

TENDENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES EN COSTA RICA Y AMÉRICA LATINA

DE LA IMPOSICIÓN DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES AL "AJUSTE A LA TICA":

Nacionalización de las políticas de ajuste en Costa Rica en la década de los años ochenta

Ciska Raventós

RESUMEN

Durante la década de 1980 los organismos internacionales se involucran en la formulación de políticas que anteriormente eran de la competencia del Estado costarricense, mientras que simultáneamente se da un proceso de "nacionalización" del ajuste. Funcionarios con poder político de negociación en nombre del país se involucran en la ideología del ajuste y dejan de percibir estas políticas como una imposición externa y las asumen como una necesidad nacional.

ABSTRACT

During the 1980's the interational financial organizations (IBDO and IMF) become involved in policy areas that were formerly the domain of the Costa Rican State. Simultaneously, there is a process of "nationalization" of adjustment policies. High-ranking government officials cease to percieve these policies as an external imposition, and begin to accept them as necessary for the country's development.

INTRODUCCIÓN

A partir de 1980, el gobierno de Costa Rica ha seguido un conjunto de políticas de estabilización y ajuste estructural promovidas fundamentalmente por los organismos financieros internacionales. Estas representan un viraje importante respecto de las orientaciones estatales de las tres décadas anteriores. Los defensores del ajuste cuestionan el 'modelo' de sustitución de importaciones y el lugar central del Estado en el desarrollo. Proponen en su lugar la promoción del crecimiento de las exportaciones dentro de un esquema general de liberalización del comercio exterior. Asignan al Estado un papel subsidia-

rio en la economía, limitado a contribuir con el establecimiento de mercados y de velar por su adecuada operación (Banco Mundial, 1991).

La explicación más frecuente de este cambio lo vincula a una imposición de los organismos financieros internacionales en el contexto de la crisis de la deuda externa. Esta explicación rescata el papel decisivo de estas entidades en la promoción de las nuevas políticas. No obstante, tiende a ocultar tanto los mecanismos concretos a través de los cuales los organismos internacionales articulan esa capacidad de 'imposición' frente a un estado soberano como el papel de agentes e instituciones nacionales en la adopción de las políticas.

En este artículo quiero argumentar que en la década de 1980 se registran dos procesos políticos convergentes. Por una parte, los organismos financieros internacionales se involucran en la definición de políticas que anteriormente eran potestad del Estado costarricense. Por otra parte, se da un proceso de 'nacionalización' del ajuste: funcionarios con poder de negociación en nombre del país se involucran en la ideología del ajuste, dejan de percibir estas políticas como una imposición externa y las asumen como una necesidad nacional. Busco responder a las siguientes preguntas: ¿Cómo se introducen las políticas de ajuste en Costa Rica? ¿Cómo llegan a ser adoptadas como políticas de estado? ¿Cuáles son los principales agentes sociales que participan en la formulación y aprobación de las medidas? ¿Cuál es la posición de los agentes sociales nacionales frente al ajuste? Para contestar a estas interrogantes analizo el proceso de aprobación de las políticas de ajuste en las instituciones¹ donde se da el proceso formal de toma de decisiones dentro del Estado².

EL NUEVO PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA DÉCADA DE 1980

Durante la década de 1980 el gobierno de Costa Rica negoció políticas de ajuste con tres instituciones internacionales principalmente:

1. Con el Fondo Monetario Internacional (FMI) firmó acuerdos en 1980, 1981, 1982, 1985, 1987 y 1989. En ellos, el gobierno costarricense se comprometió a tomar medidas de disminución del déficit fiscal, mediante la disminución del gasto y, en menor medida, por el aumento de los ingresos y control de los

1 Las instituciones se refieren, tanto a las reglas formales, como a los procedimientos y prácticas socialmente aceptados, que estructuran la relación entre los individuos en las distintas unidades del sistema político (Hall, 1986, p. 19).

2 El análisis se basa en información que proviene de (1) los expedientes legislativos de aprobación de los dos préstamos de ajuste estructural de la década del '80, (2) entrevistas a algunos de los principales negociadores nacionales y (3) noticias y comentarios publicados en la prensa nacional.

procesos inflacionarios. La importancia de estos acuerdos para el país está en que, a cambio de la voluntad manifiesta del gobierno de emprender reformas, el Fondo firma un convenio que, en la práctica, implica una certificación de buena conducta frente a la comunidad financiera internacional. Este atributo de certificación es la principal fuente del poder de negociación del FMI frente a los gobiernos que buscan su ayuda.

2. Con el Banco Mundial negoció dos préstamos de ajuste estructural durante esa década (PAE 1, 1985 y PAE 2, 1989). Estos son préstamos no-específicos de apoyo a la balanza de pagos, que pretenden apoyar la economía durante el período en que el gobierno ejecuta políticas de ajuste estructural. El gobierno beneficiado compromete un programa de transformaciones de su economía a cambio del préstamo. Estas medidas se formulan en dos lugares del texto del convenio: en el Programa de Política de Desarrollo y en las condicionalidades. Sin embargo, no todo lo que se incluye en el Programa es de acatamiento obligatorio para el gobierno, únicamente lo es aquello que se incluye en condicionalidades. En este sentido, las condicionalidades constituyen el programa real de ajuste estructural frente al Banco Mundial.

El Banco Mundial impulsó estos préstamos a mediados de los años ochenta con el objetivo de promover la apertura comercial de los países del Tercer Mundo, bajo el supuesto de que esta conduciría a su crecimiento económico. Sin embargo, con el paso de los años, los préstamos de ajuste estructural han ido incluyendo procesos de reforma institucional cada vez más complejos. En el caso costarricense, el PAE 1(1985) fue principalmente un convenio preparatorio, mientras que el PAE 2 (1989) se abocó a la desgravación arancelaria.

3. Con la Agencia Internacional de Desarrollo del gobierno de los Estados Unidos (AID), el gobierno de Costa Rica firmó 8 convenios de préstamos y donación

(convenios ERE), entre 1982 y 1989 (Sojo, 1991, p. 35). La AID no es un organismo financiero internacional como lo son el Fondo Monetario y el Banco Mundial, sin embargo, ha sido una de las instituciones centrales del ajuste en Costa Rica por la magnitud de los recursos que donó al país entre 1983 y 1989. La importancia de los fondos estadounidenses, particularmente durante los primeros años del ajuste, solo puede ser ponderada en relación con el tamaño de la economía: entre 1983 y 1985 los \$592 millones de dólares de ayuda estadounidense representaron el 35,7% del presupuesto nacional, una quinta parte de las exportaciones y aproximadamente el 10% del producto interno bruto (Edelman y Monge, 1993, p.24).

El énfasis de las políticas de la AID estuvo en los procesos de privatización de empresas públicas, así como la creación y el fortalecimiento de instituciones privadas. La AID financió la privatización de las empresas de CODESA, creó la CINDE y el CAAP como instituciones de coordinación del sector privado, subsidió el desarrollo de la banca privada y de la educación superior privada (Sojo, 1991, 1992). De forma deliberada, la AID creó instituciones privadas paralelas a instituciones estatales existentes (Edelman y Monge, 1993, p. 24).

A pesar de que cada una de estas instituciones internacionales enfatiza distintos ámbitos de reforma estructural, las agencias internacionales se apoyaron mutuamente a través de mecanismos de condicionalidad cruzada³. La condicionalidad cruzada se fundamenta en la perspectiva ideológica e intelectual común que desarrollaron los organismos financieros internacionales durante los primeros años de la década del ochenta (Evans, 192, p. 140). Esta nueva orientación hacia el desarrollo económico ha sido llamada el "consenso de Washington" ("*Washington consensus*") por Wi-

lliamson. Tiene como ideas centrales la valoración del mercado como institución de regulación económica y la reducción de la intervención estatal. Los términos que mejor resumen esta concepción se encuentran en el llamado del presidente Reagan de los Estados Unidos a los organismos multilaterales a "creer en la magia del mercado" (Honey, 1984).

A cambio de ayuda financiera durante la crisis de la deuda, los organismos financieros internacionales obtuvieron el compromiso de los gobiernos deudores de "poner orden en sus casas", lo cual equivalía a seguir sus recomendaciones de política (Williamson, 1990).

PROCESO INSTITUCIONAL DE APROBACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE AJUSTE

En Costa Rica el proceso de negociación y aprobación de los acuerdos con los organismos internacionales, está concentrado en el poder ejecutivo. Los convenios con el Fondo Monetario Internacional son firmados directamente por el Presidente del Banco Central y el Ministro de Hacienda. Los acuerdos con la AID fueron formulados en forma de donaciones, con lo cual ambos gobiernos evitaron la ratificación legislativa requerida a los préstamos, y con ello, la discusión pública de las medidas políticas asociadas al otorgamiento de los fondos (Sojo, 1991). Sólo los préstamos de ajuste estructural requieren de la aprobación del congreso, y se trata únicamente de la ratificación legislativa del préstamo que previamente ha sido firmado por el Poder Ejecutivo con el Banco Mundial. Este requisito hace de los "PAEs" las políticas de ajuste con mayor exposición al debate público.

Dentro del poder ejecutivo, las negociaciones con los organismos internacionales han estado bajo la responsabilidad de lo que se ha llamado el "equipo económico". Está constituido por los jefes de las instituciones económicas centralizadas del gobierno, principalmente el Presidente Ejecutivo del Banco Central y el Ministro de Hacienda (que son los signatarios de los convenios con el Fondo Monetario y algunos préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo). Además de estos dos funcionarios —que son constantes en las cinco administra-

3 Se refiere a la aceptación, por parte de una agencia, de las condiciones exigidas por otra como propias. En 1984, la ley Kemp-Kasten de los Estados Unidos prohibió la condicionalidad cruzada para las agencias de su gobierno. No obstante, la AID sorteó este obstáculo repitiendo en sus propios convenios los acuerdos con otras agencias (Sojo, 1991).

ciones desde 1980— en diversas administraciones también ha formado parte del equipo económico el Ministro de Economía, el Ministro de Planificación, alguno de los Vicepresidentes de la República.

LOS NEGOCIADORES NACIONALES: EL EQUIPO ECONÓMICO

Varios rasgos definen al equipo económico. Primero, sus miembros son de nombramiento discrecional del Presidente de la República, también su permanencia en el puesto depende directamente del Presidente. En segundo lugar, el equipo económico es una institución informal, no hay un estatuto que defina su conformación, funciones y responsabilidades. Tercero, los funcionarios que forman parte son predominantemente tecnócratas⁴, fundamentalmente economistas. Esto crea dentro del equipo económico una comunidad disciplinaria, que además es compartida con los funcionarios de los organismos internacionales con quienes negocian los convenios del ajuste. La visión tecnocrática de los funcionarios del ajuste (nacionales e internacionales) los sitúa como una "comunidad epistémica internacional" en el sentido planteado por Haas (1992)⁵. Este elemento de cercanía entre tecnócratas nacionales y de los organismos internacionales sitúa a aquellos en una posición de intermediación entre el resto del gobierno y los organismos internacionales. Esta relación acentúa y contribuye a explicar el poder del equipo económico, ya que los acuerdos que firma están respaldados por la sanción de los organismos financieros internacionales.

La unidad disciplinaria de los funcionarios del ajuste hace que sus discusiones y los documentos que producen estén verbalizados en un lenguaje técnico que comparten y que los dis-

tancia del resto de la ciudadanía, para quienes esta jerga especializada resulta incomprensible. Además, su posición dentro del gobierno se constituye en un factor adicional de aislamiento: por un lado, no dependen de nadie más que del Presidente de la República; por otro, las negociaciones con los organismos financieros internacionales no son públicas. El equipo económico negocia en nombre del país, pero no está obligado a exponer al escrutinio del público las discusiones alrededor de los acuerdos, ni las posiciones que defienden.

La acción del equipo económico se sitúa entonces dentro de coordenadas marcadas por los lineamientos políticos de los organismos financieros internacionales, y por lo que el gobierno central considere como políticamente aceptable dentro del país. En palabras de uno de los más destacados miembros del equipo económico durante la década de los años ochenta:

La complejidad de estas negociaciones es que se deben llevar a tres bandas simultáneamente: con el partido de gobierno, con la oposición y con el Banco Mundial. No se puede hacer mucho en San José si no se avanza en Washington; y no se puede hacer mucho en Washington si no se avanza en San José" (Lizano, entrevista, 1995).

Sin embargo, dentro de los límites establecidos por estas coordenadas, el equipo económico puede maniobrar para aumentar su poder discrecional. La falta de publicidad de las negociaciones con los organismos internacionales, le permite presentar acuerdos impopulares dentro del país como imposiciones de los organismos internacionales, mientras que transformaciones estructurales que el gobierno no quiere tomar, pueden presentarse a los organismos internacionales como "políticamente inviables".

El equipo económico no encontró su lugar protagónico sin obstáculos. Durante el período de gobierno de 1978 a 1982 hubo una fisura entre el equipo económico (de corte marcadamente neo-liberal) y otros sectores del gobierno y la sociedad, que fue acentuada por la ambigüedad del presidente Carazo. El equipo económico negoció acuerdos con el Fondo Monetario, que casi inmediatamente después

4 Tecnócrata definido como "individuos de alto nivel de entrenamiento académico especializado que son reclutados a puestos claves de toma de decisiones en virtud de este criterio" (Silva, 1991, p. 385).

5 "Una comunidad epistémica es una red de profesionales, reconocidos como expertos y competentes en un dominio específico con conocimiento autorizado relevante a las políticas en esa área temática." (Hass, 1992, p. 3)

fueron infringidos por disposición presidencial en respuesta a presiones sociales. Estos conflictos llevaron a la renuncia del ministro negociador y, hacia el fin del período presidencial, a la expulsión del país de la misión del Fondo por parte del presidente Carazo.

El gobierno del presidente Monge buscó reestablecer el vínculo con el Fondo Monetario desde el principio de su gobierno. El rápido éxito de las políticas de estabilización⁶ emprendidas por su administración entre 1982 y 1984 contribuyeron a la legitimación del equipo económico, en particular de la figura del Presidente del Banco Central.

Tampoco se puede pensar en el equipo económico como una unidad homogénea. Una parte importante del debate político en torno a las modalidades del ajuste se ha expresado como diferencias entre distintos miembros del equipo económico. En algunos casos, la resolución del conflicto se ha dado por la vía de la renuncia del miembro "perdedor" en la discusión⁷.

Así, la principal institución nacional que ha pactado las políticas de ajuste ha sido el equipo económico; en el caso de los acuerdos con el Fondo Monetario ha sido también la única. Los préstamos con el Banco Mundial, en cambio, requieren de la ratificación legislativa. El debate parlamentario de los préstamos de ajuste estructural (PAEs) expone a la mirada pública el diálogo entre el equipo económico (con la participación de los "miembros titulares", de nombramiento político, y los técnicos de apoyo) y los diputados. Por otra parte, a través de la invitación que cursan los diputados a algunos políticos y empresarios para escuchar sus posiciones, los legisladores explicitan sus criterios de quiénes consideran que son sus interlocutores válidos en esta materia. En el PAE 1, los miembros del equipo

económico fueron los únicos invitados a la comisión legislativa. En el PAE 2, participaron, además, representantes de cámaras empresariales (particularmente aquellas que estaban siendo afectadas negativamente por el proceso de ajuste) y políticos nacionales. En ambos casos, hubo propuestas de que se invitara a otros sectores sociales y políticos, sin embargo, finalmente nunca hubo tiempo para recibirlos.

En las páginas que siguen argumento que entre el PAE 1 y el PAE 2 se da un proceso de aceptación de las políticas de ajuste estructural. El principal defensor es el equipo económico. Sin embargo, los diputados, a través de su voto favorable, aunque con frecuencia silencioso, también expresan su aceptación del proceso de ajuste.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA DEL PAE 1

En el debate del PAE 1(1985), los diputados de la Comisión de Asuntos Económicos⁸ que discutió el proyecto expresan su desconfianza de un préstamo que sólo apoya la balanza de pagos (es decir, que no financia nada concreto⁹):

"Fuera de las ventajas para el Banco Central, para esa facilidad de flujo de caja, yo no le encuentro la punta al proyecto, no lo veo tan indispensable" (Guzmán Mata, PLN, expediente legislativo 6998, p. 109).

Esta desconfianza se ve acentuada por la percepción de que están recibiendo información incompleta sobre lo que se negoció¹⁰.

6 Catherine Conaghan (1988) hace la asociación entre crisis económica y aceptación de decisiones tecnocráticas para países andinos en los años ochenta.

7 Este es el caso de las diferencias entre Eduardo Lizano (Presidente del Banco Central) y Ottón Solís, y de aquel con Fernando Naranjo (Ministro de Hacienda) durante la negociación del PAE 2 en 1989. Solís y Naranjo renunciaron (en distintos momentos y a raíz de distintos desacuerdos) y privó la posición de Lizano.

8 En la Comisión de Asuntos Económicos había 5 diputados del Partido Liberación Nacional, 3 de la Coalición Unidad Social-Cristiana y uno de la Coalición Pueblo Unido.

9 La experiencia histórica de estos diputados es que un préstamo siempre financia algo, es decir que, a cambio del dinero se produce o construye algo (un puente, una carretera, la tecnificación de la producción). La idea de que un préstamo simplemente apoye la balanza comercial es nueva (década de 1980).

10 Esta percepción probablemente trasciende la negociación con el Banco Mundial, y que está vinculada con la intuición (o más que intuición) de que el gobierno está negociando condiciones secretas con

"Me da la impresión que al ir tramitando estas mociones siempre seguimos con la idea de que hay información que no está en poder nuestro, que hay algo que es un compromiso pero que no aparece y entonces poniendo una serie de trincheras para que un fantasma caiga en alguna de esas trampas; yo preferiría todo lo contrario, que el Poder Ejecutivo si es que hay algo, presente lo que hay que explicar" (Villalobos Villalobos, PUSC, expediente legislativo 6998, p. 275).

También cuestionan la pertinencia de un Préstamo de Asistencia Técnica (TAL1) por \$3.5 millones que se adjunta al PAE1. Se preguntan para qué endeudar al país más en la realización de estudios técnicos que podrían ser ejecutados por los profesionales que trabajan en el sector público¹¹.

A pesar de estas intervenciones críticas por parte de diputados de todos los partidos, la posición de los diputados del PLN y del PUSC es ambigua. La visión negativa que tienen del proyecto, se combina con su percepción de que es necesario aprobarlo, que no hay alternativa:

"Para algunos sería fácil que no paguemos, que nos congelen las deudas internacionales, pero eso nos volvería irresponsables, esa misma situación se da a escala nacional con los bancos, en donde la gente no paga y están deseando que les condonen las deudas para después seguir endeudándose. Si el país ha hecho un gran esfuerzo por obtener la credibilidad de los organismos financieros internacionales, debemos corresponder a eso, si los diputa-

dos que no están de acuerdo en que nos sigamos endeudando más, entonces que nos den soluciones de otro tipo para no endeudarnos, que digan dónde está el petróleo y ojalá podamos convertir el oro como solución al problema del endeudamiento." (Guzmán Mata, PLN, expediente legislativo 6998, p. 176).

Esta noción de falta de alternativas lleva a algunos diputados a un reconocimiento de pérdida de soberanía:

"Es importante dejar establecido que el país ha ido perdiendo progresivamente una parte de su soberanía; sostener una tesis contraria es ignorar la realidad, con el Fondo Monetario tenemos muchos compromisos, ni siquiera podemos poner una lista de artículos preferentes para obtener divisas..." (Trejos Fonseca, PUSC, expediente legislativo 6998, p. 147).

Estas restricciones, expresadas en términos de la soberanía por los diputados, es compartida por miembros del equipo económico, pero visualizada en forma pragmática como un estrechamiento de los límites de acción de las autoridades nacionales:

"En cuanto a la deuda externa, ese es uno de los grandes problemas que tenemos entre manos, el endeudamiento en que ha incurrido el país ha reducido tremendamente los márgenes de libertad, que tienen las autoridades políticas y económicas del país. (Lizano, Presidente Ejecutivo del Banco Central, expediente legislativo 6998, p. 113).

Por otra parte, Juan Manuel Villasuso, principal negociador del PAE 1, no ve alternativa a la aprobación del préstamo. En una discusión en la comisión legislativa, defiende su posición a favor del proyecto en términos de que es "un hombre realista". Es interesante destacar que casi una década después, recuerda la negociación del PAE 1 como una condición impuesta por el Fondo Monetario para la firma de un nuevo convenio de dere-

la AID en relación con las presiones del gobierno de los Estados Unidos para propiciar el involucramiento del país en la guerra de Nicaragua. Estas presiones han sido documentadas por Gutiérrez y Vargas (1986) y Honey (1994).

11 Lizano contesta que a través de este préstamo se realizan los estudios que preparan el PAE 2. Los diputados no están convencidos: en tiempos de penuria fiscal ¿para qué pagar la realización de estudios a consultores en parte extranjeros, cuando estos se podrían realizar por parte del personal existente?

chos de giro en 1984 (Villasuso, entrevista, 1994)¹².

A diferencia de la posición de los diputados mayoritarios, el diputado de la Coalición Pueblo Unido se opuso frontalmente al proyecto:

"...el problema es que el país tiene uno de los problemas mayores del mundo de endeudamiento, y no se está resolviendo, sino que nos está llevando a un callejón sin salida. Estamos pagando deuda con más deuda. Soberanía y libertad se reducen a tomar o dejar los empréstitos. Si los tomamos nos hundimos, si los dejamos también" (Montero Mejía, CPU, expediente legislativo 6998, p. 174).

La oposición del diputado Montero desespera a los diputados de los partidos mayoritarios, que además reciben presiones por parte del poder ejecutivo para que el préstamo sea aprobado a la brevedad porque en caso contrario se pierde. Plantean que el único interés de Montero es perder tiempo. Frente a esta crítica, Montero contesta:

"...he procurado dentro de la discusión de las mociones más tratar de argumentar racional y válidamente, no simplemente decir las cosas para ganar tiempo, sino aprovecharlas también para hacer expresiones de las que a veces se carece en el parlamento. Es introducir toda una reflexión en torno a problemas en que evidentemente puede haber distintos puntos de vista" (Montero Mejía, CPU, expediente legislativo 6998, p. 367).

Lo más llamativo de su intervención, es que Montero señala que está tratando de apor-

tar reflexiones de fondo, a la vez que reconoce que intenta ganar tiempo. El recurso de la pérdida de tiempo es, en este contexto, un mecanismo de oposición desde un lugar de debilidad, a la vez que expresa la falta de posibilidad de impulsar una alternativa a la propuesta oficial. Apoya la propuesta de Fidel Castro de constituir un cartel latinoamericano de deudores, que aparece como irreal en la Costa Rica de 1985, financiada en su funcionamiento cotidiano por y para la política exterior de los Estados Unidos.

Frente a las objeciones de Montero, las fracciones mayoritarias pactan para trasladar el proyecto a otra comisión (a la Comisión de Asuntos Hacendarios). Esta es convocada para las 7:30 del día siguiente. Sin embargo, la reunión se efectúa a las 7:10. En quince minutos los diputados de la Comisión de Hacendarios aprobaron el proyecto y la sesión se levantó cinco minutos antes de la hora en que estaba programada iniciarse. En su mayoría los diputados, no conocían el proyecto:

"Quisiera hacer unos breves comentarios sobre esto, porque como es un expediente recién llegado a comisión, deseo aclarar que lo voy a votar favorablemente por dos razones fundamentales: la primera porque me lo indicaron los dos compañeros Villalobos Villalobos y Trejos Fonseca de la comisión de asuntos económicos, yo personalmente no conozco el fondo del proyecto en detalle, tengo la recomendación de ellos dos, diputados muy serios que estudiaron el fondo del asunto y me pidieron que lo votara favorablemente, esa es la primera razón. La segunda razón es una razón que todos conocemos y es que hay un acuerdo de alto nivel en ese sentido, así es que voy a darle gustosamente el voto al proyecto" (Muñoz Vargas, PUSC, expediente legislativo 6998, p. 413).

La posición de estos diputados expresa dependencia de las autoridades de sus partidos y ambivalencia respecto del proyecto, la cual proviene de la percepción de ausencia de alternativas. Pienso que estos factores les impide oponerse al discurso de Montero con recursos discursivos.

12 A pesar de esta noción de imposición —o tal vez precisamente porque políticos y técnicos nacionales no compartían plenamente las políticas de ajuste— en el PAEI hay una enorme distancia entre la demanda inicial del Banco Mundial y lo que el gobierno accedió a firmar. El Banco Mundial pretendía reducir la protección arancelaria a un porcentaje uniforme del 25%. Lo que finalmente se firmó, después de una larga negociación, fue reducir la dispersión de la protección arancelaria para situarla en un rango del 50% al 150%.

Todo el proceso de ratificación legislativa del PAE 1 está atravesado por una sensación de urgencia. Los miembros del equipo económico dicen que el país necesita los fondos, que necesita mantener la relación con los organismos financieros internacionales, que si vence el plazo el préstamo se pierde, que se puede perder la estabilidad económica que a grandes penas se ha ganado. Para los diputados, la recuperación de las relaciones con los organismos internacionales está estrechamente asociada con la estabilización económica y con la posibilidad de obtener financiamiento internacional. La construcción del tiempo de discusión del proyecto por parte de los enviados del poder ejecutivo muestra un esfuerzo por exacerbar esa noción de urgencia y para reducir el tiempo dedicado a la discusión del proyecto¹³.

DISCUSIÓN LEGISLATIVA DEL PAE 2

La discusión legislativa del PAE 2 (1989), se inicia con una campaña de convencimiento de los diputados oficialistas (nuevamente del Partido Liberación Nacional) por parte del equipo económico¹⁴. Estas exposiciones iniciales están orientadas a mostrarle a los diputados que el proyecto es nacional, producto de un proceso democrático y participativo.

"...porque creemos que de una información muy amplia, vamos a darnos cuenta de que el proyecto, es un proyecto muy nacional, muy manejado a la costarricense

se y diferente de cualquier cosa que hablen de los proyectos de Chile" (Espinach, directivo Banco Central, expediente legislativo 7134, p. 88).

"...en el caso de nuestras inversiones públicas, uno de los criterios centrales fue el fortalecimiento de la inversión social, a diferencia de lo que ha sido en otros países..."¹⁵ (Herrero, asesor Ministerio de Planificación, expediente legislativo 7134, p. 97).

"los préstamos internacionales tienen una condición(alidad) que nosotros hemos querido reducir al mínimo para que el proyecto en sí y el proyecto de desarrollo hacia afuera, sea desarrollo costarricense" (Espinach, expediente legislativo 7134, p. 110).

"a cada especialista que venía del Banco le poníamos una contraparte, de manera que le estábamos dando seguimiento, para ver qué era lo que estaban preguntando y eso nos permitía establecer un proceso de negociación nada común en términos del Banco Mundial. Una negociación que es completamente diferente a cualquiera otra en otros países" (Herrero, expediente legislativo 7134, p. 115)

"fue una cosa montada, que al final de cuentas participaron como quinientas personas en toda la negociación" (Herrero, expediente legislativo 7134, p. 115).

"En todo el proceso en que estuvimos involucrados el cuerpo técnico, yo le aseguro que tenían el proceso de soberanía nacional muy presente" (Espinach, expediente legislativo 7134, p. 121).

Todo este esfuerzo va dirigido a convencer a los diputados liberacionistas de que el

13 Entre la firma del préstamo y el principio de la discusión legislativa pasaron dos meses y medio. Los representantes del equipo económico tomaron tres semanas para explicar su posición. El día que terminaron de defender el proyecto y que iba a empezar la discusión entre los diputados, se anunció que el proyecto debía ser debatido y aprobado en 12 días. Finalmente, la discusión en la Comisión de Asuntos Económicos duró 21 días. Después de que el proyecto fue aprobado en la Comisión de Asuntos Hacendarios, pasó mes y medio antes del inicio de la discusión de plenario.

14 Hay registro de 5 sesiones en la Asamblea Legislativa con una comisión especial de diputados de Liberación (de las cuales hay actas) y referencia a por lo menos una sesión en la Casa Presidencial (de la cual no hay acta).

15 Es importante destacar que el PAE 2 no contiene recursos para inversión social, ni ninguna política referida al sector social. Al plantear en este contexto metas sociales generales del gobierno se crea una falacia de composición: queda la apariencia de que en el PAE se incorporan criterios de inversión social.

PAE responde a una dinámica interna, que ha habido un proceso de formación de una voluntad nacional, que no ha habido imposiciones de los organismos internacionales, que no hay compromisos ocultos, que no va a haber sectores sociales perjudicados. Particular énfasis ponen en destacar que el pequeño y mediano productor agrícola no va a ser afectado negativamente por el ajuste. En general, la retórica apela a mostrar la consistencia del proyecto con las bases de la identidad liberacionista. El señalamiento de que el PAE 2 no se parece a ningún programa de ajuste, ni a nada que haya hecho el Banco Mundial, constituye una apelación directa a la ideología del excepcionalismo costarricense.

Este esfuerzo de articular una perspectiva común pareciera pretender disipar el temor que subyace de una división de la bancada liberacionista.

"Porque este proyecto de llevarlo adelante, hay que hacerlo con el apoyo de todos y el conocimiento de todos, no me imagino ni quiero imaginarme que la fracción se divida en dos, unos que dicen que sí y otros que no" (Karpinsky, expediente legislativo 7134, p. 88).

"Si a nosotros nos hacen un ataque de estos¹⁶ tenemos que defendernos"... "creo que el objetivo nuestro es tener municiones y consenso, porque si nos vamos a dividir, de aquí no sale nada, se perjudica el gobierno, el partido y nosotros salimos crucificados" (Karpinsky, expediente legislativo 7134, p. 93).

La respuesta de algunos diputados a los llamados de apoyo al PAE y a la unidad del partido, es una de subordinación, de acatamiento de órdenes superiores. Parecieran aceptar tácitamente las demandas del equipo económico y de los diputados más destacados de su fracción, a la vez que piden mayor información sobre el PAE para poder defenderlo:

16 Referido a la preocupación expresada por el diputado Arias Angulo de que hay proyectos sociales que no se están ejecutando (expediente legislativo 7134, p. 93).

"Otra cosa importante que yo le diría al Ministro de Planificación es, si ustedes pudieran hacer una síntesis comparativa del beneficio. *Pero una síntesis que se entienda, porque estos problemas de economía la mayoría de los diputados no las podemos diferenciar.* ¿Cuáles han sido los beneficios del SAL I? ¿Por qué se necesita el SAL II? ¿Cuál va a ser el estado de la economía sin el SAL, si no pasara y cuál es la importancia?" (Aguilar Sevilla, PLN, expediente legislativo 7134, p. 86) (subrayado mío).

La cita evidencia la inseguridad que provoca en los diputados el lenguaje técnico del programa. Esta no los lleva a una posición crítica y a pedir explicaciones sobre el programa. La reacción es en cambio de solicitar argumentos prefabricados para poder asumir su defensa en el plenario.

A diferencia del Partido Liberación Nacional, que debe realizar una rendición de cuentas compleja respecto de las bases político-ideológicas de su pasado, la Unidad Social Cristiana como partido nuevo, surgido en el contexto y dentro de la ideología del ajuste, no tiene diferencias importantes de concepción con el proyecto del PAE 2. La preocupación del PUSC —en cambio— es negociar el uso de los fondos. Por ser año electoral, el PUSC tiene interés en que la administración Arias no pueda disponer de los fondos del PAE durante su último año de gobierno, ya que le permitiría mejorar la situación económica y mejorar su imagen ante las elecciones. A la vez, quieren que el préstamo quede para poder ser utilizado por el gobierno siguiente, que esperan controlar. Este interés no es verbalizado más que tangencialmente en el debate legislativo. Es presentado en forma velada; los políticos del PUSC dicen reiteradamente que el proyecto no define en qué se van a gastar los fondos, y en tanto tal, es "un cheque en blanco". Con base en lo anterior, el PUSC obstaculiza el proyecto durante varios meses, hasta que logra pactar con el gobierno una distribución de los fondos en que la mayoría quedan para ser gastados en la administración siguiente, que será electa en febrero de 1990. Esta negociación se efectúa fuera del ámbito de la Asamblea, con la participación de algunos diputados destacados.

La táctica de perder el tiempo es nuevamente el recurso que explica el devenir de la comisión legislativa. El diputado Araya Umaña (PUSC), que es muy crítico del proyecto y escéptico en cuanto a que pueda proporcionar una solución al problema de la deuda externa latinoamericana, asume la tarea de atrasar la discusión. A pesar de que el punto de vista de este diputado no expresa la posición de la fracción y que en muchos puntos se opone frontalmente, sus largas participaciones, contribuyen a la estrategia del PUSC de perder tiempo y propiciar por este medio una salida negociada.

Este aspecto de la discusión del PAE 2, en que los argumentos verbalizados no tienen nada que ver con lo que se está negociando y que tienen sentido únicamente para ocupar el tiempo, muestra una curiosa paradoja respecto de la dinámica parlamentaria: mientras que lo que se negocia no se puede reconocer públicamente, lo que se dice no tiene relación con lo que se negocia. En términos de política democrática cierra toda posibilidad a la participación ciudadana, ya que lo dicho no permite seguir lo que se discute realmente (en privado).

Nuevamente en el PAE 2, los partidos minoritarios de izquierda proponen objeciones al programa de ajuste. No obstante, en este caso, las objeciones van orientadas a tratar de incorporar a sectores populares excluidos o afectados de forma negativa por el ajuste, no a detener la aprobación del empréstito. Al igual que en el PAE 1, tampoco en este caso las observaciones de la izquierda son tomadas en cuenta. Para evitar la situación que se presentó con las objeciones del diputado Montero en la discusión del PAE 1, en el PAE 2 el proyecto fue enviado a una comisión que no tenía representación de los partidos minoritarios.

Al lado de la confrontación entre los partidos, los únicos grupos sociales invitados por los diputados a la discusión legislativa del PAE 2 son los grupos empresariales afectados por la desgravación arancelaria, representados por la Cámara de Industrias y la Cámara de Agricultura y Agroindustria. Piden que al lado del estímulo a las exportaciones se continúe con la protección al mercado interno, para no perjudicar a los productores agrícolas e industriales que se orientan al mercado interno a la vez que abogan por la creación de un fondo de

reconversión industrial. El presidente de la Cámara de Industrias señala que:

"Esta cámara siempre ha considerado que la mayoría de los fondos del préstamo de ajuste estructural deben ser utilizados para crear un fondo de reconversión industrial".

"sin las modificaciones que hemos anotado no podríamos apoyar, muy a nuestro pesar, el proyecto del PAE 2. Compartimos la filosofía básica del programa ...pero estamos preocupados por los efectos posibles" (Yankelewitz, expediente legislativo, 7134, p. 268).

La contraposición de la afirmación de que la cámara "comparte la filosofía del ajuste" con sus demandas concretas de protección del mercado interno y apoyo en la reconversión industrial, muestra una contradicción de términos. El ajuste estructural precisamente defiende la apertura y desagravación comercial, a la vez que promueve la participación subsidiaria del estado en la economía.

El poder del sector industrial se expresa en el acuerdo final de distribución de los fondos del PAE 2, donde queda establecido que el 30% irá a un fondo de reconversión industrial manejado por los bancos estatales. También se establece una comisión conjunta entre las Cámaras de Industria y de Agricultura con el gobierno para negociar casos de excepción en la desagravación. Sin embargo, estos grupos no fueron capaces de revertir la reducción arancelaria, que se mantiene como estipulada originalmente en el programa.

CONCLUSIÓN

La comparación del debate legislativo del PAE 1 y PAE 2 muestra el proceso de "nacionalización" de las políticas de ajuste. En el caso del PAE 1, todos los agentes nacionales reconocían nuevos límites en su margen de acción y la imposición de los organismos internacionales. Las diferencias que se observan entre los miembros del equipo económico y los diputados en 1985 se expresan en la forma en que se conceptualizan estos límites, no en su contenido.

En el PAE 2, en cambio, los miembros del equipo económico que asumen la defensa del PAE frente a los diputados, enuncian un discurso nacionalista. No solo no hay imposición externa, sino que argumentan que el PAE es nacional. Esta misma concepción nacionalista es retomada luego por el Partido Liberación Nacional en la campaña de 1994, con la noción del "PAE a la tica". Esta ideología nacionalista apunta a la búsqueda de la legitimación del proceso de ajuste, a la vez trata de exacerbar el espacio de definición 'nacional' dentro de los estrechos límites impuestos por la nueva ubicación internacional del país, después de la resolución de la crisis de la deuda externa¹⁷ que redefine el poder de los diferentes agentes nacionales e internacionales.

En lo institucional, los organismos financieros internacionales se constituyeron durante este período en agentes de elaboración de política económica nacional en conjunto con el equipo económico. La resolución de la crisis de la deuda le permitió al Fondo Monetario Internacional recuperar protagonismo al adquirir nuevas funciones de certificación de la conducta económica de países deudores; después de que había perdido importancia a partir de la desorganización del sistema monetario a principios de la década de 1970 (Brown, 1993).

El equipo económico surge como la institución que representa al país en estas negociaciones. Tiene funciones de elaboración de políticas con los representantes de los organismos internacionales; mientras también es el agente que defiende la formulación del préstamo ante la Asamblea Legislativa.

Los diputados se encuentran segregados de la formulación de las políticas de ajuste, tanto por el proceso de elaboración (secreto y cerrado), como por el lenguaje en que son expresadas, que las hace incomprensibles para los no expertos. Medidas importantes para la distribución de la riqueza son marginadas del control político y se establecen como de la competencia de expertos con conocimientos técnicos.

Los representantes populares electos por los partidos mayoritarios aceptan esta relación de subordinación frente a las instrucciones de las cúpulas partidarias y también la legitimidad de la racionalidad técnica. La izquierda legislativa constituye la única voz disonante. Sin embargo, su debilidad numérica hace que sea fácilmente neutralizada. La gestión política se restringe a la incorporación de los intereses de los partidos mayoritarios –visto en términos de cuál administración gastará los dineros provenientes del préstamo– (PAE 2), la concertación para neutralizar a la izquierda (PAE 1) o de intereses empresariales, como es el caso de la Cámara de Industrias (PAE 2). El recurso más utilizado por la oposición es el de perder el tiempo, y así impedir la aprobación de fondos que son de suma importancia para el poder ejecutivo y el partido de gobierno (la izquierda en el PAE 1, el PUSC en el PAE 2). Esta práctica suscita la reflexión sobre una práctica legislativa en que los puntos de conflicto medulares no son verbalizados, mientras que lo verbalizado no es necesariamente importante.

En términos de ejercicio democrático, las reglas y prácticas aceptadas de toma de decisiones, marginan del control ciudadano políticas que transforman las estructuras del país, y sitúa el poder de decisión en pequeñas élites tecnocráticas, políticas y económicas. En las discusiones legislativas los únicos interlocutores de los diputados fueron representantes del ejecutivo, en su mayoría miembros del equipo económico, algunos políticos representantes de los partidos mayoritarios y representantes empresariales. Entre estos sectores se ha dado la discusión sobre el ajuste, sobre las formas deseables, sobre las medidas inaceptables¹⁸, mientras que los sectores populares siguen viendo el ajuste como una imposición de los organismos financieros internacionales, sin re-

17 Biersteker (1993) señala que alrededor de 1985 la crisis de la deuda externa es superada por los países e instituciones acreedores. La solución es claramente injusta y desigual, ya que coloca la mayor parte de la responsabilidad en los países deudores.

18 Hay un ejemplo de una "posición nacional" de estos sectores, que pudo haber sido insostenible si la definición de lo "nacional" hubiera sido más amplia: desde 1985 el Banco Mundial estuvo muy interesado en la eliminación de los subsidios a los exportadores en la forma de Certificados de Abono Tributario. El gobierno de Costa Rica atrasó por todos los medios a su alcance la eliminación de los CAT's de tal forma que la vigencia de algunos de estos subsidios se mantiene hasta después del año 2000.

conocer que desde la década pasada, este es también política de estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1991). *World Development Report: the challenge of development*. New York, Oxford University Press.
- Biersteker, Thomas (1993). *Dealing with debt: International financial negotiations and adjustment bargaining*. Boulder, Westview Press.
- Browne, Robert (1993) "The IMF and the World Bank in the New World Order". Ed. Phyllis Bennis and Michel Movshabek. *Altered States*. New York, Branch Press.
- Conaghan, Catherine (1988). "Capitalists, technocrats, and politicians: Economic policy making and Democracy in the Central Andes". *Kellogg Institute Working Paper*, no. 109, Notre Dame, Ind.
- Edelman, Marc y Rodolfo Monge (1993). "Costa Rica: the non-market roots of market success". *Report on the Americas*. Vol. XXVI, nº 4.
- Evans, Peter (1992). "The state as the problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change." En: Haggard, Stephan and Robert Kaufman, *The politics of economic adjustment*. Princeton, Princeton University Press.
- Gutiérrez, Miguel; Jorge Vargas (1986). *Costa Rica es el nombre del juego: análisis de la crisis de 1984*. San José, Instituto Costarricense de Estudios Sociales.
- Haas, Peter (1992). "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization* nº 46, 1, Winter.
- Hall, Peter (1986). *Governing the economy: The politics of State Intervention in Britain and France*. New York, Oxford University Press.
- Honey, Martha (1994). *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980's*. Florida, University Press of Florida.
- Silva, Patricio (1991). "Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks". *Journal of Latin American Studies* nº 23, 385-410.
- Sojo, Carlos (1991). *La utopía del Estado mínimo: influencia de AID en Costa Rica en los años ochenta*. Managua, CRIES.
- Sojo, Carlos (1992). *La mano visible del mercado: la asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los años ochenta*. Managua, CRIES.
- Vega, Mylena (1990). "Dinámica política y procesos de toma de decisión en Costa Rica: el segundo préstamo de Ajuste Estructural y el Parlamento Centroamericano." En: Rojas, Francisco (coord.) *Costa Rica y el sistema internacional*. Caracas, Nueva Sociedad.
- Williamson, John (1990). "What Washington means by policy reform". Williamson (ed.). *Latin American adjustment: How much has happened?* Institute for International Economics. Washington D.C.