

8

Enfoques de Economía Política Internacional: las relaciones entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional

Raúl Fonseca Hernández

Carlos Humberto Cascante Segura
Editor

Relaciones Internacionales desde Costa Rica
Teorías, casos y actores



Al concluir este capítulo, el lector:

- Podrá conocer los elementos básicos de la teoría de la Economía Política Internacional.
- Comprender las características de la relación entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional, así como los intereses que mediaron en la negociación de los compromisos que el país adquirió con este organismo.

Consideraciones previas

El objetivo del capítulo es analizar las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional y Costa Rica en el marco del préstamo suscrito con el FMI, en 2021, a la luz de los intereses de los actores, tanto externos como internos, tomando como fundamento los conceptos centrales de la Economía Política Internacional (EPI). La negociación en cuestión se produjo en el contexto de la profundización de los efectos económicos y sociales negativos generados por la pandemia del covid-19, el deterioro de la condición fiscal del país, lo que motivó a la administración Alvarado a impulsar y suscribir un préstamo con el FMI, que compromete al país al cumplimiento de una serie de acuerdos en materia económica, los cuales tienen afectación directa o indirecta en diversos grupos de interés, tanto externos como internos.

El análisis es relevante para la disciplina de las RI, dado que aporta elementos analíticos de la EPI, en la comprensión de las relaciones entre un organismo multilateral, como lo es el FMI y un actor central, como lo es el Gobierno de Costa Rica, en el marco de las consecuencias que estos actos tienen, en los intereses de diversos grupos, así como en la profundización de un modelo de crecimiento de tinte neoliberal, que aspira al manejo de variables económicas, sin considerar otras capacidades que podrían tender a aproximar una visión alternativa de desarrollo.

El capítulo se estructura en tres secciones. En la primera, se hará la presentación general de la teoría del EPI, sus principales postulados, las variantes que existen, así como las personas autoras de referencia en cada corriente. La segunda sección analiza el contexto, desde el instrumental EPI, hechos centrales y la posición de los actores nacionales e internacionales afectados, de forma directa o indirecta, por la suscripción del préstamo que el Gobierno de Costa Rica realizó con el FMI en el 2021. Finalmente, la tercera sección presenta las conclusiones del capítulo.

Los componentes teóricos de la Economía Política Internacional

La Economía Política Internacional (EPI) surge como una rama intermedia entre las RI y la economía a partir del análisis de la relación entre el mercado y el Estado. De tal forma que, si la lógica del mercado es generar la mayor cantidad de riqueza posible, la del Estado consiste en generar ingresos mediante los impuestos que aplique, así como controlar e incentivar los procesos de crecimiento económico. Esta vinculación no puede abstraerse de un escenario mundial, por lo que las relaciones internacionales que se forjan en esta dinámica son la base para el análisis de la economía política internacional. Dichas relaciones e intercambios deben ser estudiados desde una lógica económica, pero también política, para mejorar la comprensión de un fenómeno complejo dada la diversidad de intereses que lo conforman (Gilpin, 1987).

Por tal motivo, la EPI es un área de estudio multidisciplinario en donde confluyen diversas disciplinas, entre las que destacan las relaciones internacionales, la sociología, la economía, la historia y las ciencias políticas. Lo que permite analizar en el ámbito global, e incluso local, una situación que emerge desde la economía, pero que es analizada desde una lectura política, especialmente enfocada en los intereses que poseen los actores implicados en la situación en análisis. En este sentido, se preocupa por conocer la estructura y las relaciones sistémicas de poder existente entre los diversos actores existentes en el contexto particular (Hidalgo Capitán, 2013; Quiliconi, 2022).

La EPI busca comprender la construcción del sistema internacional y relacionarla con la política externa y la interna de cada país, en donde muchos actores internacionales tienen presencia. Por tanto, no se limita a utilizar conceptos y explicar relaciones económicas, sino que también realiza un análisis político del contexto. Se preocupa tanto por actores centrales, como el gobierno nacional, instituciones supranacionales de orden multilateral, como por actores privados, tales como empresas transnacionales o incluso aquellas que actúan localmente, pero también por sectores de la sociedad civil –que tienen una afectación, positiva o negativa– en una determinada situación (Osorio, 2015; Secches, Vadell & Ramos, 2020; Tussie, 2015).

En este sentido, la EPI busca determinar qué actores, dentro de un determinado sistema, se benefician o se perjudican de determinadas decisiones. Por lo que se acepta una influencia bidireccional o incluso multidireccional entre los diferentes actores que enfrentan una situación determinada. Lo cual constituye una crítica al realismo en donde debe dominar un actor central hegemónico para que exista estabilidad (Nemiña, 2017; Secches, Vadell & Ramos, 2020).

Por lo tanto, para la EPI se constituyen distintos temas primordiales: los modelos de desarrollo y crecimiento, la globalización, las finanzas internacionales, los sistemas de producción internacionales, los mercados globales en donde se encuentran inmersos los Estados, los actores privados, organismos internacionales multilaterales, en donde los asuntos económicos trascienden las fronteras nacionales y se integran en un solo sistema, en lo global y lo local tienen una barrera difusa (Gilpin, 1987; Hidalgo Capitán, 2013; Strange, 1970).

Dentro de la EPI se distinguen tres escuelas de pensamiento principales: la latinoamericana, la estadounidense y la británica. A continuación, se pasará a explicar brevemente cada uno (véase Cuadro 8.1.).

El pensamiento EPI, impulsado desde la escuela estadounidense, parte de un análisis realista, en donde debe perseguirse la constitución y mantenimiento de un poder hegemónico, aun en el marco de una interdependencia compleja, para poder mantener un sistema internacional funcional y de beneficio para todas las partes. En este sentido, se cree en la figura de un Estado líder del sistema internacional, que busca mantener el orden por medio de la cooperación (mediante la implementación del *soft* y *smart power*). Esta línea de pensamiento tuvo su auge durante la época de la Guerra Fría, principalmente en la década de los 70 y 80 (Gilpin, 1987; Secches, Vadell & Ramos, 2020; Tussie, 2015).

Por su parte, la escuela anglosajona parte del pensamiento estructuralista y neomarxista, desde el cual la estructura mundial se rige por una visión económica global, en donde las relaciones entre los Estados están determinadas, en gran medida, por los intercambios de bienes, servicios y capital. De este modo, rechazan la necesidad de un poder hegemónico, al reconocer el papel de los Estados centrales y firmas globales en la arquitectura internacional, y la interdependencia compleja entre la economía y la política. Esta perspectiva abre el lente analítico a otros

actores que participan en el sistema internacional (Prado & Tokatlian, 1988, 1990; Tussie, 2015).

Cuadro 8.1.

Principales referentes de la Economía Política Internacional

AUTOR	
Robert Gilpin	PRINCIPALES TEXTOS <i>The Political Economy of International Relations</i> , 1987 <i>Global political economy: Understanding the international economic order</i> , 2001 <i>War and Change in World Politics</i> , 2009
	PAÍS Estados Unidos
	PRINCIPALES APORTES A LA TEORÍA Principal exponente de la escuela norteamericana. Proponente de la teoría de la estabilidad hegemónica.
AUTORA	
Susan Strange	PRINCIPALES TEXTOS <i>International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect</i> , 1970 <i>The Persistent Myth of Lost Hegemony</i> , 1987 <i>States, firms, and diplomacy</i> , 1992.
	PAÍS Reino Unido
	PRINCIPALES APORTES A LA TEORÍA Principal exponente de la escuela anglosajona. Afirma que existe un poder estructural en el sistema internacional, basado en: la producción, la seguridad, el crédito y el conocimiento.

continúa...

AUTOR	
Rodrigo Prado	<ul style="list-style-type: none"> ■ PRINCIPALES TEXTOS <i>La teoría de la Interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo?</i>, 1990 ■ PAÍS Colombia ■ PRINCIPALES APORTES A LA TEORÍA Representante de la escuela latinoamericana. Impulsor de la teoría de la interdependencia, en donde el poder de la negociación puede generar mayor autonomía.

Fuente: elaboración propia.

La escuela de pensamiento latinoamericano, por su parte, surge de la doctrina dependentista-estructuralista, en donde se desprende el análisis del centro y la periferia. Así, puede hacerse explícita la relación de subordinación y desigualdad entre los países desarrollados y los subdesarrollados, lo cual genera un análisis desde esta mirada de los diferentes actores y sus intereses, de ambos lados del desarrollo, donde los actores periféricos, especialmente los Estados, buscan su autonomía. El objetivo central de esta escuela de pensamiento es entender la relación bidireccional entre la economía y la política, y cómo, mediante la negociación, logran mayor autonomía (Godoy, 2019; Osorio, 2015; Tussie, 2015; Uc, 2008).

Una variante de esta escuela latinoamericana parte de un pensamiento postestructuralista, en donde las unidades de análisis no son necesariamente los Estados como actores principales, sino más bien existen diversos agentes sociales, nacionales e internacionales que deben ser tomados en cuenta como actores –que se ven perjudicados o beneficiados– de una determinada política o situación particular, la cual tendrá repercusiones, tanto a nivel global como local. El objetivo principal es buscar cambios en la estructura dominante, que generan ideales de justicia, libertad y consolidación de derechos (González, 2019; Molina, 2019).

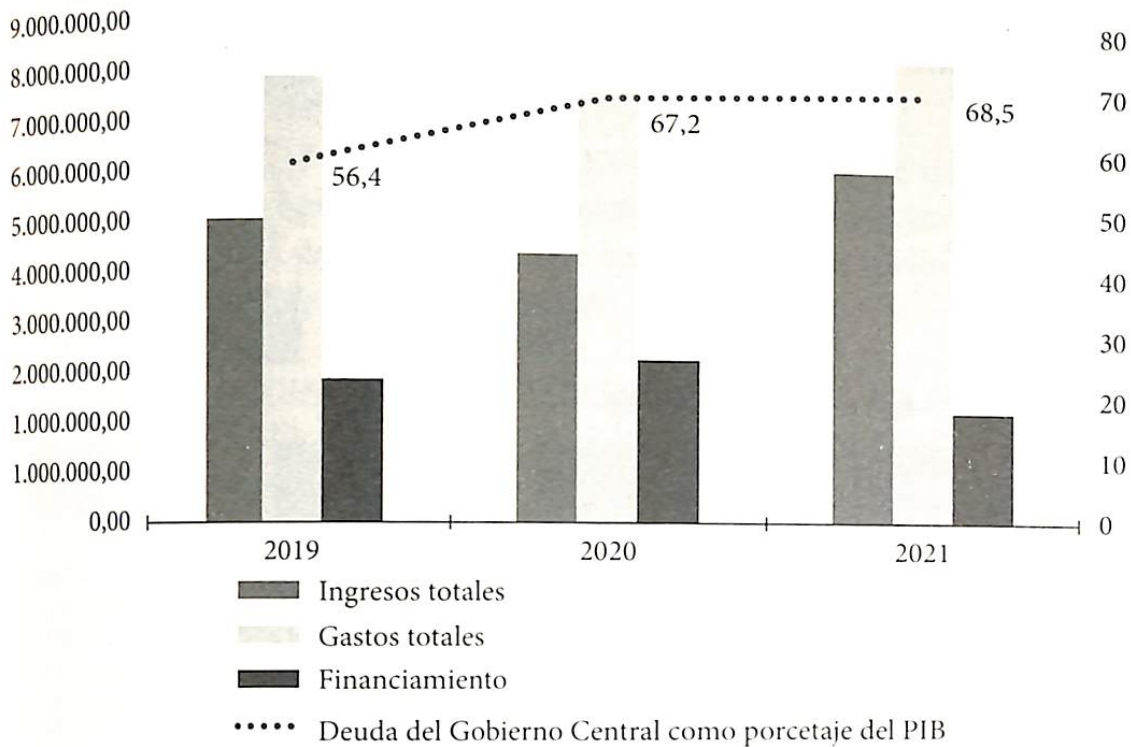
Estudio de caso: la negociación entre Costa Rica y el FMI (2021)

Como resultado de la pandemia generada por el covid-19, se han tenido notables efectos sanitarios que han impactado el sector social y económico del mundo, no escapando Costa Rica de esta realidad. En el plano local, en el área de salud el país registraba al 18 de septiembre de 2022 un total de 1 105 792 de casos diagnosticados y 8913 fallecimientos acumulados desde el inicio de la emergencia sanitaria. Esta coyuntura provocó que el desempleo se elevara al 20% en 2020 y los niveles de pobreza incrementaran al 26,2% en 2020 (BCCR, 2022a; INEC, 2022; Johns Hopkins University of Medicine, 2022).

En el ámbito económico, las restricciones a la movilidad humana y a las mercancías, tanto a escala nacional e internacional, causaron que la actividad económica de Costa Rica se desacelerara. Así, en 2019 pasó de 2,6% a 2,4%, mientras que en el 2020 esa tendencia intensificó y la actividad económica se redujo en un 7,8%. Las consecuencias fiscales fueron inmediatas sobre ya una precaria situación; una fuerte reducción de los ingresos fiscales fue acompañada por un aumento importante del gasto público para enfrentar a la pandemia, ambos componentes produjeron que el nivel de endeudamiento del país aumentara considerablemente, pasando de un porcentaje de deuda 56,4% en 2019 a uno de 68,5% en 2021 (BCCR, 2022a) (véase Figura 8.1.).

En este complejo e inédito panorama, el Gobierno de la República de Costa Rica acude al FMI como opción para obtener financiamiento externo con el propósito de cubrir los gastos corrientes del Estado. En 2020 inician las negociaciones con el FMI para generar un empréstito por 1778 millones de dólares, el cual fue aprobado en julio del 2021, no sin antes generar un descontento y manifestaciones sociales en torno al proceso de negociación. La siguiente ilustración resume los principales eventos producidos en torno a las negociaciones y la aprobación del empréstito con el FMI (FMI, 2020; 2021).

Figura 8.1.
 Gobierno Central: ingresos, gastos y financiamiento, base devengado
 (2019-2021)

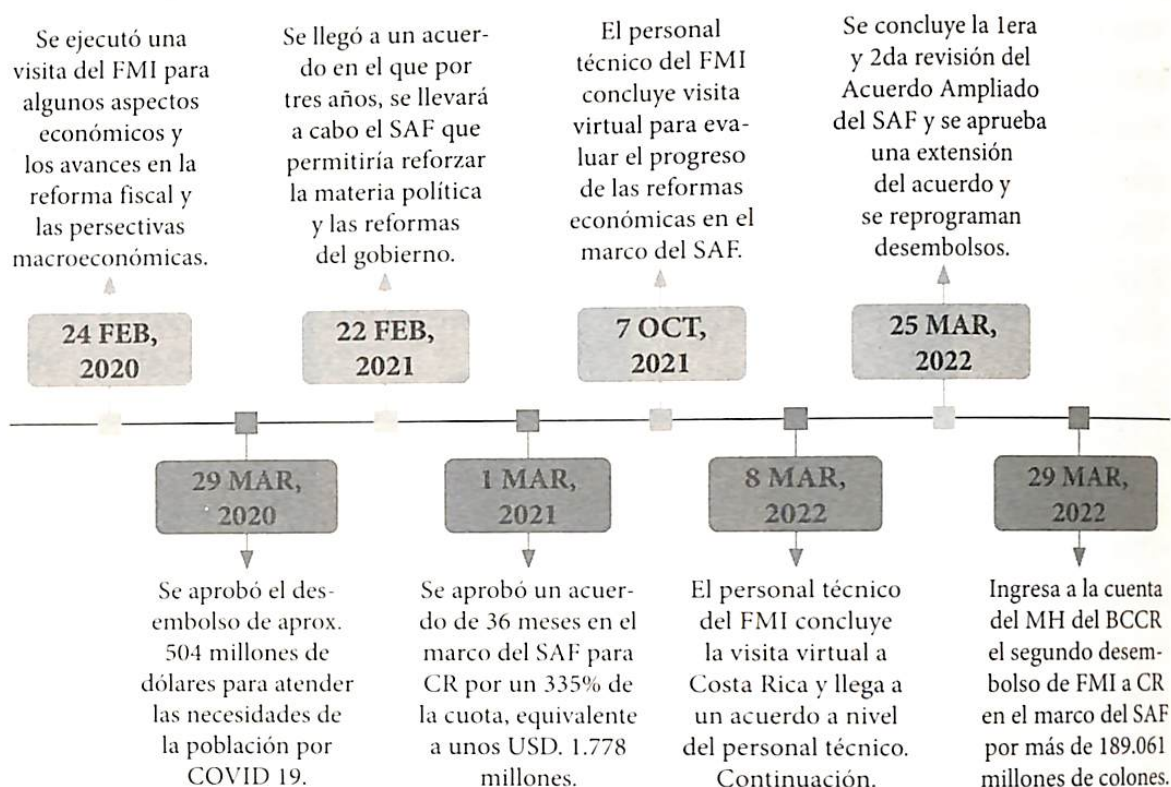


Fuente: elaboración propia con base en datos del (BCCR, 2022b; FMI, 2022).

El préstamo proviene del programa de apoyo para la recuperación postpandemia y consolidación fiscal, con el tipo de préstamo de Facilidad Servicio Ampliado (SAF por sus siglas en inglés) y tiene las siguientes condiciones: la tasa de interés es referenciada al Derecho Especial del Giro (DEG) calculado por el FMI, más 2% desembolsados en tres años con un plazo de pago de diez años, un periodo de gracia de cuatro y pagos semestrales, aplicando un 0,3% anual del monto a desembolsar, reembolsables, si se gira durante el periodo y un cargo por servicio del 0,5%. Los recursos serán destinados de la siguiente manera: el 90% se dirigen al pago del servicio de la deuda, al sustituir deuda cara por una más barata, y el 10% para amortizar la deuda del Estado con la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) (Casa Presidencial, 2021; *La Gaceta* N.º 139, 2021).

Figura 8.2.

Línea del tiempo con principales acontecimientos de la aprobación del préstamo del FMI a Costa Rica (febrero 2020-marzo 2021)



Fuente: elaboración propia.

Los compromisos son propuestos por el Estado costarricense como una vía para acercarse a las metas de ajuste estructural sugeridas por el FMI. Estos compromisos generan diversas consecuencias esperables desde la teoría económica, los cuales son necesarios analizar para comprender los posibles efectos que generarán en diversos actores nacionales e internacionales (FMI, 2021; Forbes Staff, 2022; 2022a). A continuación, se mencionan de manera sucinta los principales compromisos adquiridos:

- Eliminar el déficit primario en 2023. Este compromiso se logró desde marzo del 2021, en donde aportó en gran medida la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas aprobado en diciembre de 2018, el cual introduce la aplicación del Impuesto de Valor Agregado, aplicado tanto a bienes como a servicios, eliminación de exoneraciones a diversos productos, impuestos a las utilidades y rentas de capital, límite

al crecimiento del del gasto público mediante la implementación de la regla fiscal (Procuraduría General de la República, 2018).

La Ley de Empleo Público. Aprobado en marzo de 2022, el cual introducirá cambios sustanciales en la forma de cálculo de los pluses salariales y la introducción de salarios únicos entre los diferentes ministerios del gobierno.

Bajar la deuda al 50% del PIB al 2035. Para lo cual se tienen diversas estrategias que incluyen una mayor recaudación, contención del gasto y cambio de deuda cara por barata. Aunado a ello, es posible incluir la venta de activos del Estado.

Estos compromisos están mayoritariamente enfocados en limitar el gasto público. Aspecto que condiciona la mejora en la competitividad del país, dado que, en muchos ámbitos, debe más bien aumentarse la inversión estratégica de recursos, tal es el caso del sector educación, conectividad, infraestructura vial, sanitaria, portuaria, entre otros sectores en los cuales es necesario aumentar, lejos de disminuir, la ejecución presupuestaria. Asimismo, cada vez se reduce más el margen para poder bajar el gasto público sin que se vea afectada la prestación del servicio por parte de instituciones estatales.

El conjunto de estas medidas busca la mejora de los agregados monetarios en el ámbito nacional, así como la consecuente mejora en la calificación de riesgo, lo cual impacta positivamente en el acceso a condiciones favorables de financiamiento, y una mejoría en la atracción de inversión extranjera directa al país. Dentro de los macroprecios que se busca impactar, se encuentran el control de la tasa de interés, la merma en la volatilidad de los tipos de cambio, mejorar la dinámica económica y, en consecuencia, la recaudación fiscal, lo que causará mayores recursos para la inversión en programas sociales y gasto público en general. Todo esto se lograría en el supuesto de que no se presentan choques externos o crisis iniciadas en el sector real o financiero de la economía, en el ámbito nacional o internacional.

A continuación, se procede a analizar, desde una perspectiva de EPI, los intereses de los principales actores que se ven afectados de forma directa o indirecta con el préstamo como tal, o con los compromisos adquiridos asociados a este. Metodológicamente, se realizó una revisión en medios de prensa, tanto nacionales como internacionales, para sistematizar en una matriz dichos

actores, las posiciones que poseen, el ámbito territorial en donde se desenvuelve cada agente, con lo cual se pueden identificar los grupos de actores que poseen una posición mayoritariamente favorable o contraria. Se consultaron noticias desde el 2020 al 2022, de los siguientes medios de prensa digitales: *La Nación*, *Bloomberg Línea*, *Forbes Centroamérica*, *El País*, *El Periódico*, *El Economista*, *El Guardián*, *Amelia Rueda*, *DW Noticias*, *El Observador*, *Telesur*, *Infobae*, así como comunicados del FMI y el Ministerio de Hacienda.

Tanto el empréstito, como los compromisos adquiridos por el país con el FMI, impactan, en mayor o menor medida, de forma positiva o negativa, una serie de actores nacionales o internacionales, los cuales tienen intereses particulares y toman postura con respecto a la situación en cuestión. Estos actores se identifican en el cuadro 8.2., según la posición que poseen, así como los argumentos que esgrimen para sostener su postura.

En el ámbito internacional y nacional se encuentran los actores vinculados con los acreedores y las calificadoras de riesgo. A pesar de que la identidad de los acreedores de la deuda nacional no es conocida, en el plano particular, se encuentran organismos internacionales y grandes inversores privados. Dentro de los organismos multilaterales se pueden mencionar el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), Corporación de Fomento Andino (CAF), el mismo FMI, entre otros. Asimismo, en el ámbito privado se identifican inversionistas institucionales calificados, como bancos, fondos de cobertura, gestores de fondos, aseguradoras, fondos de pensiones, inversionistas individuales y sociedades financieras internacionales. Estos inversionistas se concentran principalmente en Estados Unidos, Europa, Latinoamérica y Asia (Ministerio de Hacienda, 2019; 2022).

De forma general, para los acreedores internacionales, el acuerdo es visto con buenos ojos, dado que significa una mejora en la disciplina fiscal del país, reduce los riesgos de no recuperar la inversión y, por ende, aumenta las probabilidades de materializar el rendimiento esperado. Este acuerdo mejora la confianza de los acreedores en el país, lo que se traduce en posibilidad de colocar mayor cantidad de créditos a una menor tasa de interés, dado que el riesgo percibido es menor. La consolidación de una imagen de buen pagador es vital para continuar con el financiamiento del gasto corriente del país, tanto en el corto, mediano, como largo plazo, con lo cual son el acuerdo y su cumplimiento un buen camino para consolidar dicha imagen.

Cuadro 8.2.
Posición de los actores interesados e implicados en el préstamo con el FMI

Actor	Ámbito de acción	Posición	Argumento principal
Acreeedores de deuda	Internacional/ Nacional	A favor	Mejora la sostenibilidad fiscal y perspectiva de retorno de la inversión.
Calificadoras de riesgo	Internacional	Neutral	Valorar elementos de riesgo, mejora criterio a estable, preocupa nivel de deuda y gestión de compromisos con FMI.
Actores políticos representados en la Asamblea Legislativa	Nacional	Mayoritariamente a favor	Positivo los plazos de ejecución, reducción del costo de la deuda, menor tasa de interés. Preocupa compromisos excesivos, ineficiencia del Estado, ausencia de acciones tendientes a la reactivación económica.
Expresidentes de la República	Nacional	A favor indirectamente	Apoyo al Estado de derecho.
Poder Ejecutivo	Nacional	A favor	Reducción de niveles de deuda, sostenibilidad fiscal, mejor calificación de riesgo del país, mayor margen para financiar programas sociales.
Sector empresarial	Nacional	Mayoritariamente a favor	Control de tasa de interés nacional, gasto público, lo cual implica la atracción de inversión extranjera directa.
Grupos sindicales	Nacional	En contra	Ideológico, aumento de impuestos y pérdida de derechos laborales adquiridos por los empleados públicos.

Fuente: elaboración propia.

Por su parte, las calificadoras de riesgo y entidades dedicadas al análisis internacional son actores que se podrían denominar neutrales en el sistema internacional. Dentro de su función se encuentra la de valorar elementos de riesgos tangibles e intangibles de los países, que podrían desencadenar en una desestabilización del sistema político y económico, que repercuta, entre otros elementos, en la sostenibilidad financiera del país, y, por tanto, se llegue a una situación de impago de las obligaciones crediticias contraídas. Destacan instituciones como Moody's, Fitch Ratings, Standard and Poor's, entre otras.

Los análisis realizados por estos actores influyen en la decisión de compra y la solicitud de rendimiento que tienen los acreedores, tanto internacionales como locales. Según la metodología de cálculo, pero, sobre todo, la percepción de estos actores, los acreedores tomarán sus decisiones de inversión, tanto a nivel de elegir al país sobre otras naciones para invertir, como sobre las primas que solicitarán para compensar el riesgo país, factor clave en la sostenibilidad de la deuda nacional. De esta forma, se cumple el principio económico en el cual, un mayor riesgo percibido debe ser compensado con una mayor tasa de interés. De forma análoga, una menor calificación de riesgo permitirá la baja en los rendimientos solicitados por las inversiones que realizan, tanto entes privados como institucionales (Flórez-Estrada, 2022; Ministerio de Hacienda, 2022).

La posición de estos actores sobre Costa Rica ha sido de preocupación por el elevado nivel de deuda que tiene el país, con una relativa desconfianza en el cumplimiento de sus acuerdos internacionales. Dentro de lo expresado, se encuentra la composición atomizada de la Asamblea Legislativa, la rigidez del gasto y el cambio de gobierno generado en 2022. Consideran que el préstamo por sí solo no representa una mejora en la calificación de riesgo del país, pero que podría hacer que la deuda sea sostenible por medio de un mayor control de las finanzas públicas. Al margen de estas, la reciente aprobación de las leyes de consolidación de las finanzas estatales, empleo público, la firma del acuerdo con el FMI y sobre todo los resultados fiscales, han repercutido en que las calificadoras mejoren sus valoraciones sobre el país, con lo cual pasan de notas con tendencia negativa a estable (Hidalgo, 2022; Jenkins, 2020; Rodríguez, 2022).

A continuación, se analizarán la posición e intereses de diversos actores a escala nacional. Se considerarán los actores políticos representados

en la asamblea legislativa, expresidentes de la República, el Poder Ejecutivo, el sector empresarial y los grupos sindicales.

Los actores políticos tienen posiciones divergentes, sin embargo, mayoritariamente están de acuerdo con el préstamo con el FMI, dado que logró, el 2 de julio del 2021, la aprobación en la Asamblea Legislativa con 38 votos. Resolvieron positivamente algunos diputados integrantes del Partido Acción Ciudadana (PAC), Partido Liberación Nacional (PLN) y Restauración Nacional (RN), para lo cual utilizaron argumentos relacionados con los plazos de ejecución, reducción del costo de la deuda, menor tasa de interés. Como parte de la negociación para la utilización de los recursos, se resolvió que el dinero se utilizaría únicamente para el canje de deuda cara por barata, así como abonar la deuda del Estado con la CCSS (*El Economista*, 2021; Aguirre, 2021; Sequeira, 2021).

En contra, estuvieron algunos diputados del Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Las agrupaciones indicaron como elementos desfavorables los compromisos excesivos que se contraen, tales como la aprobación de la Ley del Empleo Público, ineficiencia del Estado en la ejecución de recursos ya captados por otros empréstitos, la ausencia de acciones tendientes a la reactivación económica, así como el cuestionamiento mismo a la utilización del mecanismo de financiamiento con el FMI, sobre el cual se aduce que no era necesario llegar a esa instancia para solventar las necesidades de financiamiento del país en el momento en el cual se acudió al organismo internacional (Aguirre, 2021; Sequeira, 2021).

Otro actor político que ha mostrado su apoyo indirecto al préstamo con el FMI es el conformado por las expresidencias de la República, en la figura de Oscar Arias Sánchez (1986-1990 y 2006-2010), Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002), Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006), Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) y Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018). En la declaración firmada por las personas expresidentas, estas muestran su apoyo al Estado de derecho, a la democracia y las autoridades, en el marco de las manifestaciones sociales que se generaron en septiembre del 2020, a raíz de la discusión del préstamo con el FMI (*DW Noticias*, 2020).

El Poder Ejecutivo es un actor claramente definido a favor del acuerdo, que ha impulsado decididamente el préstamo con el FMI, durante la

administración del expresidente Carlos Alvarado Quesada (2018-2022) y la del actual presidente Rodrigo Chaves Robles (2022-2026). Durante la administración Alvarado Quesada se impulsa la iniciativa, la cual enfrenta una fuerte oposición de los sectores sindicales y sociales y desencadena un descontento social evidenciado en manifestaciones en las calles, situación que fue solventada con la firma de un acuerdo donde el gobierno se comprometía, entre otras cosas, a no continuar con la negociación. Tal acuerdo posteriormente fue incumplido, dado que en 2021 se continúa con las negociaciones, se llega a los convenios con el FMI y posteriormente se suscribe el préstamo (*Tele Sur TV*, 2020; *El Economista*, 2021; Madrigal, 2022).

Por su parte, la administración Chaves Robles mantuvo la posición oficial de apoyo decidido al compromiso. Durante el 2022 se recibieron tres misiones del FMI (en marzo y junio), para verificar el cumplimiento de los pactos suscritos, estos fueron comprobados y se allanó el camino para próximos desembolsos, dentro de los cuales se incluye uno por 284 millones de dólares. El plan de Gobierno actual es mantener e incluso ampliar los compromisos adquiridos para cumplir con las metas planteadas, lograr los desembolsos restantes y mejorar la confianza de los inversionistas (BCCR, 2022a, 2022b; Murillo, 2022).

El sector empresarial nacional mantiene una posición favorable al empréstito. Entre sus motivaciones indican la espera de una reducción de las tasas de interés nacionales, una mejora en el gasto público y en la calificación de riesgo del país, lo cual implica condiciones más favorables para la atracción de inversión extranjera directa (IED). Observan con buenos ojos la disciplina fiscal que implemente el gobierno, principalmente en materia de contención del gasto. Sin embargo, observan con recelo el aumento en la carga impositiva que puede generar la iniciativa de establecimiento de la renta global, con lo que se gravaría a las personas por el total de sus ingresos y se abandonarían el esquema actual de renta secular. Asimismo, les preocupa que no existe una ruta clara para fomentar la reactivación económica del país (BCCR, 2022a).

Por otro lado, el sector sindical es un actor que está claramente en contra del acuerdo con el FMI, está representado por el bloque sindical Patria Justa (PJ) –conformado por la ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados); el FIT-ICE (Frente Interno de Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad); UPINS (Unión de Personal

del Instituto Nacional de Seguros); SINTRAJAP (Sindicato de Trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica. Afines y portuarios); SITRAPEQUIA (Sindicato Trabajadores Petroleros Químicos y Afines); SITRAP (Sindicato de Trabajadores de Plantaciones) y SINA (Sistema Nacional Ambiental)–; así como el Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (Bussco), que reúne a: APSE (Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza), ANDE (Asociación Nacional de Educadores y Educadoras), UNDECA (Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social). Estos actores reúnen a los principales sindicatos del país, asociados a empleados públicos y que también tienen relación con otras organizaciones sociales de corte socialista.

El sector sindical posee una posición contraria al acuerdo por diversas razones. Por un lado, se encuentra un componente ideológico y, por otro, las consecuencias que se pueden derivar de la implementación del empréstito. En términos doctrinales, el FMI representa una organización creada por los Estados Unidos para profundizar el modelo neoliberal en los diversos países. Por tanto, implica, necesariamente, la reducción del tamaño estatal y que el mercado se encargue de la asignación de recursos, con lo cual se acrecienta la desigualdad de clases, así como la insostenibilidad ecológica, lo cual afecta el bienestar de las personas en el corto y mediano plazo (Fonseca, 2019; Infobae, 2021; Tortosa, 2009; Unceta, 2009).

En relación con la agenda de implementación del empréstito, el compromiso de aprobar e impulsar la Ley de Empleo Público causará cambios sensibles en la estructura del sistema de empleo público costarricense, lo cual es visto por el sector sindical como un retroceso en los derechos adquiridos de las personas trabajadoras en el sector público. Dado que limitará el crecimiento salarial por anualidades, impondrá límites a la forma de calcular los pluses salariales y sería la antesala de la implementación del salario global en todas las instituciones públicas. Esta Ley será aplicable a todo el sector público, excluidos los entes públicos no estatales, las empresas e instituciones públicas en competencia, salvo en lo relativo a las disposiciones sobre negociación colectiva, el Cuerpo de Bomberos, así como las universidades públicas, en el marco de la autonomía que les brinda la Constitución Política (Astorga, 2022; Bravo 2022).

Los sindicatos también aducen que la situación fiscal del país podría solucionarse implementando medidas en contra de la evasión fiscal, sin la necesidad de acudir a nuevos créditos o de crear nuevos tributos que afectan a la clase trabajadora y de menores ingresos. Además, consideran que el gobierno acudió al FMI para poder justificar la implementación de una agenda de temas que podrían ser impopulares, pero que, en el marco del compromiso con el FMI, debería implementarse. Se estima que el acuerdo no mejorará la situación del país, sino más bien la agravará, dado que implica el aumento del endeudamiento. También, se denuncia el que carezca de propuestas compensatorias dirigidas a combatir la pobreza y generar empleo (*El Periódico*, 2020).

Diversos sectores de la población civil también se han manifestado en contra de las negociaciones. Destacan el gremio de educadores, así como el agrícola, quienes ven con especial recelo la agenda de implementación, agrupados por el FENATRAP (Federación de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones). Un sector importante fue liderado por una alianza coyuntural dirigida por el partido Rescate Nacional, en la figura de Célimo Guido, el partido Encuentro Nacional, en la figura de Oscar Campos, entre otros líderes sociales, como el secretario general del ANEP (Asociación Nacional de Empleados Públicos), Albino Vargas, quien levantó un llamado al gremio para que se unieran a las protestas (*El País*, 2020; 2020a; *Infobae*; 2020).

Todas estas inconformidades generaron protestas sociales y amplias manifestaciones en las calles del país, especialmente en el tercer trimestre del 2020. Se sumaron diversos sectores sindicales y sociales, especialmente el gremio de educación y sanidad. Las protestas se tornaron violentas en algunos puntos del país, hasta que se tomaron acuerdos relativos entre los grupos de manifestantes y el Gobierno.

Estas protestas generaron presión en la Asamblea Legislativa, la cual negoció una agenda de implementación menos ambiciosa que la planteada originalmente por el gobierno del presidente Alvarado. Esta incluía en las versiones iniciales la creación de nuevos tributos, por ejemplo, gravar las transacciones bancarias, aumento en el impuesto de renta, así como a los bienes inmuebles, y también la venta del Banco Internacional de Costa Rica y la Fábrica Nacional de Licores. La actual administración del presidente Chaves busca retomar algunas de estas iniciativas, como lo es

la venta del Banco de Costa Rica, así como de un porcentaje del Instituto Nacional de Seguros.

Conclusiones

La estrategia perseguida por el Gobierno con la firma del préstamo con el FMI busca, por un lado, mejorar los niveles de riesgo otorgados por las calificadoras y, por tanto, los niveles de confianza de los acreedores internacionales. Por otro lado, proyecta impactar positivamente macrovariables como la tasa de interés y el tipo de cambio, con lo cual se premia la estabilidad económica y la sostenibilidad de la deuda. En este sentido, el Gobierno favorece los intereses de los acreedores, del sector empresarial y político.

Sin embargo, es posible que el país lograra conseguir esa cantidad de deuda por medio de otros organismos internacionales, sin que se requiera del cumplimiento de los compromisos suscritos con el FMI. Por lo que pareciera que el Ejecutivo se inclinó por esta opción para dar mayor fuerza a iniciativas polémicas, como la Ley de Empleo Público o la posible venta de activos, los cuales, estando en el marco del empréstito y el compromiso de implementación, cobra mayor viabilidad política, dado el alto costo de no cumplir con estos acuerdos, en el plano de imagen y de credibilidad, tanto de las calificadoras de riesgos como de los inversionistas. Por tanto, la clase trabajadora y los sectores sociales son los actores con menor poder relativo y que percibirán mayores efectos de la aprobación del empréstito.

Resulta relevante señalar que los elementos que no se incluyeron en la agenda de implementación, los cuales son acciones dirigidas a la reactivación de la economía, reducción de la pobreza, aumento del empleo, mejora en el gasto público. Estos elementos responden a actores con mayores vulnerabilidades relativas, los cuales no fueron considerados en este marco de acción.

Respecto de la teoría EPI, debe señalarse que permite realizar un análisis robusto sobre los intereses de los actores que acompañan la toma de decisiones en temas económicos, así como el impacto que tendrán en estas agencias, sabiendo que las decisiones en materia económica tienen

impactos en diferentes actores, y en ocasiones, responden a los intereses de un sector, aunque se generen afectaciones en otros. Tener claridad en estos elementos permite dibujar, de mejor forma, el sistema internacional y nacional, con lo cual se identifique el rol y el juego de actores, así como el poder que poseen unos, respecto a las condiciones y afectaciones de otros agentes.

La teoría EPI tiene limitaciones analíticas, especialmente en los procesos de implementación de decisiones. Por un lado, no permite la modelación de escenarios prospectivos interactivos según la posición de los actores, dado que dicha posición es normativa y puede adaptarse en el tiempo, según el desarrollo de diversos acontecimientos. Asimismo, siempre se corre el riesgo de no incluir actores clave en el análisis, los cuales podrían ser determinantes en la construcción del sistema internacional. Por último, se podría apuntar que es necesario avanzar en la comprensión del fenómeno económico y sus implicaciones, para entender mejor la posición y el argumento de los actores.

Referencias bibliográficas

- Aguirre, A. (2 de febrero de 2021). Acuerdo FMI y Costa Rica, diputados tienen dudas. *El Guardián*. <https://elguardian.cr/acuerdo-fmi-y-costa-rica-diputados-tienen-dudas/>
- Astorga, L. (12 de mayo de 2022). Sindicatos a presidente Chaves: Ley de Empleo Público es un “mamotreto.” *Amelia Rueda*. <https://ameliarueda.com/nota/sindicatos-presidente-chaves-empleo-publico-mamotreto-noticias-costa-rica>
- BCCR. (2022a). *Evolución del PIB en Costa Rica*. Banco Central de Costa Rica. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=5784>
- BCCR. (2022b). *Gobierno Central: ingresos, gastos y financiamiento, base devengado*. <https://gee.bccr.fi.cr/indicadoreseconomicos/Cuadros/frmVerCatCuadro.aspx?idioma=1&CodCuadro=%201179>

- BCCR. (2022c). *Niveles de desempleo en Costa Rica*. <https://www.bccr.fi.cr/indicadores-economicos/producci%C3%B3n-y-empleo>
- Bravo, J. (2022, March 8). ¿Qué es la ley de empleo público? *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/conozca-el-plan-de-empleo-publico-avalado-por-sala/YXVPITLOKJHNFO2H7JFQQFJFE/story/>
- Casa Presidencial. (2021). Gobierno resaltó importancia de la aprobación del crédito con el FMI para la salud económica del país. *Gobierno de La República*. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2021/07/gobierno-resalto-importancia-de-la-aprobacion-del-credito-con-el-fmi-para-la-salud-economica-del-pais/>
- DWN Noticias (18-10-2020), Costa Rica: expresidentes dan apoyo al Gobierno ante crisis. En: <https://www.dw.com/es/costa-rica-expresidentes-dan-apoyo-al-gobierno-ante-crisis/a-55313426>
- El Economista. (2 de julio de 2021). Congreso de Costa Rica aprueba préstamo de FMI por \$1,778 millones. *El Economista*. <https://www.economista.net/economia/Congreso-de-Costa-Rica-aprueba-prestamo-de-FMI-por-1778-millones--20210702-0009.html>
- El Economista. (15 de febrero de 2021a). Sectores sociales en Costa Rica protestan contra el acuerdo con el FMI. *El Economista*. <https://www.economista.net/economia/Sectores-sociales-en-Costa-Rica-protestan-contra-el-acuerdo-con-el-FMI-20210215-0024.html>
- El País. (9 de octubre de 2020). Deciden mantener protesta en Costa Rica contra FMI. *El País*. <https://www.elpais.cr/2020/10/09/deciden-mantener-protesta-en-costa-rica-contra-fmi/>
- El País. (7 de diciembre 2020a). Sindicatos de Costa Rica rechazan negociación con FMI. *El País*. <https://www.elpais.cr/2020/12/07/sindicatos-de-costa-rica-rechazan-negociacion-con-fmi/>
- El Periódico. (6 de octubre de 2020). Protestas en Costa Rica contra el FMI y el aumento de impuestos. *El Periódico*. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20201006/protestas-costa-rica-fmi-aumento-impuestos-8143329>

- Flórez-Estrada, M. (2022, March 17). Standard and Poor's es la cuarta agencia calificadora de riesgo que mejora el puntaje de Costa Rica. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/standard-and-poors-es-la-cuarta-agencia-calificadora-de-riesgos-mejora-el-puntaje-de-costa-rica/>
- FMI. (24 de febrero de 2020). *Personal técnico del FMI concluye visita a Costa Rica*. No. 20/65. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2020/02/24/pr2065-costa-rica-imf-staff-concludes-visit>
- FMI. (22 de enero de 2021). *El FMI y las autoridades costarricenses llegan a un acuerdo a nivel del personal técnico con Costa Rica sobre un Servicio Ampliado del FMI de tres años y concluye las deliberaciones sobre la Consulta del Artículo IV correspondiente a 2021*. NO. 21/20. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/01/22/pr2120-costa-rica-imf-reaches-staff-level-agreement-3year-eff-and-completes-21-aiv-discussions>
- FMI. (1° de marzo de 2021a). *El Directorio Ejecutivo del FMI aprueba un acuerdo ampliado de 36 meses por USD 1.778 millones en el marco del Servicio Ampliado del Fondo para Costa Rica y concluye la Consulta del Artículo IV de 2021*. NO. 21/53. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2021/03/01/pr2153-costa-rica-imf-exec-board-approves-36-mo-ext-arr-eff-concludes-2021-art-iv-consultation>
- FMI. (25 de marzo de 2022). *Deuda del Gobierno Central. Fondo Monetario Internacional*. <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/25/pr2291-imf-executive-board-completes-review-of-costa-rica>
- Fonseca Hernández, R. (2019). Original Human Sustainable Development at a Local Level-How Territory has been included in Theories of Development. *Revista Economía y Desarrollo*, 162(2), 1–18. <http://scielo.sld.cu/pdf/eyd/v162n2/0252-8584-eyd-162-02-e3.pdf>
- Forbes Staff. (2022, June 17). El FMI destaca el compromiso de Costa Rica para estabilizar las finanzas. *Forbes Centroamérica*. <https://forbescentroamerica.com/2022/06/17/el-fmi-destaca-el-compromiso-de-costa-rica-para-estabilizar-las-finanzas>

- Forbes Staff. (2022a, March 7). Costa Rica aprueba reforma a empleo público, plan clave en acuerdo con FMI. *Forbes Centroamérica*. <https://forbescentroamerica.com/2022/03/07/costa-rica-aprueba-reforma-a-empleo-publico-plan-clave-en-acuerdo-con-fmi>
- Gilpin, R. (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press.
- Gilpin, R. (2001). *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton University Press. <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/9781400831272/html>
- Gilpin, R. (2009). *War and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Gilpin, R. (1987). *La economía política de las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Godoy, P. (2019). La economía política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin. *Integración y Cooperación Internacional*, 29, 5-13.
- González, P. (2019). Tradición y ruptura. En busca de nuevas narrativas para las Relaciones Internacionales. En Colegio de México (Ed.), *¿Cien años de las Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo* (pp. 214-221). Siglo XXI.
- Hidalgo, A. (11 de marzo de 2022). Fitch Ratings mejora la calificación de riesgo de Costa Rica en "B" estable. *Bloomberg Línea*. <https://www.bloomberglinea.com/2022/03/11/fitch-ratings-mejora-la-calificacion-de-riesgo-de-costa-rica-en-b-estable/>
- Hidalgo Capitán, A. L. (2013). *Economía Política Global: Globalización, gobernanza y crisis*. Universidad de Huelva.
- INEC. (2022). *Niveles de pobreza en Costa Rica*. https://admin.inec.cr/sites/default/files/media/sepobrezaenaho-2010-2021-02_1.xls
- Infobae. (3 de octubre de 2020). Persisten protestas en Costa Rica contra eventual acuerdo con el FMI. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2020/10/03/persisten-protestas-en-costa-rica-contra-eventual-acuerdo-con-el-fmi/>

- Infobae. (11 de enero de 2021). Costa Rica abre la negociación con el FMI para un acuerdo de 1.750 millones de dólares. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/agencias/2021/01/11/costa-rica-abre-la-negociacion-con-el-fmi-para-un-acuerdo-de-1750-millones-de-dolares/>
- Jenkins, C. (3 de septiembre de 2020). Calificadora advierte que préstamo del FMI a Costa Rica “alivia pero no elimina” la presión financiera. *El Observador*. <https://observador.cr/calificadora-advierde-que-prestamo-del-fmi-a-costa-rica-alivia-pero-no-elimina-la-presion-financiera/>
- Johns Hopkins University of Medicine. (2022). *Coronavirus Resource Center*. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>
- La Gaceta N.º 139. (2021). *Expediente 22.433: Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad del Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal*.
- Madrigal, R. (4 de abril de 2022). Chaves declara “indispensable” acuerdo con el FMI y dice que lo renegociará “hacia arriba.” *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/acuerdo-con-el-fmi-fue-poco-ambicioso-dice-rodrigo/DJC2GEA2UJEDXOHHNA6HTDPKBA/story/>
- Molina, E. (2019). El concepto de la Hegemonía en las Relaciones Internacionales: Una Crítica a Andrés Antoniades. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 14, 427-436.
- Mora, A. (29 de marzo de 2022). Costa Rica recibe segundo desembolso de \$284,4 millones por parte del FMI. *Delfino.CR*. <https://delfino.cr/2022/03/costa-rica-recibe-segundo-desembolso-de-2844-millones-por-parte-del-fmi>
- Ministerio de Hacienda. (2019). *Proceso de Emisión y Colocación de Títulos Valores en el Mercado Internacional*. <https://www.hacienda.go.cr/docs/InformeEmisionInternacionalDeTítulosValoresLey9708Diciembre2019.pdf>
- Ministerio de Hacienda. (2022). *Estrategia de deuda de mediano plazo (2022-2027)*. <https://www.hacienda.go.cr/Documentos/MasDetalles/MarcoFiscalDeLaroPlazo/20220429EstrategiaDeDeudaDeMedianoPlazo2022-2027.pdf>

- Murillo, Á. (2022, abril 4). Dos mensajes fiscales de Chaves: Ampliar acuerdo con el FMI y defender impuesto sobre gasolina. *Semanario Universidad*. <https://semanariouniversidad.com/pais/dos-mensajes-fiscales-de-chaves-ampliar-acuerdo-con-el-fmi-y-defender-impuesto-sobre-gasolina/>
- Nemiña, P. (2017). Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, 17(1), 11. <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2017.1.24570>
- Osorio, J. (2015). El sistema-mundo de Wallerstein y su transformación. *Una lectura crítica. Argumentos*, 28(77), 131-153.
- Prado, R., & Tokatlian, J. G. (1988). Teoría y práctica de las relaciones internacionales: El caso de Colombia. *Estudios Internacionales*, 21(81), 1-42.
- Prado, R., & Tokatlian, J. G. (1990). La teoría de la Interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo? *Estudios Internacionales*, 23(91), 339-382.
- Procuraduría General de la República. (2018). *Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=96530&nValor3=129358¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=2&strSim=sim
- Quiliconi, C. (2022). Economía Política Global latinoamericana: un campo de estudio efervescente entre el desarrollo y el regionalismo. *Relaciones Internacionales*, 50, 127-144.
- Rodríguez, O. (17 de marzo de 2022). S&P mejora perspectiva de la calificación de riesgo de Costa Rica por ley de empleo público y avance con FMI. *La Nación*. <https://www.nacion.com/economia/politica-economica/sp-mejora-perspectiva-de-la-calificacion-de-riesgo/PNWEJ7DYGFHOBHZZLG4X6EMU7Y/story/>
- Secches, D. V., Vadell, J. A., & Ramos, L. (2020). Potências médias e potências emergentes na economia política internacional: uma aproximação teórico-conceitual. *Revista Sociedade e Cultura*, 23, 1-26.

- Sequeira, A. (19 de julio de 2021). Con 44 votos a favor, diputados aprueban crédito del FMI en segundo debate. *La Nación*. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/con-44-votos-a-favor-diputados-aprueban-credito/ZSK6NQFCLJCQVPC63Z5ALRNNBQ/story/>
- Strange, S. (1970). International Economics and International Relations: A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, 46(2).
- Strange, S. (1987). The Persistent Myth of Lost Hegemony. *International Organization*, 41(4), 551-574.
- Strange, S. (1992). States, firms, and diplomacy. *International Affairs*, 68(1), 1-15.
- Tele Sur TV. (5 de octubre de 2020). Pdte. de Costa Rica anuncia que desiste del acuerdo con el FMI. *Tele Sur TV*. <https://wp.telesurtv.net/news/costa-rica-desiste-acuerdo-prestamo-fmi-20201004-0025.html>
- Tortosa, J. M. (2009). El futuro del maldesarrollo. *Revista Obets*, 4, 67-83. https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/13395/1/Obets_4_07.pdf
- Tussie, D. (2015). Relaciones Internacionales y Economía Política Internacional: notas para el debate. *Relaciones Internacionales*, (48) 155-175.
- Uc, P. (2008). El discurso geopolítico del petróleo como representación espacial dominante de la economía política internacional. *Argumentos (México, D.F.)*, 21(58), 109-133.
- Unceta, K. (2009). Desarrollo, subdesarrollo, maldesarrollo y postdesarrollo. *Carta Latinoamericana*, 7, 1-34. <http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/455/CartaLatinoAmericana07Unceta09-1.pdf>