Nacional y Cámara de Turismo.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y revisión documental.

Por otra parte, es menester ahondar en el grado en que el BCCR pudo generar política a partir de sus intereses institucionales. Es posible visualizar que en el primer momento de política fue su interés por el control de precios el que moldeó la política cambiaria. En el segundo momento, el Banco Central pudo impulsar a discreción su política cambiaria (DE PAULA, comunicación personal, 17 de junio de 2015), sin embargo, las entrevistas realizadas evidencian que hubo un proceso de ajuste y aprendizaje de cara al nuevo régimen, lo cual fue un obstáculo para que la autoridad monetaria sostuviera una política constante. Finalmente, en el tercer momento, se carece de evidencia suficiente para especificar con exactitud el nivel de coincidencia de intereses que había entre el Banco Central y los sectores exportador, turístico y agrícola. Sin embargo, sí es posible afirmar que en este período el Banco Central careció de un apoyo notable de parte de los principales grupos de presión para alterar el rumbo de la política cambiaria (BOLAÑOS, comunicación personal, 21 de mayo 2015). En concordancia, el margen de maniobra de la autoridad monetaria se vio reducido y por ende su capacidad para conducir la política monetaria de acuerdo a su mandato institucional.

Queda así dibujado el panorama de la forma como se comportó la prevalencia de intereses de los grupos estudiados en la política cambiaria. A continuación se procederá a

realizar un análisis diacrónico que dé cuenta de la transformación sufrida por la constelación de actores. De esta manera, se podrán identificar factores asociados entre dicha evolución y el comportamiento observado en la prevalencia de intereses.

7.2 Evolución de la constelación de actores

En el primer momento de política (Esquema 8), la constelación estuvo definida por el mandato institucional que obligaba al BCCR a abogar por una disminución de la inflación. Este hecho, aunado a una corriente internacional de manejo de la banca central basado en esquemas de metas de inflación, descrita en RUBLI (2007) fue central en la definición de las orientaciones de los grupos de presión. Esta situación, aunada a la presencia de componentes cognitivos ligados a un enfoque prevaleciente de política monetaria de corte neoclásico, implicó que hubiera una coincidencia en las orientaciones de los actores a favor de la implementación de las bandas cambiarias. Consecuentemente, estos factores evitaron que los intereses materiales de los actores se constituyeran en orientaciones contrapuestas a la política institucional del Banco Central.¹³⁹ Todo lo anterior generó una constelación de actores donde no hubo vetos con resultados sustantivos por parte de los sectores interesados en la política pública.¹⁴⁰ En suma, la constelación de actores se conformó en torno a la problemática de los altos niveles de inflación.¹⁴¹ Ante esto el Banco Central promovió la flexibilización del régimen cambiario, para lo cual pudo obtener legitimación por parte de los principales grupos de presión de la economía.

Tal y como se puntualizó en el capítulo anterior, en el segundo momento de política no fue posible identificar una constelación de actores. Sin embargo, sí ha sido posible identificar varios elementos que gozan de una notable capacidad explicativa de los fenómenos estudiados. En cuanto al papel de los actores corporativos, es necesario reiterar que en este punto hubo variaciones constantes en sus orientaciones y una participación moderada en el debate público, esto en comparación con el momento previo. Es así como, en este período, los agentes y sus interacciones, arrojan pocos elementos analíticos para la presente investigación, ya que su poca participación política impidió mapear una constelación de actores. Sin

¹³⁹ Para un mayor detalle sobre este proceso véase el Capítulo 3.

¹⁴⁰ La revisión de medios presentada con anterioridad permitió visualizar una leve oposición a la medida, sin embargo, la investigación permitió esclarecer que estas posturas no tuvieron incidencia en el juego político observado.

¹⁴¹ Como resultado de que el país se encontraba en un escenario de “trinidad imposible”.

embargo, existe un hecho central que destaca en este período y que resulta central para la argumentación aquí desarrollada. En el 2008 se desencadenó la mayor crisis económica internacional desde la gran depresión de 1929. Si bien a Costa Rica, las consecuencias de este fenómeno llegaron con cierto rezago, las autoridades, desde inicios de 2009, impulsaron el Plan Escudo. Dicho programa consistió en una serie de políticas económicas de corte keynesiano (aumento de liquidez, estímulo de la demanda agregada, aumento del gasto) para paliar los posibles efectos de la crisis en Costa Rica (ARIAS, 2009). De forma similar, a nivel internacional la mayoría de países afectados generaron políticas económicas expansivas para estimular las economías en recesión. La relevancia de estos hechos reside en que, tal y como ha sido mostrado empíricamente (MARTIN y MILAS, 2012), la crisis internacional permitió que en varios países se dejara de lado el control de la inflación como objetivo de política monetaria. Es decir, se abandonó (al menos temporalmente) el abordaje monetarista de la banca central. De hecho, la expansión monetaria (impulsada por Costa Rica y la mayoría de economías mundiales) como medio para incentivar el crecimiento económico se opone radicalmente a los postulados monetaristas defendidos por la corriente neoclásica de manejo de la banca central. Esto nuevamente refuerza la tesis de que, durante este período, hubo un cambio de enfoque de la política monetaria.

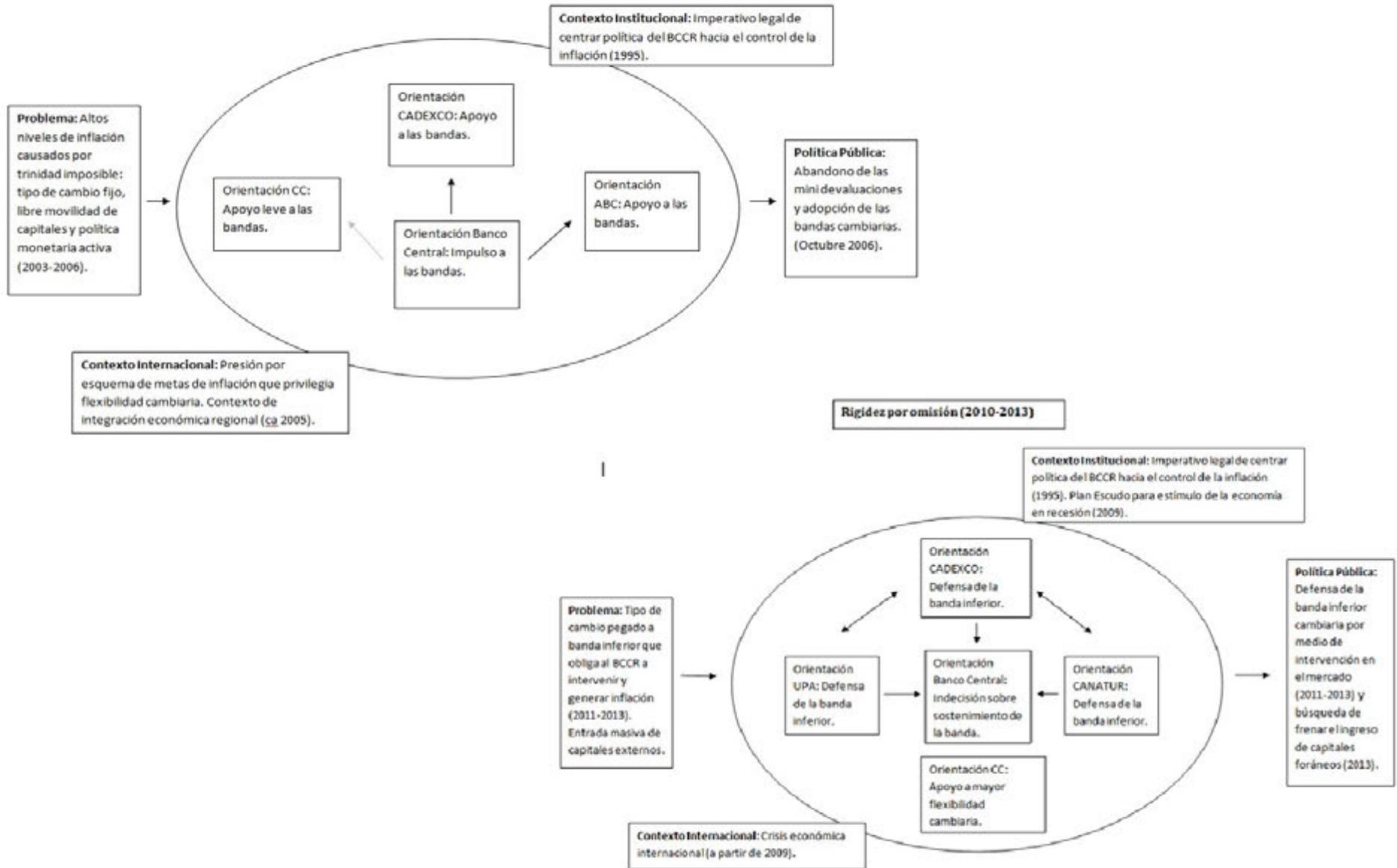
En concordancia con lo descrito en el período anterior, en el tercer momento, el mandato institucional por el control de precios dejó de tener relevancia en la constelación de actores (Esquema 8). De forma coincidente, el factor cognitivo que permitió el dominio de una política monetaria de corte neoclásico en el primer período, dejó también de ser prevaleciente. Por el contrario, un nuevo enfoque de política económica de corte keynesiano, observado en la política gubernamental (Plan Escudo) (ARIAS, 2009), dio cabida a nuevos marcos cognitivos. Nótese en el Esquema 8 que los entornos institucionales muestran una variación en el tiempo a raíz de los eventos acontecidos en el segundo momento de política. Todo esto generó una evolución en la constelación de actores, la cual ahora facilitó que los intereses materiales de los actores se tradujeran directamente en orientaciones de cara a la política cambiaria. Esto se materializó en fuertes presiones sobre el Banco Central y permitió que se crearan relaciones de cooperación para defender los intereses de los actores. Así, la constelación de actores, en el tercer momento, mostró a un grupo de tres agentes (CANATUR, CADEXCO y UPA Nacional) que ejercieron presión de forma conjunta para que se implementara una política cambiaria coincidente con sus intereses (SEGININI, comunicación

personal, 26 de febrero 2015). También el Esquema 8 ilustra esta variación en los actores vinculados, así como las diferencias en las interrelaciones entre dichos agentes.

En la presente sección ha sido posible visualizar la forma como la constelación de actores varió a lo largo del tiempo. Si bien se observan importantes continuidades, también se visualizaron cambios que permiten extraer resultados relevantes para los objetivos de investigación propuestos. Es posible constatar que la principal alteración de la constelación de actores observada a lo largo del tiempo se dio como consecuencia de los componentes cognitivos de las orientaciones de los actores. Es decir, la evidencia apunta a que el principal factor explicativo que da cuenta de la alteración en la prevalencia de intereses en cada momento de política fueron los componentes cognitivos. Nótese que los intereses se mostraron invariantes (componentes motivacionales), debido a la corta extensión del período analizado. Por otra parte, los componentes relacionales sí muestran variación, sin embargo, este hecho fue, en este escenario de política, una consecuencia de las orientaciones de actores y no un factor incidente en su definición.¹⁴² Por este motivo, es pertinente ahondar en el análisis de los factores cognitivos para dilucidar los factores que pudieron dar cuenta de su modificación. Si bien esto excede los objetivos iniciales de la presente investigación, los resultados obtenidos permiten arrojar importantes conclusiones de notable valor explicativo.

¹⁴² Nótese que existe una leve contradicción con el tratamiento teórico que le da el institucionalismo centrado en actores a este componente. En la sección de las conclusiones se hará una breve consideración respecto a la perspectiva teórica utilizada.

Esquema 8: Evolución de la constelación de actores (2006-2013).



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas y revisión documental.

Lo descrito con anterioridad, permite evidenciar que, producto de la crisis económica internacional, hubo un cuestionamiento generalizado a los marcos cognitivos sobre los que se basaba la política monetaria en el periodo previo a la recesión.¹⁴³ Este hecho no eliminó por completo el enfoque de política neoclásico de las discusiones, pero sí permitió la inclusión de enfoques alternativos. En el caso de los actores corporativos, esta “apertura” de los marcos cognitivos en el tercer momento de política implicó que los intereses materiales no fueran eclipsados por ideas económicas que habían prevalecido en los momentos previos del periodo estudiado.¹⁴⁴ Así, como se mencionó con anterioridad, las orientaciones de los agentes y las presiones que se ejercieron para evitar la flexibilización de la banda inferior cambiaria obedecieron primordialmente al interés de cada actor corporativo. Este hecho generó una relación de cooperación entre los sectores agrícolas, turismo y exportador que implicó fuertes presiones sobre el Banco Central (Bolaños, comunicación personal, 21 de mayo 2015). El sector comercial tuvo una postura opuesta (a favor de la liberalización de la banda inferior), lo cual lo aisló y le impidió ejercer una presión efectiva. Nótese que las interrelaciones de los agentes en este momento de la constelación contrastan con las existentes en el primer periodo de política. Esto por cuanto en dicho periodo la política del Banco Central tuvo apoyo por parte de todos los sectores, dentro de los cuales hubo consenso respecto a la medida de adoptar las bandas cambiarias (Esquema 8).

En este punto, es importante mencionar que este resultado coincide con varios hallazgos que han arrojado estudios sobre políticas públicas y políticas económicas. Un enfoque de gran relevancia ha sido el de Hall (1993), quien propone un marco de análisis de las políticas públicas que explica los grados de incidencia de grupos de la sociedad civil en políticas gubernamentales.¹⁴⁵ Para este autor, las políticas presentan modificaciones continuas que comúnmente no generan debates políticos fuera del estado. Sin embargo, ante anomalías o hechos de relevancia que cuestionan los paradigmas de determinada política pública, se abre la posibilidad de incidencia de la sociedad civil. Es en este contexto que

¹⁴³ Existen trabajos que apuntan a que el área de la política monetaria es la que muestra menores grados de consenso dentro de los economistas. En concordancia, este tema presenta mayor posibilidad de experimentar variaciones en las corrientes dominantes. Véase por ejemplo: (ALSTON, KEARL y VAUGHAN, 1992)

¹⁴⁴ Existen trabajos previos que identifican una correlación positiva entre actores con poder de veto y políticas monetarias no restrictivas como respuesta a la crisis (HA y KANG, 2014).

¹⁴⁵ Por cuestiones de espacio no se ahonda en todos los detalles de la perspectiva de análisis de Peter Hall. Únicamente se puntualizarán algunos elementos de su propuesta que se ven reflejados en esta investigación.

comúnmente se generan los cambios más radicales en las orientaciones de las políticas públicas. Nótese que los resultados aquí presentados coinciden con este esquema de análisis. Así, la crisis internacional fue el factor que permitió cuestionar un paradigma de política (el neo clásico), lo cual abrió la posibilidad de que los actores de la sociedad presionaran para plasmar sus intereses materiales en la política pública. Si bien no se observó un cambio radical de política, si fue posible visualizar una importante variación en las relaciones de poder.

Por otra parte, el hallazgo que subraya la relevancia de las ideas económicas para definir la prevalencia de intereses tiene consecuencias que se enmarcan dentro de las principales corrientes de estudio del poder. Así, la síntesis realizada por Lukes (2007) permite visualizar las implicaciones futuras de los resultados aquí planteados.¹⁴⁶ Lukes (2007) parte de tres distintos enfoques para la comprensión del poder. El poder unidimensional es el que comúnmente se traduce en el análisis de conflictos visibles y materiales, los cuales se evidencian por medio de de decisiones públicas tomadas. Este enfoque además estudia las preferencias individuales en el tanto son develadas materialmente en la participación política. El poder bidimensional es similar al anterior, sin embargo comprende también el análisis de la incidencia de agentes para evitar decisiones y dominar las discusiones en torno a temas específicos (control de agenda). Finalmente, el poder tridimensional se refiere a la capacidad de moldear las creencias y deseos de los individuos para, de esta forma, legitimar mecanismos de dominación y control.

Como se puede observar, el análisis de la prevalencia de intereses en política pública que se realizó en este trabajo se enmarca dentro de un enfoque del poder unidimensional y bidimensional. Sin embargo, los resultados obtenidos en lo referente al papel desempeñado por factores cognitivos en los intereses observados en la política cambiaria, son una clara señal de la necesidad de enfocar más investigación politológica en el estudio de la manera en que opera el poder ejercido por las ideas económicas en la definición de política pública. En este sentido, el análisis aquí presentado ha evidenciado que el estudio del poder unidimensional y bidimensional tiene gran capacidad explicativa de la política pública. Sin embargo, dicho análisis también evidenció la relevancia de abordar el objeto de estudio desde una concepción del poder que abarque al enfoque tridimensional.

¹⁴⁶ Se plantean los puntos esenciales del enfoque de Lukes (2007). Esto en el tanto permiten enmarcar el análisis aquí presentado.

Este apartado ha permitido subrayar la relevancia de la crisis internacional para la comprensión de la evolución de la prevalencia de los intereses en la política cambiaria. El análisis ha permitido entender que la variación observada en la constelación de actores asociada a la crisis sucedió como consecuencia del rol fundamental que juegan los componentes cognitivos en la definición de las orientaciones de los actores. En este sentido, se ha podido constatar y validar el argumento que dio origen a la presente investigación.¹⁴⁷ Sin embargo, el estudio realizado ha permitido ahondar en los mecanismos de la constelación de actores que operaron en la modificación de la prevalencia de intereses. Es decir, los factores explicativos de la variación en la prevalencia de intereses que se plantaron en las etapas iniciales de este trabajo (crisis económica internacional y sus consecuencias) fueron corroborados con base en la investigación realizada. Aunado a este hallazgo, la investigación logró esclarecer las formas en que dichos factores incidieron en las relaciones de poder de los actores y, por ende, en la política cambiaria.

7.3 Implicaciones políticas

Hasta este punto, se han evidenciado los cambios observados en la prevalencia de intereses en la política cambiaria a lo largo del periodo de estudio. Además, ha sido posible identificar variaciones en la constelación de actores asociados a dicha evolución. Se ha hecho hincapié en la alteración observada en los componentes cognitivos de las orientaciones de actores, ya que fue en ese elemento de las orientaciones que se observaron mayores modificaciones a lo largo del periodo. Esto ha permitido identificar a la crisis económica internacional y sus efectos en Costa Rica como un hecho asociado a esta alteración en la constelación de actores. A continuación, se extraerán algunas implicaciones políticas a partir de los hallazgos que se puntualizaron a lo largo de este capítulo.

Existe suficiente evidencia que apunta a que el Banco Central de Costa Rica gozó de un mayor margen de maniobra para realizar política monetaria independiente en el primer momento de política. La investigación realizada permite entender que dicha independencia no es estable a lo largo del tiempo. De hecho, en el segundo momento de política, se observó críticas por parte de expertos a las decisiones de la autoridad monetaria.¹⁴⁸ Si bien estas no se constituyeron en presiones de relevancia para las decisiones tomadas (De Paula, comunicación personal, 17 de junio 2015), sí se observa un escrutinio y cuestionamiento

¹⁴⁷ Véase el Marco Metodológico.

¹⁴⁸ Véase el Capítulo 2.

constante a las alteraciones de política. Surge la posible conjetura de que este fenómeno obedeciera a un comportamiento esperado ante la poca experiencia que había en el país respecto al manejo de un régimen cambiario distinto al de las mini devaluaciones.¹⁴⁹ Sin embargo, aparte de dicha posibilidad, el hecho fundamental que arroja la presente investigación es que el escenario de crisis financiera internacional limitó notablemente la libertad del Banco Central para generar política monetaria independiente. Consecuentemente, el mismo escenario de crisis aumentó la posibilidad de los grupos de presión para incidir en la política de la autoridad monetaria. Se plantea así que, en materia de política cambiaria, la presencia de ideas y enfoques de política prevalecientes, reduce el campo de maniobra de los grupos de interés y de presión. Al mismo tiempo dichas circunstancias permiten mayor autonomía a la banca central para implementar política monetaria. En contraste, en escenarios de crisis económicas e incertidumbre en cuanto a los enfoques teóricos “idóneos” para la política monetaria, las posibilidades de que actores corporativos incidan en la política cambiaria aumentan notoriamente. Así, tales circunstancias se constituyen en potenciales amenazas a la independencia política de la banca central.

Todos estos hallazgos permiten realizar algunos apuntes sobre la política económica en una economía pequeña y abierta como la costarricense. En primer lugar, el análisis realizado permite observar que, la existencia de un conjunto interrelacionado de grupos de presión con intereses particulares en la política económica, no necesariamente se constituye en un impedimento para reformas de impacto en el manejo de la economía. La existencia de corrientes internacionales, así como ideas y teorías económicas legitimadoras del accionar de los burócratas son factores que facilitan la implementación de políticas que pueden ir en contra del interés particular de grupos de presión económicos. En particular en el periodo estudiado, la reducción de la inflación asociada al abandono de las minidevaluaciones, fue un resultado deseable que no puede ser atribuido a ningún interés sectorial específico. Esto porque la baja en el crecimiento de los precios es un beneficio que necesariamente incide en el consumidor nacional. En este sentido, el alto nivel de tecnificación que ha alcanzado la banca central permite aumentar las posibilidades de implementación de políticas reformistas en la política monetaria.

Sin embargo, escenarios de incertidumbre en el futuro de la política económica a nivel internacional, así como coyunturas de crisis para la economía nacional o internacional son factores que podrían facilitar la incidencia de intereses particulares en la política monetaria.

¹⁴⁹ Recuérdese que las mini devaluaciones estuvieron vigentes a lo largo de más de veinte años.

Nótese que el sostenimiento de la banda inferior cambiaria fue una política que pudo haber afectado a las mayorías (consumidores), esto por los posibles¹⁵⁰ efectos negativos de altos niveles de inflación generados por la emisión de colones necesaria para defender la banda inferior. Ante la posibilidad de estos escenarios, es pertinente que existan diseños institucionales que limiten el riesgo de que se atente contra la independencia de la banca central. Si bien Costa Rica ha avanzado en esta dirección, esta investigación ha demostrado que aún existen fuertes presiones hacia las decisiones del BCCR, las cuales en circunstancias específicas permean la orientación de las políticas.

Como se puede observar, la comparación de los tres momentos de política ha permitido subrayar la manera como las relaciones económicas y las relaciones políticas tienen una relación dual (recíproca). A lo largo de la investigación, se ha demostrado como diferentes factores de índole económica han delimitado (y o potenciado) la capacidad de incidencia política de los diferentes actores en el marco de la política cambiaria. Al mismo tiempo, se ha podido constatar cómo la prevalencia de intereses en la política cambiaria, así como la orientación de esta, es una función de la interacción de actores corporativos que ejercen influencia política en busca de maximizar su beneficio particular.

Una vez detallados los resultados obtenidos a partir de la comparación de los tres momentos, se procederá a realizar las conclusiones finales de la investigación.

¹⁵⁰ La inflación se mantuvo baja por causa del escenario de desaceleración económica en que se encontraba el país.

8. Conclusiones

“tarde o temprano, son las ideas y no los intereses creados las que presentan peligros, tanto para mal como para bien.” (KEYNES, 1965: p. 337)¹⁵¹

8.1 Principales hallazgos

La presente investigación se planteó como objetivo general dar cuenta de la forma como prevalecieron los intereses de grupos de interés y grupos de presión en la configuración de la política cambiaria en Costa Rica. Para ello primeramente, con base en el objetivo específico número uno, se identificó la orientación de dicha política a lo largo del periodo de estudio. Tal y como se mostró en el Capítulo 2, la política cambiaria tuvo tendencias muy variables. La voluntad inicial fue la de abogar por una flexibilización del régimen cambiario por medio del abandono de las mini devaluaciones. Sin embargo, aparte de los momentos en que se ampliaron las bandas cambiarias y, por lo tanto se favoreció una mayor volatilidad (2007, 2009), hubo varias ocasiones en las que la autoridad monetaria intervino en favor de una menor flexibilidad (2007, 2008, 2011-2013). En este sentido, un primer hallazgo de esta investigación ha sido la visualización de que la orientación de la política presentó direcciones opuestas a lo largo del periodo estudiado. Por lo tanto, el objetivo institucional de control de precios y estabilidad monetaria del Banco Central de Costa Rica, no fue siempre el que guió su política cambiaria, aspecto que fue analizado en los capítulos 2 y 3.

Por otra parte, de conformidad con el segundo objetivo específico, en el Capítulo 3 se ha identificado la prevalencia de intereses en los distintos momentos de política.¹⁵² Se ha mostrado que dicha prevalencia ha sido variable a lo largo del periodo de estudio. Inicialmente, el Banco Central pudo implementar una política acorde con sus objetivos basados en los mandatos legales que rigen su funcionamiento. Es decir, hubo poca presencia de los intereses específicos de los grupos de presión en la política del BCCR, lo cual le permitió a este actor impulsar un esquema de bandas cambiarias que le brindaba mayores posibilidades de combatir la inflación. Todo lo anterior implicó que, en este periodo, se observara fundamentalmente la presencia de intereses del sector bancario y comercial. En el segundo momento de política, la política cambiaria fue muy variable, por lo que la presencia de

¹⁵¹ Publicado originalmente en 1936.

¹⁵² Nótese que esto involucra dos aspectos: la determinación de los actores que vieron plasmados sus intereses en la política cambiaria y la definición del “contenido” de dichos intereses.

intereses no fue estable y la identificación de los actores beneficiados no tuvo mayores implicaciones analíticas.¹⁵³ Por otra parte, fue posible constatar que, la prevalencia de intereses en el tercer periodo mostró una notable variación respecto al primer momento. Así, en este último periodo, hubo una notable prevalencia de intereses del sector exportador, agrícola y turismo, lo cual, como se ha analizado, mermó el margen de maniobra del Banco Central de Costa Rica.

La determinación de la prevalencia de intereses también requirió que se identificaran los intereses que se plasmaron en la política para cada actor en los momentos específicos de política. Así, en el primer periodo se pudo constatar que la implementación de las bandas cambiarias le abrió la posibilidad al sector bancario de incursionar en mercados de derivados financieros. Aunado a esto, las reformas al mercado de divisas le permitieron a los bancos aumentar el diferencial cambiario. Es decir, las reformas asociadas al abandono del antiguo régimen iban acordes a algunos intereses de dicho sector. En el caso del sector comercial, la prevalencia de su interés se dio como resultado de que las mini devaluaciones hacían perder, de forma sostenida, poder de compra al consumidor nacional. Adicionalmente, la devaluación del colón encarecía las importaciones, las cuales son esenciales para los dividendos de los comercios nacionales. Así, el abandono de ese régimen eliminaba los efectos negativos que las mini devaluaciones tenían sobre este sector.

En el tercer momento de política, si bien el número de actores que vieron sus intereses prevalecer fue mayor, en los tres casos (exportadores, agrícola y turismo) se trató de un mismo interés el que se vio materializado en la política. Específicamente, la defensa de la banda inferior cambiaria evitó que una mayor revaluación del colón afectara la competitividad de los tres sectores. Esto por el hecho de que estos actores reciben sus ingresos en dólares pero tienen sus gastos en colones.

Esta revisión de los intereses de cada actor presentes en la política cambiaria permite identificar que, en términos generales, el sector exportador ha sido el que ha obtenido mejores resultados a partir del comportamiento del tipo de cambio. Esto por cuanto el BCCR sólo en una ocasión (2007) disminuyó el nivel de la banda inferior cambiaria. Este hecho se tradujo en que, a lo largo del periodo estudiado, la política cambiaria ha tendido a permitir movimientos al alza del tipo de cambio y, por el contrario, ha impedido que el tipo de cambio

¹⁵³ En el Cuadro 21 se puede ver el detalle de los intereses que se vieron materializados en la política. En el Capítulo 3 se profundiza en el hecho de que esta inestabilidad de los intereses de actores materializados en la política cambiaria, implica que no se puede identificar una prevalencia de intereses en todo el sentido del término.

baje a niveles inferiores a los observados al momento de la implementación de las bandas. Ante este escenario, es posible afirmar, con base en la información recabada, que el sector exportador es el actor que ha mostrado mayor poder político en el escenario de la política cambiaria.¹⁵⁴ Sin embargo, es importante recalcar que esta investigación ha mostrado que dicha capacidad de incidencia está mediada por factores vinculados con los componentes cognitivos de las orientaciones de los agentes. En este sentido, los hallazgos relacionados con el tercer objetivo específico son esclarecedores.

Respecto a tercer objetivo específico de este estudio, el cual se refiere a la determinación de los elementos de las constelaciones de actores que permitieron la prevalencia de intereses, se ha realizado, en el Capítulo 3, un análisis sobre la formación de las orientaciones de cada uno de los actores corporativos.¹⁵⁵ Dicho análisis fue la base para detallar las características de las constelaciones de actores. Una vez definidas las constelaciones de actores en el primer y tercer momento de política, en el Capítulo 4 se estudió su evolución a lo largo del tiempo. En este sentido, la investigación evidenció que el principal elemento que da cuenta de las variaciones en las orientaciones de los actores son los componentes cognitivos. Lo anterior ha tenido lugar por cuanto, el nivel de consenso y fortaleza de las ideas económicas que están presentes en una constelación de actores define, en gran medida, el grado en que las orientaciones de los actores están determinadas por sus intereses materiales.¹⁵⁶ Así, en el caso estudiado se identificó que en el primer momento de política había un consenso en la constelación de actores respecto a la concepción de que el objetivo de control de la inflación debía definir el régimen cambiario. Dicho consenso coincidía con una predominante corriente internacional caracterizada por un enfoque económico monetarista, el cual abogaba por abandonar los esquemas cambiarios que generaran presiones inflacionarias. Todo lo anterior implicó que los actores apoyaran las medidas propuestas por el Central a pesar de que estas se oponían a varios de sus intereses materiales.

La investigación mostró que, en el segundo momento de política, la crisis económica internacional generó cambios en la constelación de actores. El hecho de que esta crisis

¹⁵⁴ Si bien el sector turismo y el sector que compite con bienes importados también se han beneficiado de esta política, estos agentes no participaron activamente en el debate político hasta el tercer momento estudiado. Así, es notorio que es el sector exportador el que evidencia un mayor poder político a lo largo del periodo estudiado.

¹⁵⁵ En la Perspectiva teórica es posible observar que el institucionalismo centrado en actores señala que el análisis de los intereses de los actores se debe abordar a partir del estudio de las constelaciones de agentes.

¹⁵⁶ En el Capítulo 4 se realizó una reflexión sobre la relevancia de este hallazgo para los diferentes enfoques del estudio del poder.

estuviera asociada a políticas financieras de corte neoclásico, implicó que se cuestionaran los marcos cognitivos que habían tenido tanta incidencia en las políticas económicas. Así, la constelación de actores en el tercer periodo estudiado estuvo permeada por cuestionamientos a los componentes cognitivos de las orientaciones de actores. Esto abrió la posibilidad para que los intereses materiales de los agentes moldearan las orientaciones de actores, lo cual se manifestó en las presiones ejercidas por el sector exportador, agrícola y turístico sobre el Banco Central para evitar la flexibilización de la banda inferior. Todo lo anterior ha quedado plasmado en los capítulos 3 y 4.

Como se puede observar, los objetivos propuestos al inicio de esta investigación permitieron describir el juego político y la arena política específica que surgió entre los principales actores en torno a la política cambiaria. Sin embargo, el principal aporte de este trabajo consistió en el hallazgo de posibles factores explicativos que dan cuenta de la modificación en la prevalencia de intereses en la política cambiaria en diversos episodios de dicha política pública. Adicionalmente, se logró detallar la manera como dichos posibles elementos explicativos incidieron en el comportamiento de los actores de cara a la política cambiaria.

Una vez subrayados estos aportes, se procederá a puntualizar algunas limitaciones y obstáculos que se presentaron en la conducción este trabajo. Seguidamente se valorará el rendimiento de la perspectiva teórica utilizada y se mencionaran algunas posibles interrogantes de investigación futuras surgidas a partir de ese estudio.

8.2 Limitaciones en la conducción de la investigación

Este estudio tuvo importantes antecedentes de investigación en Costa Rica sobre grupos de presión y grupos de interés relacionados con distintas políticas económicas.¹⁵⁷ En este sentido, dichos trabajos permitieron mapear varios grupos que han mostrado incidencia en políticas públicas. Sin embargo, la ausencia de investigación politológica sistemática sobre el análisis de la política monetaria en Costa Rica, implicó que se debiera recurrir a una revisión hemerográfica para definir los actores que serían estudiados.¹⁵⁸ Si bien, los resultados de esta selección fueron constatados y validados por medio de revisión documental y bibliográfica así como por medio de las primeras entrevistas realizadas, siempre queda abierta la posibilidad de que se hayan dejado fuera de la investigación a

¹⁵⁷ Véase las secciones 1 y 4 para profundizar en dichas investigaciones.

¹⁵⁸ En la perspectiva metodológica (sección 3) se detallan con más amplitud los criterios utilizados.

determinados actores intervinientes. Esto como consecuencia de los posibles vacíos de información presentes en los medios de prensa. Aunado a este hecho, la limitación de tiempo y recursos impidió que se hiciera un estudio más amplio que abarcara una investigación a profundidad de todas las cámaras, gremios y sectores académicos vinculados a la política económica.

Las entrevistas realizadas fueron de mucha relevancia y enriquecieron los resultados de la investigación. Esto debido a que se logró entrevistar a importantes autoridades de los actores corporativos, así como del BCCR. Sin embargo, existe la posibilidad de que la incidencia política de parte de algunos sectores económicos no se haya realizado por medio de los máximos representantes de cada grupo de presión. Si bien este obstáculo se intentó evitar por medio de un estudio de los miembros de cada actor corporativo y con base en información brindada por personas cercanas a la política cambiaria, se debe tomar en consideración que siempre habrá presión política por parte de personas particulares que no puede ser captada por medio de las técnicas de investigación disponibles.

Otra limitación respecto a la información utilizada surgió como consecuencia de la poca disponibilidad de documentos oficiales de los diferentes actores corporativos. A pesar de que el periodo estudiado es reciente, los agentes, en general, no disponen de documentos que contengan sus posturas respecto al tema cambiario. Asimismo, estudios económicos realizados a lo interno de las cámaras no se ponen a disposición de terceros. Este obstáculo fue parcialmente superado por medio de la colaboración de personas que, por un interés particular, aún conservaban documentos generados por los distintos gremios con motivo de la política cambiaria. Por otra parte, si bien el BCCR pone a disposición del público todas sus publicaciones, reglamentos y acuerdos de la Junta Directiva, las actas de las sesiones de dicho órgano no son públicas. Si bien se logró tener acceso a dicha actas, estas no detallan las discusiones suscitadas al momento de tomar los acuerdos de política.

La existencia de estos obstáculos no impidió que se obtuviera un importante acervo de información que permitiera alcanzar los objetivos de investigación propuestos. En este sentido, este trabajo es un importante punto de partida para generar investigación desde la Ciencia Política que dé cuenta de las relaciones de poder surgidas en torno a la política monetaria. Se enfatiza en que, para poder captar a plenitud la forma en que opera el poder en este escenario de política, se requiere realizar mayores investigaciones sobre la temática. En el inciso 8.4 se ahondará al respecto. Antes, se realizarán algunos apuntes sobre la perspectiva teórica utilizada.

8.3 Consideraciones sobre la perspectiva teórica

La presente investigación utilizó una perspectiva teórica que, si bien se deriva de tradiciones ampliamente empleadas en la investigación empírica en ciencia política (elección racional e institucionalismo), plantea varias categorías de análisis que no habían sido valoradas en un entorno como el costarricense. Por este motivo, este estudio ha permitido evaluar el rendimiento analítico del institucionalismo centrado en actores en un contexto de investigación de políticas económicas en Costa Rica.

Ha sido evidente que el principal aporte de esta perspectiva teórica se deriva de la capacidad explicativa que se puede desarrollar a partir de varios de los conceptos que se proponen en este marco de análisis. Específicamente, las nociones de orientaciones de actores y constelaciones de actores han sido de gran utilidad. Lo anterior debido a que, es por medio de esas categorías de análisis que se puede dilucidar las formas como diversos factores inciden en la orientación de la política estudiada. Así, en este trabajo, se logró entender el papel central de los componentes cognitivos para entender la incidencia política de los distintos grupos de presión. El hecho de que la perspectiva teórica permitiera entender **las formas** como los diversos factores operaron para incidir en la política cambiaria, se constituyó en un elemento de gran valor para este trabajo. Esto porque, de esta manera, se pudo trascender un análisis que se redujera a la identificación de actores con poder de incidencia y se abordara el análisis de los mecanismos que explican cómo se materializa dicha incidencia.

Esta característica del enfoque teórico propuesto es el resultado de la fusión entre la tradición teórica de la elección racional y el institucionalismo. Así, este marco analítico logra abarcar, para una misma política pública, elementos explicativos que cada perspectiva teórica aislada ignora. En particular, esta característica ha permitido visualizar que, para el caso de la política monetaria, existe una tensión entre la influencia de los intereses materiales de los agentes y las ideas y enfoques predominantes de política económica. Como se puede observar, se enfatiza en la complementariedad entre elementos propios de la elección racional (intereses) y factores explicativos propios del institucionalismo (ideas y normas).

Sin embargo, el hecho recién descrito también implica que el institucionalismo centrado en actores haya mostrado algunas limitaciones a lo largo de este trabajo. Las categorías de análisis y conceptos de este enfoque no necesariamente se adaptan a todos los escenarios de política pública. Así, como se ha señalado anteriormente, en el segundo

momento de política la variabilidad en las decisiones del Central y la poca constancia en las posturas de los grupos de presión implicaron que no se pudiera describir una configuración específica de la constelación de actores. En este sentido, es necesario que la perspectiva teórica pueda ser adaptada para que las categorías de análisis permitan realizar estudios en coyunturas de duración variable. En este sentido, el enfoque presenta la fortaleza de que sus categorías permiten realizar comparaciones con gran rendimiento analítico entre diferentes momentos de política pública. No obstante, la descripción de cambios de política paulatinos e incrementales no se adapta adecuadamente a esta perspectiva de análisis. En suma, el institucionalismo centrado en actores ha probado ser de gran valor explicativo para los objetivos de investigación aquí propuestos. Sin embargo, como sucede con cualquier enfoque de análisis, esta debe ser valorada en una mayor cantidad de estudios, para que de esta forma pueda ser adaptada para maximizar su valor analítico.

8.4 Investigaciones futuras

Este trabajo ha mostrado la existencia de relaciones de poder entre distintos actores corporativos en torno a la política monetaria. Dichas relaciones tienen particularidades respecto a las que se observan en otros espacios de política, lo cual permite extraer conclusiones novedosas sobre el ejercicio del poder en el país. Por otra parte, los resultados de dichas relaciones tienen notables efectos en decisiones monetarias con alto impacto en la economía nacional. En este sentido, existe una importancia académica y práctica en el desarrollo de investigaciones de corte politológico de la política monetaria en el país. Los estudios del poder en diferentes políticas públicas en Costa Rica han generado importantes insumos sobre la política nacional¹⁵⁹; sin embargo, la política monetaria ha sido ignorada por la ciencia política en Costa Rica. Por este motivo, existe un imperativo de estudiar sistemáticamente esta rama de la política económica.

Por otra parte, se ha identificado el papel central jugado por los marcos cognitivos en la definición de la política monetaria. Sobre este punto, se requiere mayor cantidad de trabajos empíricos en Costa Rica sobre la incidencia de las ideas económicas en la definición de la política pública.¹⁶⁰ Esto por cuanto es necesario un mayor nivel de conceptualización y

¹⁵⁹ En la introducción se especifican estos trabajos

¹⁶⁰ En el Capítulo 4 se realizó una breve reflexión sobre la relevancia de este tipo de investigaciones para el estudio del poder político.

especificidad en cuanto a las diferentes corrientes económicas y los marcos cognitivos que estas generan, para así poder dotar a las investigaciones futuras de conceptos con mayor nivel de uniformidad. Lo anterior permitiría garantizar la generación de conocimiento acumulativo y riguroso. Este hecho abre la posibilidad de que se realicen estudios de muy variado bagaje teórico y epistemológico¹⁶¹ en aras de entender desde una perspectiva más amplia el funcionamiento de las ideas económicas en la definición de política pública.

Finalmente, es menester ahondar en estudios similares al aquí realizado que abarquen la política monetaria en su totalidad. El hecho de que aquí solo se enfatizara en la política cambiaria, impidió analizar a profundidad presiones sobre elementos tan relevantes como lo son: tasas de interés y emisiones monetarias. Por otra parte, la alta interrelación que existe entre las diferentes herramientas de la política monetaria requiere que, en aras de comprender plenamente el accionar de las autoridades, se deban incluir, en las investigaciones de este tipo, todos los instrumentos de política que tiene a su disposición el Banco Central de Costa Rica.

Para finalizar este documento, es relevante realizar algunas valoraciones personales referentes a inquietudes sobre la agenda de investigación de la ciencia política y la economía en Costa Rica. Es evidente que el estudio científico de los fenómenos sociales y políticos que tienen mayor incidencia sobre las sociedades actuales requiere de diseños de análisis que no se circunscriben a una disciplina específica. Si bien, tanto la Ciencia Política como la Economía han generado a lo largo de varios años conocimiento de gran valor para la sociedad costarricense, hoy en día las diferentes áreas de las ciencias sociales deben transformarse si pretenden mantener la relevancia que las ha caracterizado. El desarrollo aislado de las disciplinas ha tenido el valor de generar altos niveles de profundidad y complejidad en las herramientas de análisis. Ahora, si se pretende que dichas herramientas sean empleadas adecuadamente en favor del mejoramiento de las sociedades actuales, resulta necesario abordar objetos de estudio que tienen una naturaleza compleja que no pueden ser comprendidos a cabalidad desde disciplinas aisladas del resto de Ciencias Sociales. En suma, la posibilidad de generar investigaciones sobre las principales interrogantes que aquejan a las democracias actuales, pasa por la realización de esfuerzos en la academia para disminuir el aislamiento de las disciplinas en favor de una mayor relevancia de sus aportes a la sociedad.

¹⁶¹ En el Capítulo 4 se hizo referencia al poder tridimensional de Lukes como uno de los enfoques desde los que se propone un abordaje de este tipo de relaciones de poder.

9. Bibliografía

Libros

Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Business.

Birkland, T. *An Introduction to the Policy Process: Theories, concepts and models of public policy making*. New York: ME Sharp.

Cohen, B. J. (1995). 'The triad and the unholy trinity: Problems of international monetary Cooperation,' in J. Frieden and D. Lake, eds., *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*. London: Routledge

Delgado, F. (2000). *La Política Monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central*. San José: Banco Central de Costa Rica.

Frieden, J., & Stein, E. (2001). *The Currency Game: Exchange Rate Politics in Latin America*. Washington DC: BID.

Frieden, J., Lake, D., & Broz, L. (2010). *International Political Economy*. New York: w w Norton & Company.

Guardia, J. (1993). *Del cambio fijo a la liberalización cambiaria*. San José: Litografía e imprenta Lil.

Keynes, J. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994). *El diseño de la investigación social: La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza.

Lizano, E., & López, G. (2006). *Estudio Anual 2006: Régimen Cambiario en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.

Lukes, S. (2007) *El Poder un Enfoque Radical*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Mayntz, R., & Scharpf, F. (1995). *Gesellschaftliche Selbstregelung und Politische Steuerung*. Frankfurt/New York: Campus.

Meynaud, J. (1978). *Los Grupos de Presión*. Buenos Aires: Univesitaria de Buenos Aires.

Oatley, T. (2008). *International Political Economy: Interests and institutions in the Global Economy*. New York: Pearson Longman.

Obstfeld, M y Rogoff, K. (1996). *Foundations of International Macroeconomics*. MIT Press. Cambridge Massachusetts

Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo: Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa.

Raventós, C. (2001). *Democracia y Proceso de Aprobación de las Políticas de Ajuste en Costa Rica*. En J. Rovira, *La democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI* (págs. 365-380). San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor Centered Institutionalism in Policy Research*. Colorado: Westview Press.

Schmitt-Grohe, S; Uribe, M y Woodford, M. (2015). *International Macroeconomics*. Columbia University.

Shepsle, K. (2006). *Rational Choice Institutionalism*. En R. Rhodes, S. Binder, & B. Rockman, *Oxford Handbook of Political Institutions* (págs. 23-38). New York: Oxford University Press.

Soho, C. (1992). *La Mano Visible del Mercado*. San José: CRIES.

Stilwell, F. (2012). *Political Economy: The Contest of Economic Ideas*. Melbourne: Oxford University Press

Tomz, M. (2013). "International Finance" en Carlsnaes W., Risse T., Simmons B. *Handbook of International Relations*. Londres: SAGE.

Vega, M. (1994). *La exportación de bienes no-tradicionales en Costa Rica a partir de la década del ochenta: rasgos económicos y político-organizativos del sector*. San José: Instituto de Investigaciones Sociales.

Artículos de revistas

Alston, R., Kearl, J., & Vaughan, M. (1992). Is There a Consensus Among Economists in the 1990s? *American Economic Review*, 82 (2), 203-209.

Baines, A. (2001). Capital Mobility, Perspectives and Central Bank Independence: Exchange Rate Policy since 1945. *Policy Sciences*, 34 (2), 171-193.

Baumgartner, S. (2010). *Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 80-95.

Bernhard, W., & Leblang, D. (1999). Democratic Institutions and Exchange Rate Commitments. *International Organisation*, 71-97.

Broz, L., Frieden, J., & Weymouth, S. (2008). Exchange Rate Policy Attitudes: Direct Evidence from Survey Data. *IMF Staff Papers*.

Carrillo, C., & Carrillo, M. (1999). El Régimen Cambiario más Apropiado para Costa Rica en el Contexto de su Integración Internacional. *Economía y Sociedad* , 31-50.

Edwards, S. (1996). The determinants of the choice between flexible and fixed exchange-rate regimes. *NBER Working Paper N 5756*.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* , 275-296.

León, A. (2012). Algunos apuntes históricos sobre el sector financiero costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos* , 213-240.

March, J., & Olsen, J. (2005). Elaborating the "New Institutionalism". *Arena* .

Papaionnou, M. (3 de 2003). Determinants of the choice of Exchange Rate Regimes in Six Central American Countries: An Empirical Analysis. *IMF Working Papers* . Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Robles, F. (2010). Nuevos Espacios de Acumulación: Modelo de Ajuste Estructural en El Salvador y Costa Rica 1980-1999. *Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica* , 97-117.

Robles, F. (2011). Los de entonces ya no son los mismos. Acumulación por desposesión en la última década en El Salvador y Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos* , 105-137.

Robles, F. (2014). Transformaciones y concentración en grupos de poder económicos en Costa Rica 1980-2012. *Revista Mexicana de Sociología* , 37-58.

Rubli, F. (2007). Transformación Silenciosa de la Banca Central: Dos décadas de evolución. *Análisis Económico* , 221-242.

Saborío, G. (1997). Los Regímenes Cambiarios En Costa Rica: Evolución Histórica y Evaluación de Algunas Alternativas Teóricas. *Economía y Sociedad* , 99-114.

Schmitter, P. (1974). Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics* , 30 (1), 85-131

Trabajos finales de graduación

-Alpizar, F. (2004). Análisis Político del Sector Lácteo Costarricense ante el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México (1993-2003). Tesis para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas. San José, Costa Rica.

- Arias, O. (1967). Grupos de Presión en Costa Rica. Tesis de Grado en Derecho . San José: Universidad de Costa Rica.
- Blanco, R. (2010). Transformaciones del Sector Exportador Costarricense en la Transición del Modelo de Sustitución de Importaciones al Modelo de Libre Comercio (1982-1996). Estudio de Caso de las Redes Imbricadas de Agentes Público Privados. Tesis para optar por el grado de doctor en Ciencias Políticas. San José, Costa Rica.
- Hernandez, E. (1994). Los sectores productivos organizados en camaras empresariales ante la decisión del gobierno de Costa Rica de incorporarse al GATT: Política y Negociación. Tesis para optar por el grado Magister Cientae . San José: Universidad de Costa Rica.
- Molina, E. (2009). Estrategia de Socialización Profesional y Política Pública: El caso del Equipo Negociador del TLC con Estados Unidos. Tesis para optar por el grado de Doctora en Ciencias Sociales. Flacso Guatemala
- Vásquez, J. (2008). Costa Rica. la corporativización empresarial de las políticas públicas en el actual estilo nacional de desarrollo: El caso de PROCOMER. Tesis para optar por el grado de Máster en Sociología. San José.
- Villalobos, A. (2000). Reforma al Sistema Financiero Costarricense, ruptura del monopsonio en la captación de los depósitos a la vista e influencia del Sector Bancario Privado durante la administración Figueres Olsen. Tesis para optar por el grado de licenciado en Ciencias Políticas. San José, Costa Rica.

Artículos de periódicos

- Agencia EFE. (7 de 8 de 2013). El sector exportador de Costa Rica está preocupado por bajas ventas en 2013. *Agencia EFE* .
- Agencia EFE. (28 de 1o de 2010). Sector turístico costarricense prevé despidos por caída del dólar. *Agencia EFE* .
- Alvarado, E. (23 de 5 de 2003). Minidevaluación: La Polémica Continúa. *La Nación* .
- Araya, M. (1 de 1 de 2011). Tipo de cambio es tema crítico. *La Nación*.
- Arias, J. (9 de 1 de 2012). Banca incursiona en derivados cambiarios. *La Nación* .
- Arias, J. (18 de 9 de 2010). Exportadores temen menor empleo por baja del dólar. *La Nación* .
- Arias, J. (26 de 10 de 2011). Uso de coberturas cambiarias aumenta en mercado bursátil. *La Nación*.
- Barquero, M. (22 de 11 de 2007). Bancos Reaccionan y Bajan Tipo de Cambio. *La Nación* .

Barquero, M. (22 de 11 de 2007). Exportadores Denuncian Incremento de Costos. *La Nación* .

Barquero, M. (25 de 1 de 2009). Exportadores Piden Volver a Minidevaluaciones del Colón. *La Nación* .

Barquero, M. (25 de 2 de 2011). Economistas abogan por más apoyo al agro. *La Nación* .

Bermúdez, K. (16 de 12 de 2007). El sector exportador prevé un 2008 positivo . *El Financiero* .

Bermúdez, K. (30 de 8 de 2009). Empleo exportador cayó un 14%. *El Financiero* .

Bermúdez, M. (22 de 9 de 2010). Agricultores advierten que costos crecientes provocarán crisis. *La Nación* .

Bermúdez, M. (5 de 8 de 2013). Crisis del sector agrícola de Costa Rica se profundizó en el 2012. *La Nación* .

Camacho, A. (18 de 7 de 2010). Bamboleo del dólar castiga a hoteles. *El Financiero* .

Camacho, A. (28 de 3 de 2011). Comercio defiende baja en precios. *La Nación* .

Camacho, A. (24 de 10 de 2011). Pequeños hoteles con balance en rojo. *La Nación* .

Conejo, C. (25 de 5 de 2005). Los riesgos de variar el tipo de cambio. *La Nación* .

Delgado, E. (11 de 6 de 2007). Exportadores costarricenses compensan inmovilidad cambiaria . *El Financiero* .

Delgado, E. (25 de 11 de 2007). En Costa Rica hay sorpresas por modificación de bandas cambiarias . *La Nación*

Delgado, E. (25 de 5 de 2008). Costa Rica registra importaciones por US\$ 1.500 millones en abril. *El Financiero*

Delgado, E. (24 de 8 de 2008). Bandas requerirían un nuevo ajuste... y pronto. *El Financiero* .

El Financiero. (22 de 10 de 2006). Puestos de bolsa se anticipan a nuevo régimen . *El Financiero* .

El Financiero. (29 de 10 de 2006). Riesgo cambiario activa mercado de coberturas . *El Financiero* .

El Financiero. (10 de 9 de 2006). Central aprueba norma para nuevo sistema cambiario . *El Financiero* .

El Financiero. (24 de 9 de 2006). Empresarios deberán vigilar tasas de interés con régimen cambiario de bandas. *El Financiero* .

El Financiero. (26 de 2 de 2006). Nuevo sistema cambiario con impacto impredecible . *El Financiero*.

González, G. (11 de 5 de 2008). La presidente de Cadexco se muestra preocupada por el alza del dólar. *El Financiero* .

González, G. (1 de 3 de 2009). Exportadores en alerta roja. *El Financiero* .

Jiménez, R. (17 de 7 de 2008). Mejor Volver a la Minidevaluación. *La Nación* .

Krugman, P. (24 de 7 de 2015). The M.I.T. Gang. *The New York Times* .

La Nación. (7 de 12 de 2007). Exportadores logran acceso más ágil a las exoneraciones . *La Nación* .

La Nación. (10 de 6 de 2008). Importación de bienes y servicios supera cada vez más exportación. *La Nación* .

La Nación. (22 de 11 de 2007). Banco Central permitirá al dólar bajar hasta en un 4%. *La Nación* .

Lara, J. (27 de 10 de 2010). Comercio pide a Gobierno evitar influir en tipo de cambio. *La Nación* .

Leal, D. (20 de 5 de 2005). Banco Central busca opción para desechar minidevaluaciones . *La Nación* .

Leal, D. (25 de 11 de 2006). Banqueros dicen que sistema de bandas debe ser transitorio . *La Nación* .

Leal, D. (26 de 11 de 2007). Bancos estiman pérdidas por US\$ 910 millones por cambios a banda cambiaria . *La Nación* .

Leitón, P. (13 de 1 de 2006). Analistas expresan discrepancia ante plan para flexibilizar el sistema cambiario . *La Nación* .

Leitón, P. (27 de 5 de 2006). Economistas aprueban flexibilización cambiaria . *La Nación* .

Leitón, P. (11 de 9 de 2006). Economistas descartan variación en tipo de cambio para el corto plazo . *La Nación* .

Leitón, P. (9 de 11 de 2005). Central insiste en variantes en política monetaria y cambiaria . *La Nación* .

Leitón, P. (5 de 12 de 2005). Expertos consideran viable el sistema de metas para la inflación . *La Nación* .

Leitón, P. (14 de 10 de 2013). Dólar estable suaviza las alzas de precios en carros y enseres en Costa Rica. *La Nación* .

Leitón, P. (14 de 1 de 2013). Ingreso de dólares pone en aprietos estabilidad económica. *La Nación* .

Leitón, P. (15 de 10 de 2010). Gobierno y el Banco Central valoran influir en tipo de cambio. *La Nación* .

Leitón, P., & Fallas, H. (17 de 7 de 2008). Entrevista: Francisco de Paula Gutierrez. *La Nación* .

Leitón, P., & Fallas, H. (17 de 7 de 2008). Precio del Dólar Subió 18 y Sobrepasó los 551. *La Nación* .

Loría, L. (27 de 7 de 2008). El BCCR tiene miedo a flotar. *El Financiero* .

Mayorga, G. (15 de 11 de 2012). Banca privada seguirá enfrentada a un tipo de cambio bajo. *El Financiero* .

Mayorga, G. (23 de 11 de 2012). Aumentan Presiones a la Baja en el Tipo de Cambio. *El Financiero*.

Mayorga, G. (18 de 8 de 2010). Banco Central asegura que no modificará piso de banda cambiaria. *La Nación* .

Mayorga, G. (5 de 7 de 2012). Sector turismo pide más estabilidad en el tipo de cambio .

Mayorga, G., & Morales, S. (2 de 11 de 2010). Banco Central insiste en que no intervendrá en mercado cambiario. *La Nación* .

Morales, S. (26 de 10 de 2010). Cámara de Comercio pide evitar intervención en el dólar. *La Nación* .

Morales, S. (20 de 12 de 2012). Banco Central Preocupado por la Entrada de Capitales Foráneos. *El Financiero* .

Murillo, Á., & Fallas, H. (30 de enero de 2009). Gobierno propone reducir horas de trabajo para evitar despidos. *La Nación*

Ramírez, E. (25 de 3 de 2007). Productores de Costa Rica en zona de confort sobre sistema de bandas cambiarias. *El Financiero* .

Ramírez, E. (12 de 07 de 2010). Más sismos entre las bandas. *La Nación* .

Rodríguez, A. (30 de 1 de 2013). Canatur: Política monetaria del país asfixia al sector turístico. *La Nación* .

Rojas, J. (8 de 3 de 2007). Consultora Ecoanálisis prevé caída en tipo de cambio . *La Nación* .

Rojas, R. (4 de 1 de 2008). Comercio se frota las manos . *Al Día* .

Umaña, J. (29 de enero de 2009). Arias anuncia plan para combatir la crisis. *La Nación* .

Vindas, L. (26 de 4 de 2010). Comerciantes señalan deudas del Gobierno sector empresarial. *La Nación* .

Vindas, L. (20 de 9 de 2010). Empresarios turísticos disconformes con volatilidad del dólar. *La Nación* .

Vindas, L. (25 de 5 de 2011). Luis Liberman: ' Tipo de cambio afecta rentabilidad, no competitividad'. *La Nación* .

Vindas, L. (12 de 5 de 2012). Sector agrícola insiste en crisis y solicita ayuda integral. *La Nación* .

Entrevistas

Araya, M. (16 de 3 de 2015). Entrevista sobre Sector Exportador y Política Cambiaria. (M. Herrera, Entrevistador). Café Dulce Refugio. Escazú. 9am.

Bolaños, R. (21 de 5 de 2015). Entrevista Política Cambiaria BCCR Periodo 2010-2013. (M. Herrera, Entrevistador). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca. 5pm.

Calvo, V. (27 de 8 de 2015). Cámara de Comercio y Política Cambiaria. (M. Herrera, Entrevistador). Oficinas personales. San José. 11am.

Jiménez, R. (30 de 7 de 2015). Entrevista sobre Política Cambiaria y el Sector Fianaciero. (M. Herrera, Entrevistador). Universidad de Costa Rica. San Pedro de Montes de Oca. 9am.

De Paula, F. (17 de 6 de 2015). Entrevista sobre Política Cambiaria Periodo 2003-2010. (M. Herrera, Entrevistador). Oficinas de CEFSA. San Pedro de Montes de Oca. 10:30am

Pérez, P. (19 de 2 de 2015). Entrevista sobre control Político Parlamentaria al Banco Central. (M. Herrera, Entrevistador). Club Unión. San José.2:30pm

Segnini, M. (26 de 2 de 2015). Entrevista CADEXCO y Política Cambiaria. (M. Herrera, Entrevistador). Oficinas de la empresa DESACARGA. San José. 3pm.

Vargas, G. (18 de 8 de 2015). Sector Agrícola y Política Cambiaria. (M. Herrera, Entrevistador). Vía telefónica. 1:30pm

Otros documentos

Arias, O. (29 de 1 de 2009). Plan Escudo: Protección Social y Estímulo Económico frente a la Crisis Internacional. *Presentación Plan de Medidas contra la Crisis* . San José.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (1 de 2006). Informe de Inflación, Enero 2006. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (7 de 2005). Informe de Inflación, Julio 2005. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (7 de 2006). Informe de Inflación, Julio 2006. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (3 de 2004). Memoria Anual 2003. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (3 de 2005). Memoria Anual 2004. San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (1995). Memoria Anual 1995. San José: Banco Central de Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (29 de 1 de 2007). Artículo 5, Acta Sesión 5314-2007. San José.

Banco Central de Costa Rica. (21 de 11 de 2007). Artículo 3 Acta de la Sesión 5356-2007. San José: Banco Central de Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (5 de 7 de 2008). Artículo 3 del Acta de la Sesión 5386-2008. San José: Banco Central de Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (21 de 1 de 2009). Artículo 5 Acta 5411-2009. San José: Banco Central de Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (13 de 10 de 2006). Artículo 5 Acta de la Sesión 5300-2006. San José: Banco Central de Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica. (s.f.). *Tipo de Cambio Promedio MONEX*. Recuperado el 13 de 10 de 2014, de <http://indicadoreseconomicos.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%20748>

Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo. (3 de 2003). Costa Rica: Financial Sector Assesment. Financial Sector Assesment Program.

CADEXCO. (2012). *Cámara de Exportadores de Costa Rica*. Recuperado el 10 de 7 de 2015, de <http://www.cadexco.net/>

Cámara de Comercio de Costa Rica. (2014). Informe Anual de Labores 2013-2014. San José, Costa Rica.

Cámara de Comercio de Costa Rica. (s.f.). *Cámara de Comercio de Costa Rica. Acerca de la Cámara*. Recuperado el 9 de 7 de 2015, de <http://www.camara-comercio.com/nosotros-historia.php>

Cámara de Exportadores de Costa Rica. (2014). Situación y Perspectivas del Sector Exportador Costarricense. San José, Costa Rica.

Cámara Nacional de Turismo. (2013). *CANATUR*. Recuperado el 21 de 8 de 2015, de <http://www.canatur.org/>

Cámara Nacional de Turismo. (2014). Estatutos de la Cámara Nacional de Turismo. San José, Costa Rica.

Carstens, A. (12 de 7 de 2004). Twenty Years Without a Crisis in Costa Rica: The IMF's View. San José, Costa Rica: Fondo Monetario Internacional.

Consejeros Económicos y Financieros S.A. (2006). El régimen cambiario de bandas en Costa Rica: Objetivos, naturaleza y resultados de las primeras semanas de implementación. San José, Costa Rica.

Centro de Investigación y Estudios Políticos –CIEP– (2015). Proyecto de investigación: Élite y Perfil de la Representación Política en Costa Rica 1949- 2014. Investigador principal: Steffan Gómez Campos. Universidad de Costa Rica. Costa Rica.

Fondo Monetario Internacional . (4 de 2003). Costa Rica: Financial Sector Stability Assessment. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (30 de 6 de 2004). Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy Frameworks. Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (7 de 3 de 2003). IMF Concludes 2002 Article IV Consultation with Costa Rica. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

Fondo Monetario Internacional. (31 de 7 de 2006). *Fondo Monetario Internacional*. Recuperado el 18 de 5 de 2013, de <http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2006/eng/0706.htm>

Guardia, J. (s.f.). Liberalización Cambiaria en Costa Rica. Trabajo sin publicar.

Gutiérrez, F. d. (15 de 6 de 2010). Informe Final de Labores. San José, Costa Rica: BCCR.

Méndez, E., Prado, E., Solano, M., & Mora, C. (Abril de 2002). Opciones de política cambiaria para Costa Rica: Borrador para discusión. Banco Central de Costa Rica.

Mora, M., & Prado, E. (Junio de 2007). El régimen de banda cambiaria: Hacia la flexibilidad cambiaria y el control de la inflación. Programa Estado de la Nación.

Quirós, L. (2013). Política monetaria del país asfixia al sector turístico. San José: CANATUR.

UPA Nacional. (1981). Estatuto UPA Nacional. Cartago, Costa Rica.

UPA Nacional. (s.f.). *UPA Nacional: Por la dignificación del agricultor*. Recuperado el 2 de 8 de 2015, de <http://upanacional.com/acercaDe.html>

10.1 Guías de Entrevista¹⁶²

Introducción general¹⁶³

Primeramente, quiero agradecerle por su tiempo y colaboración para esta investigación. Mi estudio se centra en analizar posibles factores políticos y económicos que hayan incidido en la política cambiaria en Costa Rica. Por este motivo, la información que usted me pueda brindar será de gran utilidad para enriquecer mi trabajo. También es importante subrayar, que esta entrevista será utilizada únicamente con fines académicos.

Guía de entrevista semi estructurada a Mónica Araya (Ex presidenta de CADEXCO 2006-2012).

Realizada el 16 de marzo de 2015 en el Café Dulce Refugio en Escazú a las 9am.

Objetivos:

- Entender la naturaleza y el funcionamiento interno de la Cámara de Exportadores.
- Conocer la posición del sector exportador ante las diferentes etapas de la política cambiaria en el periodo estudiado.
- Conocer los mecanismos de presión que ha utilizado CADEXCO en relación con sus intereses en la política cambiaria.
- Valorar el nivel de incidencia en la política cambiaria por parte del sector exportador.
- Conocer los vínculos de este sector con otros grupos de presión y de interés.

Puntos que se deben tratar:

CADEXCO:

- Miembros y sus intereses particulares.
- Mecanismos de toma de decisión.
- Nivel de independencia y marco de acción de la Junta Directiva.

CADEXCO ante la idea de las mini devaluaciones.

- Valoración de la política.
- Marcos económicos de análisis.

¹⁶² Debido a que la entrevista realizada a la ex Diputada Patricia Pérez Hegg fue de carácter meramente exploratorio, dicha guía no será incluida en esta sección.

¹⁶³ Utilizada en todas las entrevistas.

-Resultados para el sector exportador.

CADEXCO en el periodo de transición.

-Valoración de la posibilidad de abandono de las minis.

-Mecanismos de presión e incidencia.

-Relaciones y apoyos con otras cámaras y sectores.

Presiones ante aumento de la flexibilidad (2007, 2009)

-Mecanismos de incidencia.

-Vínculos con el gobierno.

-Relaciones con otras cámaras.

Posición ante rigidez en el 2012-2013

-Resultados de la política para el sector exportador.

-Nivel de conflictividad y o cooperación con otros sectores productivos ante posibles posturas encontradas.

-Manejo de la posibilidad de que se permitiera una mayor caída del tipo de cambio.

Guía de entrevista semi estructurada a Rodrigo Bolaños (Ex presidente del BCCR (1995-1998 y 2010-2014) y asociado de Ecoanálisis).

Realizada el 21 de mayo de 2015 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica a las 5pm.

Objetivos:

-Identificar posibles virajes de política respecto al periodo en el que estuvo al mando del Central Francisco de Paula Gutiérrez

-Conocer las razones que llevaron, a partir del 2012, al Banco Central a no modificar la banda inferior.

-Conocer y entender posibles contradicciones y posiciones que se presentaron en las discusiones de la Junta Directiva.

-Informarse sobre presiones y posturas de grupos de la sociedad civil en el periodo en que estuvo al mando del BCCR.

-Obtener información sobre las posibles preocupaciones del sector empresarial en el periodo entre 2003 y 2010.

-Obtener información sobre la asesoría respecto a la política cambiaria que dio Ecoanálisis al sector empresarial entre 2003 y 2010.

-Conocer posible vínculos entre Ecoanálisis y otros grupos de presión y de interés.

Puntos que se deben tratar en la entrevista:

Etapas en el BCCR

Discusión sobre política cambiaria a partir de 2010

-Razones económicas para la política de rigidez

-Postura de la Junta Directiva.

-Postura del gobierno.

-Postura de los grupos de presión.

-Contraste con la política del BCCR durante la presidencia de Francisco de Paula Gutiérrez.

Decisión de impedir entrada de capitales.

-Razones económicas.

-Nivel de congruencia con política monetaria y cambiaria previa.

-Críticas de diversos sectores.

-Crítica específica de sectores académicos.

Presiones de grupos de la sociedad civil.

-Cámaras empresariales.

-Sectores académicos.

-Otros tipos de presiones.

Etapas en Ecoanálisis

Preocupaciones de sectores empresariales.

-Presencia o ausencia de demanda de asesoría sobre política cambiaria.

-Sectores demandantes.

-Marcos evaluativos que se han transmitido a empresarios.

Marco de acción de Ecoanálisis

- Vínculos de Ecoanálisis con otras organizaciones.
- Relación con el gobierno.

Guía de entrevista semi estructurada a Vanessa Calvo (miembra de la Junta Directiva de la Cámara de Comercio de Costa Rica 2006-2015).

Realizada el día 27 de agosto de 2015 en las oficinas personales de la entrevistada en San José. 11am.

Objetivos:

- Entender la naturaleza y el funcionamiento interno de la Cámara de Comercio.
- Conocer la posición del sector comercial ante las diferentes etapas de la política cambiaria en el periodo estudiado.
- Conocer los mecanismos de presión que ha utilizado CC en relación con sus intereses en la política cambiaria.
- Valorar el nivel de incidencia en la política cambiaria por parte del sector comercial.
- Conocer los vínculos de este sector con otros grupos de presión y de interés.

Puntos que se deben tratar:

Cámara de Comercio:

- Miembros y sus intereses particulares.
- Mecanismos de toma de decisión.
- Nivel de independencia y marco de acción de la Junta Directiva.

Cámara de Comercio ante el abandono de las mini devaluaciones.

- Postura de miembros sobre dolarización.
- Valoración de la política.
- Resultados para el sector importador.
- Resultados para el sector productor de bienes no transables.

Cámara de Comercio en el periodo de transición.

- Valoración de la posibilidad de abandono de las minis.

- Mecanismos de presión e incidencia.
- Relaciones y apoyos con otras cámaras y sectores.

Presiones ante aumento de la flexibilidad (2007, 2009)

- Mecanismos de incidencia.
- Vínculos con el gobierno.
- Relaciones con otras cámaras.

Posición ante rigidez en el 2012-2013

- Resultados de la política para el sector comercial.
- Nivel de conflictividad con otros sectores productivos ante posibles posturas encontradas.
- Manejo de la posibilidad de que se permitiera una mayor caída del tipo de cambio.

Guía de entrevista semi estructurada realizada a Ronulfo Jiménez (asesor económico de la ABC)

Realizada el 30 de julio de 2015 en la Universidad de Costa Rica en San Pedro de Montes de Oca. 9am.

Objetivos:

- Entender la naturaleza y el funcionamiento interno de la Asociación Bancaria Costarricense.
- Entender las particularidades de la ABC en comparación con otras cámaras empresariales.
- Conocer la posición del sector bancario ante las diferentes etapas de la política cambiaria en el periodo estudiado.
- Conocer los mecanismos de presión que ha utilizado ABC en relación con sus intereses en la política cambiaria.
- Valorar el nivel de incidencia en la política cambiaria por parte del sector bancario.
- Conocer los vínculos de este sector con otros grupos de presión y de interés.

Puntos que se deben tratar:

La asociación bancaria costarricense:

- Relaciones entre miembros. Específicamente entre entidades públicas y privadas.
- Mecanismos de toma de decisión.

- Nivel de independencia y marco de acción de la Junta Directiva.

La ABC ante la idea de las bandas cambiarias.

-Valoración de la política.

-Resultados para el sector financiero.

-Grados de uniformidad de los efectos de la política en las diferentes entidades bancarias.

-Postura sobre posibilidad de mercado de derivados cambiarios.

La ABC en el periodo de transición.

-Causas para la poca aparición en prensa.

-Relación con miembros del BCCR.

-Mecanismos de presión e incidencia.

-Relaciones y apoyos con otras cámaras y sectores.

Posición ante rigidez en el 2012-2013

-Resultados de la política para el sector bancario.

-Nivel de conflictividad con otros sectores productivos ante posibles posturas encontradas.

-Manejo de la posibilidad de que se permitiera una mayor caída del tipo de cambio.

Guía de entrevista semi estructurada a Francisco de Paula Gutiérrez (Ex presidente del BCCR (2002-2010) y actual presidente de CEFSA).

Realizada el día 17 de junio de 2015 en las oficinas de la empresa CEFSA en San Pedro de Montes de Oca a las 10:30 am.

Objetivos:

-Conocer de primera mano el proceso que llevó al Banco Central a aprobar el paso a las bandas cambiarias.

-Entender algunas de las discusiones que se dieron en la Junta Directiva al momento de la implementación de las bandas así como cuando se modificó su amplitud.

-Obtener las razones oficiales de los vaivenes entre rigidez y flexibilidad en la política cambiaria.

-Conocer la existencia o ausencia de presiones de parte de grupos de la sociedad civil a las instancias decisorias del Banco Central.

-Obtener información sobre las principales preocupaciones del sector empresarial que acude a la asesoría de CEFSA.

-Obtener información sobre los “marcos cognitivos” que CEFSA le ha transmitido al sector empresarial.

-Mapear las interrelaciones que tiene CEFSA con otros grupos de interés y de presión.

Puntos que se deben tratar en la entrevista:

Etapa en el BCCR

Discusión sobre decisión de mini devaluaciones.

-Razones económicas.

-Proceso de decisión, tiempo de debate y diseño de la política.

-Relevancia del marco legal.

Cambios en la amplitud de las bandas.

-Proceso de decisión.

-Contraste con decisiones tomadas por el BCCR durante la presidencia de Rodrigo Bolaños.

-Comportamiento de la junta directiva.

-Relación con el gobierno.

Presiones de grupos de la sociedad civil.

-Cámaras empresariales.

-Sectores académicos.

-Otros tipos de presiones.

CEFSA

Preocupaciones de sectores empresariales.

-Presencia o ausencia de demanda de asesoría sobre política cambiaria.

-Marcos evaluativos que se han transmitido a empresarios.

Marco de acción de CEFSA

- Vínculos de CEFSA con otras organizaciones.
- Relación con el gobierno.

Guía de entrevista semi estructurada a Mónica Segnini (Ex presidenta de CADEXCO 2012-2014).

Realizada el 26 de febrero de 2015 en las oficinas de la empresa DESCARGA en San José. 3pm.

Objetivos:

- Entender la naturaleza y el funcionamiento interno de la Cámara de Exportadores.
- Conocer la posición del sector exportador ante las diferentes etapas de la política cambiaria en el periodo estudiado.
- Conocer los mecanismos de presión que ha utilizado CADEXCO en relación con sus intereses en la política cambiaria.
- Valorar el nivel de incidencia en la política cambiaria por parte del sector exportador.
- Conocer los vínculos de este sector con otros grupos de presión y de interés.

Puntos que se deben tratar:

CADEXCO:

- Miembros y sus intereses particulares.
- Mecanismos de toma de decisión.
- Nivel de independencia y marco de acción de la Junta Directiva.

CADEXCO ante la idea de las mini devaluaciones.

- Valoración de la política.
- Resultados para el sector exportador.

CADEXCO en el periodo de transición.

- Valoración de la posibilidad de abandono de las minis.
- Mecanismos de presión e incidencia.
- Relaciones y apoyos con otras cámaras y sectores.

Presiones ante aumento de la flexibilidad (2007, 2009)

- Mecanismos de incidencia.
- Vínculos con el gobierno.
- Relaciones con otras cámaras.

Posición ante rigidez en el 2012-2013

- Resultados de la política para el sector exportador.
- Nivel de conflictividad con otros sectores productivos ante posibles posturas encontradas.
- Manejo de la posibilidad de que se permitiera una mayor caída del tipo de cambio.

Guía de entrevista semi estructurada a Guido Vargas Artavia (Secretario General de UPA Nacional y ex Diputado 1998-2002).

Realizada el 18 de agosto de 2015 vía telefónica. 1:30pm.

Objetivos:

- Entender las particularidades de UPA Nacional como grupo de presión.
- Conocer la posición del sector agricultor ante las diferentes etapas de la política cambiaria en el periodo estudiado.
- Identificar las cámaras empresariales con las que UPA Nacional ha cooperado en materia de política cambiaria.
- Conocer los mecanismos de presión que ha utilizado UPA Nacional en relación con sus intereses en la política cambiaria.
- Valorar el nivel de incidencia en la política cambiaria por parte del sector que compite con importaciones.
- Valorar la relevancia de las exportaciones para los agricultores.

Puntos que se deben tratar:

UPA NACIONAL:

-Miembros y sus intereses particulares. Gestión de conflictos entre distintos tipos de agricultura.

-Existencia de asesoría sobre toma de decisión sobre política económica.

-Mecanismos de toma de decisión.

- Nivel de independencia y marco de acción de la secretaría general.

-Manejo de precios en el mercado interno.

UPA Nacional en la etapa final de las mini devaluaciones.

-Valoración de la política.

-Grado de interés en política cambiaria.

-Posturas sobre regímenes alternativos.

-Importancia de mercado interno y externo.

UPA Nacional en el periodo de transición.

-Valoración de la posibilidad de abandono de las minis.

-Mecanismos de presión e incidencia.

-Relaciones y apoyos con otras cámaras y sectores.

Presiones ante aumento de la flexibilidad (2007, 2009)

-Mecanismos de incidencia.

-Vínculos con el gobierno.

-Relaciones con otras cámaras.

Posición ante rigidez en el 2012-2013

-Resultados de la política para el sector agrícola.

-Nivel de conflictividad y o cooperación con otros sectores productivos ante posibles posturas encontradas.

-Manejo de la posibilidad de que se permitiera una mayor caída del tipo de cambio.

-Grados de cooperación y mecanismos de presión sobre el gobierno.