



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA COSTA RICA

ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA  
EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALIZACIÓN

RELACIÓN ASIMÉTRICA DE COSTA RICA CON EL FONDO MONETARIO  
INTERNACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA TOMA DE DECISIONES Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON EL EMPLEO PÚBLICO DURANTE  
EL GOBIERNO DE CARLOS ALVARADO QUESADA, 2018-2022

MARIANGEL RAMÍREZ SABORÍO

DICIEMBRE, 2022

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA COSTA RICA

ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA  
EXTERIOR DE AMÉRICA LATINA

TESINA PARA OBTENER EL GRADO DE ESPECIALIZACIÓN

MARIANGEL RAMÍREZ SABORÍO

**RELACIÓN ASIMÉTRICA DE COSTA RICA CON EL FONDO MONETARIO  
INTERNACIONAL Y SUS REPERCUSIONES EN LA TOMA DE DECISIONES Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS RELACIONADAS CON EL EMPLEO PÚBLICO  
DURANTE EL GOBIERNO DE CARLOS ALVARADO QUESADA, 2018-2022**

COSTA RICA, DICIEMBRE, 2022

**Dedicatoria y agradecimiento**

Esta investigación está dedicada a mi Madre Lidieth Saborío, por todo el tiempo, apoyo, guía y ayuda en todos mis proyectos.

Quiero agradecer a mis Hermanas Silvia Ramírez y Ana Lucia Ramírez por todo el apoyo y por siempre estar ahí.

Agradezco a la profesora María Fernanda Morales por los grandes aportes, consejos y correcciones que me brindó y que enriquecieron y mejoraron esta investigación y a todos los profesores de esta Especialización que hicieron que este proceso de aprendizaje fuera de excelente calidad y enriqueciera mi conocimiento en esta disciplina.

## Índice

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO.....	2
ÍNDICE.....	3
Resumen de la investigación .....	4
Diseño de investigación.....	5
Estado de la Cuestión .....	11
Marco Teórico-Conceptual.....	18
Metodología.....	25
<b>CAPÍTULO I.....</b>	<b>29</b>
Antecedentes del financiamiento con el FMI.....	29
Posición inicial del Gobierno Alvarado Quesada con respecto al empleo público .....	32
<b>CAPÍTULO II.....</b>	<b>37</b>
Requisitos del Fondo Monetario Internacional para acceder al financiamiento .....	37
<b>CAPÍTULO III .....</b>	<b>46</b>
Proceso de aprobación del Proyecto de Ley, Marco de Empleo Público .....	46
Actores del proceso de negociación .....	47
CONCLUSIONES.....	60
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64

## **Resumen de la investigación**

En la siguiente investigación, se analizan las relaciones asimétricas entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional (FMI) y cómo estas relaciones repercutieron al interior de las políticas públicas y la toma de decisiones, con respecto al empleo público durante el gobierno de Carlos Alvarado desde el año 2018 hasta el año 2022.

Tanto Costa Rica como el resto de países de América Latina, históricamente deudores y dependientes de financiamiento de organismos internacionales, se exponen a las condicionalidades que éstos exigen, como requisito del desembolso de fondos, mismos que son necesarios para solventar los gastos ineludibles de los gobiernos, esto se ve reflejado sobretodo en momentos de crisis, como la vivida recientemente por la pandemia por Covid-19.

El Fondo Monetario Internacional no sólo financia a Costa Rica y a los países de América Latina, sino que, entre sus requisitos y condicionalidades está la injerencia en las decisiones de política interna de los países involucrados, sin que éstos tengan un margen verdadero de opinión ni decisión.

De esta forma, la investigación emplea el método del estudio de caso, donde la información recolectada se contrastará con la información que originalmente se consignó sobre el tema dentro del Plan de Gobierno 2018-2022 y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022, proyectos iniciales del gobierno de Carlos Alvarado.

Se analizan así los requisitos solicitados por el Fondo Monetario Internacional planteados en el Proyecto de Ley “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo SAF para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal”, expediente número 22 433.

Así mismo se estudia como el proceso de negociación que se dio desde la presentación por parte del ejecutivo del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente número 21 336, hasta que se aprobó la Ley Marco de Empleo Público número 10159.

Se concluye que la reforma estructural al empleo público era necesaria para sanear las finanzas de Costa Rica, pero las razones por las cuales se introduce esta reforma no son

las ideales para el país, ya que este cambio en las finanzas del Estado, no se traduce en inversión en desarrollo para Costa Rica, en áreas críticas como la educación, salud, seguridad, tecnología ni cultura; este cambio se hace para pagar las deudas que el Estado contrajo con el FMI en un contexto de asimetría en su interacción.

## **1. Diseño de investigación**

### 1.1. Introducción

Esta investigación busca analizar cómo las relaciones asimétricas de Costa Rica con un organismo financiero internacional como el Fondo Monetario Internacional (FMI) repercuten a la hora de toma de decisiones internas y políticas públicas, en específico en materia de empleo público.

Se busca lograr los objetivos de la investigación empleando la Interdependencia compleja de los autores Robert Keohane y Joseph Nye, expuesta en su libro “Power and Interdependence”, como aproximación teórica.

Para complementar el abordaje teórico, se utilizan las categorías de análisis, que se desprenden del tema central, las cuales son: el concepto de asimetría, también extraído de la Teoría de Robert Keohane y Joseph Nye; el concepto de poder, de la académica británica Susan Strange; el concepto de toma de decisiones, del teórico Roberto Russell, el concepto de políticas públicas de Rubén Arias y el empleo público de Mario Ramírez.

Mediante el estudio de caso, se pretende estudiar cómo los planes iniciales del gobierno de Carlos Alvarado 2018-2022, pudieron verse afectados debido a las negociaciones para el préstamo solicitado al Fondo Monetario Internacional (FMI), en el contexto de la crisis por la pandemia por Covid-19.

De esta manera, quienes leen el documento podrán identificar algunas reflexiones sobre cómo la toma de decisiones internas y políticas públicas se pudieron ver influenciadas en materia de empleo público, por esta entidad internacional.

## 1.2. Justificación

El 22 de septiembre del año 2020, en cadena nacional de radio y televisión, el gobierno de Carlos Alvarado anunciaba al país la urgencia y en consecuencia la prioridad de su gobierno de solicitar un nuevo préstamo, el décimo en la historia del país, al Fondo Monetario Internacional, como lo indica el Comunicado de Prensa de la Presidencia de la República de Costa Rica, el mismo día de la Cadena, (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).

El Presidente Carlos Alvarado informó a la ciudadanía que los ingresos del Estado en el año 2020 bajaron  $\text{¢}1,2$  billones, con respecto al año anterior. También advirtió que Costa Rica, “No debe ni puede repetir la crítica situación de los años 80, cuando el precio del dólar se quintuplicó y la pobreza llegó hasta el 54% de los hogares del país” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).

Como parte de este comunicado de prensa, el gobierno destacó las favorables características del financiamiento del FMI, en palabras del mandatario Alvarado: “Un préstamo, de 1.750 millones de dólares, con muy buenas condiciones de intereses y plazo” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).

Asimismo, la aprobación de la propuesta enviaría una señal a los mercados de que el país tenía una ruta para recuperarse, (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).

El presidente Carlos Alvarado, en el comunicado oficial de la Presidencia de la República señaló que: “Una serie de decisiones en el gasto y en los ingresos con efectos a corto plazo eran urgentes para poder acceder al préstamo y para recuperar rápidamente la estabilidad económica” (Presidencia de la República de Costa Rica, 2020).

En la Cadena Nacional de radio y televisión, el presidente Carlos Alvarado, había anunciado las medidas económicas que tomó el gobierno para enfrentar la crisis nacional por la pandemia por Covid-19, entre ellas, se contemplaba:

Una reducción temporal de las cargas sociales para las empresas con el fin de incentivar el empleo, la devolución del cobro del IVA de la canasta básica al 20% más pobre de la población, así como medidas para disminuir el peso del gasto público, incluyendo el rubro de remuneraciones, el proyecto de Ley Marco de Empleo Público, renegociación y recorte de alquileres del sector público, la no acumulación de anualidades del 2021 al 2024 y la reducción del costo total para las arcas públicas del salario escolar, medidas publicadas en el comunicado de prensa oficial del 22 de septiembre de 2020.

Después de este anuncio oficial del gobierno de Carlos Alvarado, muchos grupos sociales, empresariales, sindicatos y partidos políticos de oposición, manifiestan su oposición a las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional. Hubo marchas, paros, bloqueos de calles, heridos, detenidos, con el gobierno de Carlos Alvarado llamando al diálogo para alivianar el conflicto social.

Como lo indica el historiador David Díaz Arce (2021) en su artículo titulado: “Descontento y protesta”, durante octubre y noviembre de 2020 arreciaron los bloqueos, pero también encontraronazos violentos entre los manifestantes y los grupos de antimotines.

De acuerdo con la base de datos de protestas del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UCR, en esos dos meses hubo 600 bloqueos y una marcha. Las manifestaciones se concentraron sobre todo en áreas periféricas de las distintas provincias (Díaz, 2021).

El conflicto se solucionó luego de que el gobierno de Carlos Alvarado y el presidente de la Asamblea Legislativa Eduardo Cruickshank, hicieran un llamado a un diálogo multisectorial reuniendo a sectores y organizaciones de educación, cooperativismo, solidarismo, desarrollo local, trabajadores, sector social, productivo y partidos políticos con representación parlamentaria, como lo señala el comunicado de prensa del gobierno de Carlos Alvarado, el 28 de octubre de 2020 (Presidencia de la República, 2020).

El diálogo nacional trató sobre los ejes de crecimiento económico, generación de empleo y atención de finanzas públicas, con la politóloga Ilka Treminio Sánchez y el economista Víctor Umaña Vargas como los facilitadores del proceso (Presidencia de la República, 2020).

De aquí nace esta investigación, como una necesidad de indagar las relaciones asimétricas de Costa Rica con un organismo internacional como el Fondo Monetario Internacional en la actualidad, y cómo éstas relaciones afectan la toma de decisiones y políticas públicas internas del país, a partir del caso referente al empleo público.

El punto central de la investigación es responder, cómo a partir de la crisis vivida en el país por la pandemia de Covid-19, los planes iniciales que había establecido el gobierno de Carlos Alvarado 2018-2022, expuestos en el Plan de Gobierno 2018-2022 y en el Plan



Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022 cambian, y la prioridad en la toma de decisiones y políticas públicas, en específico en materia de empleo público, se transforman y se adaptan a lo que solicita el FMI, como requisito para el desembolso del préstamo.

De ahí la necesidad de investigar cómo las relaciones del gobierno de Carlos Alvarado con un organismo internacional como es el FMI, repercuten en la política interna del país, en la toma de decisiones y aprobación de leyes por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

El aporte de esta investigación al conocimiento de las Relaciones Internacionales y la importancia de su realización radica en analizar cómo las relaciones asimétricas de un país pequeño y en vías de desarrollo como lo es Costa Rica, con un organismo financiero internacional como es el Fondo Monetario Internacional (FMI), afectan y cambian el rumbo de la política interna del país, en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas, específicamente en materia de empleo público.

#### 1.4. Preguntas y problema de investigación

En la historia de América Latina y de Costa Rica en específico, el FMI ha desempeñado un papel controversial. Por una parte, se le considera problemático y conflictivo, a la hora de la exigencia de sus condicionalidades, requisitos para el desembolso de los préstamos que, como países en vías de desarrollo, necesitan y dependen de ellos para el equilibrio de las finanzas.

Esta situación de necesidad y dependencia, se ve ejemplarizada y reflejada con mayor énfasis en momentos de crisis, como la vivida por la región en los años ochenta, y en la crisis que se vive actualmente por la pandemia por Covid-19. Estas condicionalidades exigidas por el Fondo Monetario Internacional, son las que hacen que este organismo financiero internacional interfiera en la toma de decisiones internas y en las políticas públicas de los países deudores.

En tanto institución encargada de preservar el orden monetario y financiero internacional, el FMI juega un papel central en la dinámica económica y política de los países deudores, como lo indica, Pablo Nemiña (2019), en su libro titulado: “La relación entre el

FMI y los gobiernos tomadores de crédito. El aporte de la Economía Política Internacional centrado en la incidencia de los intereses”.

Esta capacidad de brindar asistencia financiera, junto con su rol de auditor y proveedor de programas económicos ante la comunidad financiera internacional, como lo indica Nemiña (2019), le proporciona un recurso de poder cuando se interviene los países en el momento que atraviesan desequilibrios financieros. El Fondo utiliza su poder económico para imponer condiciones, que expresan los intereses de los países centrales, de los países desarrollados, del sector financiero internacional o de su propia burocracia (Nemiña, 2019).

Nohemí Brenta, en su artículo titulado: “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, muestra que el objetivo de los préstamos del FMI es brindar financiamiento de corto plazo para enfrentar problemas de balanza de pagos, tal cual lo señala esta autora, los programas del FMI no promueven el crecimiento económico de los países deudores, ni tampoco controlan la inflación de los mismos.

Los programas del FMI, provocan recesión, devaluación de la moneda doméstica y caída del salario real, como lo señala Brenta (2011). Brenta (2011) apunta que Argentina es el mejor ejemplo a nivel latinoamericano de estas condicionalidades y de la injerencia del FMI en la toma de decisiones y política públicas. La historia reciente de este país demuestra como los programas del FMI, no brindan soluciones económicas a largo plazo.

En el caso de Argentina, como lo indica Brenta (2011) se observa cómo los acuerdos con el FMI siempre incluyen la devaluación de la moneda doméstica y aumentos de impuestos y tarifas públicas, medidas que aceleran la inflación. Por lo tanto, se demuestra cómo estos programas no cumplieron un rol antiinflacionario en la economía de este país en los períodos de vigencia de acuerdos con el FMI la inflación promedio fue más elevada que en aquellos años sin ellos.

Por otra parte, en la actualidad, en la coyuntura de la crisis por la pandemia por Covid-19, en el caso de Costa Rica, como lo indica el Proyecto de Ley de la aprobación del financiamiento con el FMI a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo SAF para el Programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal, presentado en la Asamblea Legislativa en el año 2021, el país enfrentó uno de los retos económicos más importantes de su historia (Asamblea Legislativa, 2021).

La Asamblea Legislativa (2021), explica:

La pandemia del COVID-19 provocó que la economía costarricense se contrajera un 4,5% durante el año 2020. Para el 2020 se registró una caída en los ingresos totales por ₡586.924 millones, un 1,7% del PIB, lo cual representó un decrecimiento de -10,9% en los ingresos totales respecto al 2019. La caída de los ingresos tributarios durante el año 2020, fue de un -11,2%, la más grande desde la crisis de los años ochenta. La incertidumbre sobre la severidad y duración de la pandemia afectó las decisiones de inversión de los emprendedores y la capacidad de los agentes económicos para hacer frente a sus obligaciones financieras, la menor inversión privada redujo las expectativas de crecimiento y la generación de empleos, disminuyendo también los ingresos de los hogares.

Ante este nuevo contexto, el FMI se presenta una vez más, como la solución de financiamiento ante la nueva crisis económica vivida por la pandemia por Covid-19. Sabiendo como país que esta necesidad de financiamiento se traducía en la inevitable injerencia del organismo internacional en la toma de decisiones a nivel interno y en las políticas públicas que tenía que implementar el gobierno de Carlos Alvarado.

La relación compleja, dependiente y asimétrica que viven los países latinoamericanos con organismos internacionales de financiamiento como lo es el Fondo Monetario Internacional, hace que éstos influyan y repercutan en la política interna y toma de decisiones de los países dependientes del financiamiento, con consecuencias a nivel político, económico y social. Tomando como base este escenario, surge la pregunta de investigación:

¿Cómo la relación asimétrica de Costa Rica con el FMI, repercutió en la política interna del país, en cuanto a la toma de decisiones y políticas públicas, en materia de empleo público, durante el gobierno de Carlos Alvarado, 2018-2022?

## 1.5 Objetivo general y específicos

**Objetivo General:** Analizar la relación asimétrica de Costa Rica con el FMI y sus repercusiones en la toma de decisiones y políticas públicas, en materia de empleo público, durante el gobierno de Carlos Alvarado 2018-2022.

### **Objetivos específicos:**

- Determinar la posición original de la administración de Carlos Alvarado Quesada en materia de empleo público.

- Identificar los requerimientos que el Fondo Monetario Internacional solicitó a Costa Rica para la aprobación y desembolso del préstamo en el período del gobierno de Carlos Alvarado Quesada (2018-2022).
- Analizar el proceso de aprobación del Proyecto de Ley, Marco de Empleo Público, expediente número 21 336, remitida a la Asamblea Legislativa por la administración Alvarado Quesada.

### **Estado de la cuestión**

Esta sección se propone examinar los elementos presentes en la literatura académica referentes a las relaciones de Costa Rica y los países de América Latina con el Fondo Monetario Internacional en la historia reciente.

Así, se analizan artículos que abordan tanto la historia, trayectoria y críticas de las políticas del Fondo Monetario Internacional, seguido por estudios donde se discuten las relaciones de este organismo internacional con países latinoamericanos como Argentina y México. En el último apartado se profundiza la relación de Costa Rica con la entidad, desde los años ochenta, con los Programas de Ajuste Estructural (PAE), y las consecuencias en la sociedad costarricense.

Para iniciar con la historia del Organismo, el economista y politólogo Samuel Lichtensztein (2012): “El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus relaciones con el poder financiero”, investiga sobre el funcionamiento y la trayectoria que ha caracterizado al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial desde su creación.

Este autor analiza el papel de los organismos internacionales mediante una crítica sobre sus prácticas, con consecuencias históricas desde el capitalismo, al considerar la toma de decisiones y los resultados macroeconómicos locales.

Todo lo anterior para concluir que, las relaciones con el FMI y sus consecuencias en determinados países latinoamericanos, europeos y asiáticos, repercutieron en minimizar el valor del mercado interno, el valor de la regulación y la gestión pública, provocando el

desequilibrio económico en los países con grandes monopolios y el fortalecimiento de los grupos de mayor poder.

Desde una perspectiva histórica pero más crítica, el economista, historiador y filósofo Óscar Ugarteche (2010), en: “Historia crítica del Fondo Monetario Internacional”, hace un estudio panorámico del Fondo Monetario Internacional desde su creación en 1944. El autor se pregunta: ¿Cuál es la utilidad del FMI ante una crisis global? Para él, las circunstancias económicas y políticas que dieron pie al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial han cambiado considerablemente.

Lo anterior al señalar que es preocupante la evidencia de que los programas en el Sur global promovidos por el FMI, generaron mucho malestar y empobrecimiento de la gente. Como lo indica Ugarteche (2010), el problema es que estos acuerdos han servido para beneficiar a un pequeño grupo de países y perjudicar a muchísimos que han tratado de controlar la inflación. El autor asevera que: “La ruta convergente de crecimiento que llevaban América Latina y África hacia los niveles de Estados Unidos hasta 1982 terminó con la llamada crisis de la deuda y nunca se recuperó” (Ugarteche, 2010:14).

De esta manera, culmina su análisis con propuestas de lo que urge implementar para crear una nueva arquitectura financiera internacional. Para Ugarteche (2010), el mundo en el que la hegemonía del dólar estadounidense está cambiando, y con ello se abre la posibilidad del surgimiento de una arquitectura financiera internacional diferente, quizás con tintes más regionales que nacionales.

Desde la misma perspectiva crítica, el Premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz (2002), en: “El malestar de la globalización”, hace un análisis de la globalización sobre el papel del Estado y los Organismos Internacionales en la economía mundial. Stiglitz, señala que escribió este libro, porque trabajando en el Banco Mundial, comprobó de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo y especialmente sobre las personas pobres que viven en esos países.

Para este economista, las políticas del FMI, basadas en el anticuado supuesto de que los mercados generan por sí mismos resultados eficientes, bloquean las intervenciones de los gobiernos en los mercados, medidas que pueden guiar al crecimiento y mejorar la situación de todos, como los señala (Stiglitz, 2002).

Stiglitz (2002) explicó:

Las políticas de ajuste estructural del FMI, diseñadas para ayudar a un país a ajustarse ante crisis y desequilibrio permanentes, produjeron hambre y disturbios en muchos lugares, e incluso cuando los resultados no fueron tan deplorables, los beneficios se repartieron desproporcionalmente a favor de los más pudientes, mientras que los pobres se hundían aún más en la miseria (p.16).

Stiglitz (2002) concluye que el objetivo de escribir este libro es para que se abra el debate, no sólo en los despachos de gobierno o en las Organizaciones Internacionales, sino, entre aquellos cuyas vidas se verán afectadas por las decisiones gubernamentales. Conforme haya más información al acceso de la gente, esto llevará a mejorar las políticas públicas y con esto se obtendrán mejores resultados.

Por su parte, Pablo Nemiña, en: “La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito. El aporte de la Economía Política Internacional, centrado en la incidencia de los intereses”, propone un abordaje teórico a la relación entre el FMI y los gobiernos deudores. Recupera los aportes de la economía política internacional sobre los intereses de las potencias y el sector financiero, los burócratas y los de los actores locales del país deudor (Nemiña, 2019).

Para el autor, los estados al establecer negociaciones expresan no solo su política interna, sino el manejo de su política exterior, proceso que expresa diferentes niveles de negociación; así es como se ven reflejados objetivos domésticos en negociaciones internacionales. El sociólogo concluye, que el FMI y los países deudores poseen un contexto de acción limitante, desde lo político y lo económico, su autonomía es relativa, su relación es compleja y los resultados no están predeterminados con anticipación.

Para abordar las relaciones de este Organismo internacional con un país latinoamericano, Noemi Brenta (2011), en su artículo: “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, investiga las consecuencias de los programas de ajuste del FMI aplicados en Argentina durante períodos duraderos. Desde su adhesión al organismo en 1956 hasta la suspensión del *stand by* en 2004, Argentina contrajo 21 acuerdos de condicionalidad con el FMI. Desde fines de 1982 hasta diciembre de 2001 estuvo continuamente bajo sus programas o negociando su respectiva aprobación (Brenta, 2011).

La economista hace una revisión del uso extendido de los recursos del fondo, en su relación histórica con Argentina, según se plantearon las condiciones de los acuerdos y según se dieron los cumplimientos y los no cumplimientos de pago de deuda, donde se visualiza

una evolución continua y permanente de inflación y desempleo en este país. La autora concluye con su investigación, que: “Acordar con el FMI en busca de soluciones económicas de largo plazo es completamente inútil y contraproducente, como lo demuestra la historia argentina de la segunda mitad del siglo XX” (Brenta, 2011:37).

Mientras tanto, con respecto a las relaciones del organismo internacional con México, el historiador José Aranda Izguerra (2006), en: “Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional”, hace una revisión historiográfica de los antecedentes en la formación del Fondo Monetario Internacional, en los Acuerdos de Bretton Woods y los proyectos que se discutieron para la reconstrucción del nuevo Sistema Monetario Internacional (SMI) (Izguerra, 2006).

Izguerra (2006) estudia la evolución del FMI hasta la crisis de agosto de 1971, la que concluye con la libre flotación de la moneda en 1976 como nuevo SMI con la apertura comercial y financiera. El trabajo concluye haciendo un recorrido por los acuerdos firmados entre el FMI y México desde 1947 hasta el famoso error de diciembre de 1994 (Izguerra, 2006).

Debido a los resultados de los acuerdos con los que se cerró la Segunda Guerra Mundial, con Estados Unidos emergiendo como primera potencia mundial, como lo indica Izguerra (2006), los acuerdos que se aprobaron en Bretton Woods obedecieron más a los intereses de Estados Unidos que a los de Gran Bretaña, aun cuando su propuesta fue elaborada por el más célebre de los economistas del siglo XX el inglés John Maynard Keynes (Izguerra, 2006).

El historiador concluye que, en las Cartas de Intención de los países negociadores y deudores, a partir de los años ochenta, deben estar manifiestas aquellas políticas públicas que el FMI ha recomendado imponer, incursionando en ámbitos estrictamente internos de los países con problemas de deuda.

Ya en el caso concreto de Costa Rica, el Sociólogo y filósofo Jorge Rovira (1989) en: “Costa Rica en los años 80”, hace un análisis exhaustivo de la crisis que vivió el país en los años ochenta. Analiza las causas, el momento de la crisis y las negociaciones con los organismos internacionales. Rovira (1989) hace un recuento histórico de las relaciones de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional, señala que, el país había concretado su

primer convenio con el Fondo Monetario Internacional en 1961, un acuerdo de contingencia que fue sucedido por otros cuatro en la década de los años sesenta.

Rovira (1989) indica que, en la administración de Carazo, en marzo de 1980 y en junio de 1981 se tramitaron acuerdos con organismo internacionales, que el país no pudo cumplir, cayendo a principios de la década de los años ochenta en crisis. En el gobierno de Luis Alberto Monge, iniciando el año 1982, como lo apunta Rovira (1989), el equipo económico de la administración, vieron las negociaciones con el FMI y el Banco Mundial, como la punta de lanza para el ordenamiento de las relaciones financieras de Costa Rica.

El autor concluye que “Este tipo de abordaje de la crisis, trajo consigo el condicionamiento de la política económica del país a entidades foráneas como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial” Rovira (1989:166).

En cuanto a las relaciones de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional, Carlos Cascante Segura (2012), en: “Entre la política exterior y la política interna. De la Proclama de Neutralidad al plan de paz”, desde el concepto de uso de la memoria oficial, analiza los objetivos políticos internos de la política exterior costarricense entre los años 1983 y 1989.

El autor argumenta que, con el cambio de gobierno en 1982 la crisis económica obligó a tomar una serie de medidas, las cuales tenían una relación inevitable con la política exterior costarricense. Costa Rica se vio comprometida, en este contexto, a cooperar con el gobierno de Reagan en su intervención en Centroamérica, recibiendo a cambio beneficios y apoyo económico, para poder estabilizar la economía.

Así mismo Cascante (2012) destaca:

Costa Rica recibió el respaldo estadounidense para renegociar las deudas contraídas con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, lo que implicaba la implementación de una serie de reformas en la estructura del Estado. Estas negociaciones se materializaron con la firma de la Carta de Intenciones el 20 de diciembre de 1982 (p.8).

El autor concluye que, la política exterior de este periodo histórico, no puede verse únicamente desde el plano internacional, sino que tuvo importantes repercusiones a lo interno, en el ámbito nacional (Cascante, 2012).

Con respecto a la crisis de la deuda vivida en Costa Rica en la década de los años ochenta, la economista Silvia Charpentier (1990), “Costa Rica y la deuda externa” examina las causas externas e internas que produjeron la deuda externa, y hace un análisis de la crisis



de la deuda vivida en los años ochenta. Charpentier (1990) apunta que, para el año de 1984, fue evidente que Costa Rica tendría dificultades para cumplir con los pagos de la deuda.

En esta época, el gobierno de Costa Rica efectuaba negociaciones con el FMI, el Banco Mundial, el Club de París y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos. Esta situación originó una complicada red de interrelaciones y exigencias, fenómeno que se denomina condicionalidad cruzada, como lo indica la autora.

Charpentier (1990) apuntó:

Los esfuerzos de ajuste en los países deudores implicaron contracciones en los salarios reales y grandes reacciones en la inversión. La tasa de crecimiento promedio de los países altamente endeudados fue de solamente 2% anual en el periodo 1982-1988, cuando el promedio de la década anterior había sido 5% por años (p.249).

El contexto internacional contribuyó a deteriorar aún más la capacidad de pago de los países deudores. Como lo señala Charpentier (1990), el deterioro en los términos de intercambio, el incremento del proteccionismo de los países industrializados y la inestabilidad en las tasas de interés de los mercados cambiarios redujeron las posibilidades de recuperación de los países deudores.

La economista concluye que las negociaciones representaron un alivio parcial al problema de la deuda externa que no logró contrarrestar los efectos adversos de la crisis. Los enfoques de corto plazo que implicaba acumular deuda nueva para pagar intereses, partieron de una definición equivocada del problema (Charpentier, 1990).

Por su parte, con una crítica a los Programas de Ajuste Estructural, desde la salud pública, Yalena De la Cruz y Sandra Li Chen Apuy (2008), en: “El Programa de Ajuste Estructural: salud y pobreza”, analizan los Programas de Ajuste Estructural (PAES) en Costa Rica y su impacto en el desarrollo social, la pobreza y la salud, partiendo de la discusión entre el vínculo de lo económico y lo social, aspecto que ha sido el principal punto de discrepancia entre los políticos, los técnicos y los estudiosos del problema (De la Cruz y Li Chen, 2008).

Las autoras apuntan que, las políticas económicas dentro del marco del ajuste estructural, han afectado las políticas sociales del país, y esto ha reflejado en un aumento de la pobreza y un deterioro de la salud de los costarricenses (De la Cruz y Li Chen, 2008). Concluyen que, la inversión en salud y en el bienestar social disminuyó, por lo que aumentó

la vulnerabilidad de la población, principalmente la pobreza, con los programas de ajuste estructural del FMI.

Siguiendo con los Programas de Ajuste Estructural, el especialista en geografía humana e historia social Guillermo Carvajal (1993), “Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural 1985-1992”, expone rasgos distintivos de la evolución económica y social de Costa Rica en estos 12 años. Este periodo coincide con la puesta en práctica de los PAES.

Carvajal (1993) apunta que, los gobernantes y la clase política costarricense, vieron con buenos ojos la puesta en marcha de los PAES, como una solución ante la crisis económica y social que experimentó el país, en los años ochenta. El antídoto propuesto por los organismos internacionales, tuvo secuelas dramáticas para los sectores obreros, artesanales, profesionales y el campesinado, como lo indica Carvajal (1993), hubo una agudización de la pobreza y el consiguiente estancamiento económico de estas clases sociales.

El Estado se convierte en el centro de las críticas y se cuestiona su papel como generador de empleo y como agente mediador en el desarrollo económico y social del país, como lo señala Carvajal (1993). El historiador concluye que, como consecuencia de los PAES, la sociedad costarricense presentó un marcado deterioro económico y social con consecuencias negativas en sus condiciones de vida (Carvajal, 1993).

En la actualidad, el economista costarricense, Luis Paulino Vargas (2020) en su artículo titulado: “Costa Rica y el FMI: Las ideas zombis y el camino al infierno”, hace un análisis del Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia, propuesta para negociar con el FMI, que el gobierno de Carlos Alvarado presentó en el año 2020. El economista ofrece criterios de reflexión crítica, sentando bases opcionales que subsanen las deficiencias de este plan.

En cuanto al empleo público, Vargas (2020) señala que, se quiere pasar de un sistema fragmentado, aquejado de diversas incoherencias, a uno centralizado y homogéneo. Es decir, se salta de un extremo al otro. Vargas (2020) indicó:

No siendo descabellado pensar que lo que se obtenga sea incluso peor que lo ya que se tiene, precisamente porque, en su desvarío ideológico, se opta por ignorar las complejidades inherentes a realidades distintas, tratando de forzar esas complejidades dentro de la estrecha horma de criterios definidos a priori y desconectados de la realidad. (p.132)

Vargas (2020) concluye que la ruta de este Plan, nos dirige a una depresión económica que podría prolongarse por muchos años más, “con todas las secuelas que ello comporta, en términos de retroceso social y político, y deterioro de las condiciones de vida de nuestra población” (Vargas, 2020: 140).

En general, lo que se abstrae de estos artículos con diferentes enfoques y abordajes y desde diferentes disciplinas, es una crítica a las políticas y prácticas del Fondo Monetario Internacional, desde América Latina y desde Costa Rica. Se observa cómo esta relación asimétrica que tiene Latinoamérica con el Fondo Monetario Internacional, hace que sea una región vulnerable ante las condicionalidades y exigencias del organismo internacional a la hora de las negociaciones para préstamos financieros, y estas condicionalidades se traducen en la injerencia del mismo en la toma de decisiones a nivel interno y en las políticas públicas.

Tanto Argentina, como México y Costa Rica, desde donde se escriben los artículos analizados, son países deudores históricos del FMI y las condicionalidades a las cuales se han expuesto, por la necesidad de financiamiento y crédito, les han pasado la factura a su ciudadanía, con el recorte de gasto público, gasto social, gasto en salud, en educación, afectando directamente las condiciones de vida de sus habitantes, aspecto que también profundizan las asimetrías económicas, sociales y políticas entre países y entre estos y los diversos entes financieros internacionales públicos y privados, en particular el FMI.

### **Marco Teórico-Conceptual**

El abordaje teórico que respalda esta investigación recae en la Interdependencia Compleja de los autores Robert Keohane y Joseph Nye (1988) expuesta en su libro: “Power and Interdependence”, en la medida que permite analizar las relaciones dependientes y asimétricas de un Organismo Internacional con países en vías de desarrollo con necesidad de financiamiento. Asimismo, para una mayor profundidad analítica se toman como referentes conceptuales los términos de asimetría, el poder, la toma de decisiones, las políticas públicas y el empleo público.

La Interdependencia compleja se refiere a las distintas y complejas relaciones, en diferentes planos, como el económico, el financiero, el social, el político, el militar, entre otros; que los diferentes actores internacionales han establecido entre sí. Es una relación en la cual hay dependencia mutua, sea simétrica o asimétrica, en la que se busca el beneficio de ambas partes (Keohane y Nye, 1988).

Keohane y Nye (1988), rompen con el realismo tradicional y establecen que existen varios actores internacionales, además del Estado, que inciden en las políticas públicas de los Estados, tales como los organismos internacionales, las empresas multinacionales, las organizaciones no gubernamentales y los bancos. Estos actores internacionales son importantes de analizar, ya que, como lo señalan Keohane y Nye (1988), no sólo persiguen sus propios intereses, sino que, sus intereses son transmitidos a las políticas públicas de los Estados.

Los actores internacionales que participan de la relación de interdependencia, tienen interés de ser parte de ella porque obtendrán algún tipo de beneficio, sin importar si el otro participante obtendrá mayores ganancias, como lo indican Keohane y Nye (1988). Se da un privilegio de las ganancias absolutas, suma positiva, por encima de las individuales, suma cero, lo que hace que se priorice la cooperación, como lo apuntan los autores.

Otra característica de la interdependencia compleja, como lo señalan los teóricos, es el postulado de que se han creado canales múltiples que conectan las sociedades, a través de relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales, relaciones entre Estados, de los gobiernos con organismos internacionales, y de los gobiernos con empresas transnacionales. El aumento de la presencia de los gobiernos locales en acciones internacionales se ha facilitado también por estos canales múltiples de comunicación, como lo apuntan Keohane y Nye (1988).

Para Keohane y Nye (1988), las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, ya que la interdependencia disminuye la autonomía y soberanía de los participantes. Nada asegura que las relaciones de interdependencia tengan la característica del beneficio mutuo, ya que no es posible determinar de antemano cual será el costo beneficio de dicha relación, como lo señalan los autores.

Según estos autores, el alcance de la política doméstica de los Estados, se ve limitado por corporaciones, organizaciones internacionales y bancos, que toman decisiones que

trascienden los límites nacionales y afectan las políticas públicas de los países involucrados en la relación interdependiente, cada día más (Keohane y Nye, 1988).

Keohane y Nye (1988) establecen que ha existido un cambio en la agenda de relaciones interestatales de los países. Ahora se habla de una ausencia de jerarquía en los temas, permitiendo la colaboración global para la solución de los fenómenos. Los teóricos también plantean que el uso de la fuerza ya no es lo dominante, como lo fue en el pasado. La fuerza militar ya no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región, cuando son parte de la interdependencia compleja, como lo indican Keohane y Nye (1988).

En resumen, frente a estos supuestos, la interdependencia compleja se caracteriza por un mundo en el que existen muchos actores, además de los Estados, que participan directamente en la política mundial, y en la política interna de los países, en el que no existe una clara jerarquía de asuntos o temas a tratar y en el que la fuerza militar no es un instrumento eficaz en la política mundial, como lo fue antes.

Ahora bien, para ahondar en el análisis conceptual, la Teoría general de Interdependencia Compleja expuesta por los autores Keohane y Nye se complementa con los conceptos de poder y asimetría. Para Keohane y Nye (1988) existen múltiples mecanismos de poder tales como los comerciales, financieros, diplomáticos, culturales, entre otros, no sólo el militar.

La interdependencia no implica precisamente una situación de equilibrio, son relaciones entre actores que tratan de privilegiar diversas fuentes de influencia que no implican igualdad de condiciones, sino que se avistan las asimetrías (Keohane y Nye, 1988). La asimetría en estas relaciones de interdependencia son la fuente del poder en el sistema internacional, los actores menos dependientes de los demás son los más poderosos, porque asumen menos costos en caso de terminarse una relación (Keohane y Nye, 1988).

Keohane y Nye (1988) argumentan que el poder hoy se encuentra disperso, entre numerosos actores fuera del Estado, lo que provoca el cuestionamiento de la soberanía clásica. Esta cuestión determina una estructura de relaciones e interdependencia asimétricas entre los actores, en donde algunos tienen más poder que otros en cada una de las diferentes temáticas abordadas, como lo apuntan Keohane y Nye (1988).

Los autores brindan dos conceptos que interactúan en el momento en que se considera el poder desde la interdependencia, que son la sensibilidad y la vulnerabilidad. La

sensibilidad, como lo señalan Keohane y Nye (1988), va relacionada a los niveles de respuesta que existen, se analiza los cambios de un país y qué tanto afectan a otro a la hora de su respuesta. La vulnerabilidad, por otra parte, son las alternativas que tienen los actores cuando una situación externa los afecta. Es indispensable buscar un equilibrio en la negociación, siendo la mejor forma de lograr la cooperación.

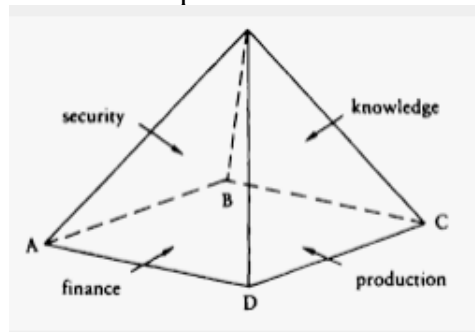
En cuanto al concepto poder, se continua con el aporte de Susan Strange (1991), en su libro titulado: “States and Markets. An Introduction to International Political Economy”, el cual emplea el concepto de poder estructural. Para Strange (1991), es el poder de dar forma y determinar las estructuras de la política económica global en las cuales los Estados, las empresas, los científicos y otros profesionales deben interactuar (Strange, 1991).

El poder estructural es la capacidad de un actor de establecer y cambiar el rango de opciones que otros tienen, como lo apunta Strange (1991). El interventor no es precisamente un Estado, puede ser una organización de otro país que establece reglas internacionales que deben ser acatadas.

La autora señala que, el poder estructural proviene de cuatro estructuras principales: la producción, la seguridad, las finanzas y el conocimiento, ninguna tiene prioridad sobre las otras, interactúan entre sí, y pueden graficarse en una pirámide de cuatro lados, tridimensionalmente (Strange, 1991), ver figura 1.

Figura No.1

Pirámide del poder estructural



Nota. Tomado de *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*, (p.27), por Susan Strange, 1991, Pinter Publishers.

El control y el poder sobre las finanzas y el crédito son una fuente del poder estructural, proveniente de las economías más avanzadas y desarrolladas. El aumento del peso que tienen

las finanzas internacionales sobre la economía mundial, brinda a quien controle el crédito, poder para determinar toda clase de resultados en los actores involucrados (Strange, 1991).

Asimismo, al analizar los efectos del poder a nivel interno, se contemplan los conceptos de toma de decisiones, políticas públicas y empleo público, que es una de las fuentes que genera cuestionamientos en esta investigación. En cuanto a la toma de decisiones, Roberto Russell (1990), en su libro titulado: “Política exterior y toma de decisiones en América Latina”, señala que, la toma de decisiones es una conjunción de estímulos externos e internos, que requieren la toma de una decisión determinada hasta que la misma es efectivamente adoptada.

Russell indica que, la toma de decisiones está vinculada con la dinámica decisoria. En este proceso participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal (Russell, 1990). Además, señala: “Así, los actores gubernamentales externos y los no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio, ejerciendo influencia a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores como unidad última de decisión” (Russell, 1990:255).

Para Russell (1990), muchos actores internos y externos influyen en el proceso decisorio, como las características principales del sistema político, su naturaleza democrática, la organización jurídica del Estado o el papel de los partidos políticos, de los grupos de presión y de la opinión pública, influyen de manera importante en la estructura y dinámica del proceso decisorio. Russell (1990) explica:

La adopción de cualquier decisión se inscribe en el marco decisorio que alimenta y condiciona el proceso. Este marco está compuesto por 3 elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos; b) el contexto macroeconómico interno, que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio, como los rasgos particulares de su política externa y c) el contexto específico de la decisión particular, el nivel micro de la decisión (p.256).

Con respecto a las políticas públicas, Rubén Gómez Arias (2019), en su artículo titulado: “Las políticas públicas: entre la teoría y la práctica”, señala que, son una de las mejores formas de cómo los gobiernos pueden resolver los problemas con prioridad (Gómez, 2019).

La mayoría de las políticas públicas actuales, como lo señala Gómez (2019), responden en última instancia a las exigencias de grupos financieros transnacionales, organismos internacionales y bancos que imponen sus condiciones a los gobiernos de turno

como requisito para otorgar los préstamos o con la amenaza de trasladar sus fondos a otros países (Gómez, 2019).

Por otra parte, el autor asevera que “En el mundo que se vive hoy, los sistemas políticos nacionales han venido perdiendo autonomía en materia de políticas públicas, cuya pertinencia y capacidad para enfrentar los problemas locales se reduce notablemente.” (Gómez, 2019:202).

Así mismo, Gómez (2019) apunta que, el avance del modelo neoliberal a partir de la década de los años noventa, ha modificado profundamente la gestión de las políticas públicas, siguiendo el Consenso de Washington e impulsadas por los grandes grupos económicos transnacionales (Gómez, 2019).

Gómez (2019) indica:

El Estado se ha debilitado y las políticas públicas han derivado en formas compatibles con los mercados competitivos no regulados, las disposiciones jurídicas se fortalecen en lo que compete a la defensa de la propiedad privada y las libertades individuales, pero se debilitan en relación con las aspiraciones sociales y los derechos de los asalariados; la gestión estatal asume la forma de la administración privada orientada por la eficiencia (p.205).

Con respecto al Empleo Público, Mario Ramírez Granados (2010), en su artículo titulado: “Las transformaciones del empleo público costarricense”, indica que, el empleo público es una posición social, nombrada por una autoridad superior y con cierta perpetuidad en el cargo, que recibe una remuneración en forma de estipendio fijo, que se fija de acuerdo con las funciones, el rango y duración en el tiempo de servicios (Ramírez, 2010).

Ramírez (2010) explica:

Este proceso de creación del empleo público se ve acompañado de la expansión de las tareas del Estado, más allá de las labores de vigilancia o fomento y creación de infraestructura hacia la creación de servicios sociales durante el período de la Posguerra como la gestión de la salud, la educación y la satisfacción de necesidades como el suministro de agua potable, electricidad, tratamiento de aguas negras, entre otras; o la intervención de la economía (p.89).

De acuerdo con el autor, en esta época de la posguerra, el Estado se convirtió en el principal empleador y también en el sector más dinámico y moderno de la economía. Con la incorporación de las mujeres en trabajos no manuales como educación y salud (Ramírez, 2010:89).

En el caso de Costa Rica, manifiesta:



El pensamiento neoliberal se implementa como una respuesta a la crisis de la deuda externa durante la década de los años ochenta, a partir de la serie de nuevos cuadros intelectuales que van a cuestionar el pensamiento intervencionista determinante hasta entonces, y van a promover el regreso a un modelo de fomento a las exportaciones mediante la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (p.89).

La aplicación de este giro neoliberal en los años ochenta y noventa, en la organización del empleo público costarricense, como lo señala Ramírez (2010), implica el surgimiento de una serie de procesos, que en algunos casos se dan simultáneamente, el congelamiento de plazas, la movilidad laboral, el surgimiento de nuevas funciones, una política salarial restrictiva, entre otros (Ramírez, 2010).

Esta concepción de términos posibilita la comprensión de la complejidad que representa la gobernabilidad de un país inmerso en la globalización, donde las fuerzas contienden en una lucha de poderes e intereses, que fácilmente desequilibran las buenas intenciones de un gobernante, o encarnan situaciones que provocan desestabilización a lo interno o finalmente desde lo externo los líderes de las entidades financieras, transnacionales, entre otros, se aprovechan para beneficio propio.

Además, de este estudio teórico se desprende que, las categorías de análisis que se identifican en esta investigación, las relaciones asimétricas, el poder, la toma de decisiones, las políticas públicas y el empleo público, son explicativas, y dinámicas entre sí, se complementan, actúan y tienen interacción unas con las otras a la hora del abordaje del tema de investigación, en relaciones de pesos y contrapesos.

Así, la Interdependencia Compleja ofrece un contexto donde explica factores y dinámicas que inciden en las relaciones asimétricas entre un estado en proceso de desarrollo como Costa Rica y una organización internacional como el Fondo Monetario Internacional.

Con sus condicionalidades y exigencias, el FMI incide mediante los requerimientos, que son requisitos para optar por el financiamiento, necesario para salir adelante de situaciones difíciles, como la que vive Costa Rica en la crisis por Covid-19, principalmente, la formulación de políticas públicas tan sensibles como lo es el empleo público, con las posibilidades de transformar estructuralmente la vida de la ciudadanía del país, con repercusiones sociales de consideración para las poblaciones más vulnerables, que de hecho, ya eran sensibles antes de la pandemia.

## **Metodología**

La presente investigación se centra en el estudio de las relaciones asimétricas de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional, y cómo éstas repercutieron en la toma de decisiones a nivel interno, en las políticas públicas, en materia de empleo público, durante el gobierno de Carlos Alvarado, desde el año 2018 al año 2022.

El paradigma que se selecciona es el cualitativo, en la medida que, según Hernández Sampieri (2010), implica un proceso inductivo, recurrente, analiza realidades subjetivas y no tiene secuencia lineal. Como lo indica Hernández (2010), en los estudios cualitativos, la indagación se mueve de manera dinámica entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” en el que la dirección no siempre es la misma, pues varía con cada estudio (Hernández, 2010), todo lo anterior con el propósito de profundizar en la comprensión de un tema en particular.

### **Tipo de investigación**

Así, el análisis implica una investigación descriptiva y analítica donde se presentan una serie de hechos vinculados entre sí, con condiciones en las cuales se produce el cambio en las políticas públicas y toma de decisión, a partir del acercamiento del gobierno de Carlos Alvarado con el FMI y donde se pretende reflexionar sobre las formas de influencia de esta entidad en la política interna del país.

En el curso del tiempo seleccionado, la exploración documental del período de gobierno permitirá reunir la información que logre explicar por qué el mandatario tiene que realizar cambios en su propuesta del Plan de gobierno, en medio de una crisis de emergencia por Covid-19.

### **Método de investigación**

En esta investigación se busca dar respuestas a una temática muy específica, una situación de un gobierno, el presidente Carlos Alvarado de Costa Rica, que enfrenta la emergencia del Covid-19, en un momento histórico donde el desempleo es una problemática relevante, y con mayores riesgos ante la crisis; y cómo el mandatario debe acudir al FMI, que conlleva en una

relación asimétrica, por cuanto repercute, dicha relación, en la política interna del país en la toma de decisiones y políticas públicas, en materia de empleo público.

De ahí surge, ante la focalización y especificidad de la situación, el estudio de caso, como método de investigación y que permite centrarse por completo en los años que comprende la administración Alvarado Quesada (2018-2022), donde se analizarán aspectos como las relaciones asimétricas del Fondo Monetario Internacional con Costa Rica, y cómo éstas influyen en la toma de decisiones de política interna.

Específicamente, se analizan las condicionalidades y requerimientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional para el desembolso de financiamiento necesario para sobrellevar la crisis por la Pandemia por Covid-19. Así, como el cambio de planes de la administración de Carlos Alvarado con respecto al empleo público que se plasma en la Ley “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo SAF para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal”, enviada a la Asamblea Legislativa para su aprobación.

Viviana Jiménez Chaves (2016), en su artículo titulado: “Los estudios de casos como enfoque metodológico”, señala que, el estudio de caso interpretativo posee descripciones densas, los datos de la investigación se utilizan para desarrollar categorías conceptuales o para ejemplificar, defender o refutar presupuestos teóricos defendidos antes de recoger los datos de la investigación (Jiménez, 2016).

Se contrasta el caso, aceptando, como punto de partida que instancias como el FMI entablan relaciones desiguales y asimétricas con los países en vías de desarrollo, para influir en sus políticas públicas a conveniencia e intereses propios de dichas instituciones.

Estrella Barrio Fraile (2018), en su artículo titulado: “Guía para implementar el método de estudio de caso en proyectos de investigación”, señala que, el estudio de caso se centra en una situación determinada, con un análisis de problemas, a su vez ayuda a comprender el fenómeno en investigación, siempre teniendo como objetivo obtener nuevas perspectivas y nuevas interpretaciones. De esta forma se observa la importancia de una etapa de recolección de información exhaustiva o exploración focal, que respalde cada uno de los subtemas que subyacen en las preguntas planteadas en esta investigación.

Un estudio de caso no es representativo estadísticamente, como lo indica Barrio (2018), pero si es representativo analíticamente, ya que las conclusiones a las que llega, “no se pueden extrapolar a un universo, sino a un conjunto de teorías, es decir, el estudio de caso permite alcanzar una generalización analítica, en la medida en que el caso es pertinente teóricamente, es decir, se puede relacionar las conclusiones de un estudio con una teoría” (Barrio 2018: 5).

Como resultados, el estudio de caso permitirá la concordancia con los teóricos pertinentes que reconozcan la similitud de estas acciones en el manejo de los países más poderosos, con respecto a los países en vías de desarrollo, con total conocimiento por parte de ambos.

### **Técnicas de recolección y análisis de la información**

Se realizó un análisis documental. Entre las fuentes empleadas están tesis, libros, artículos científicos, el Plan de Gobierno 2018-2022, el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, el Proyecto de Ley “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo SAF para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal” y la Ley Marco de Empleo Público, número 10159.

Para determinar la posición inicial de la administración de Carlos Alvarado 2018-2022 con respecto al empleo público se examinó el Plan de Gobierno 2018-2022 y el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022.

Mientras que para identificar los requerimientos que el Fondo Monetario Internacional solicitó a Costa Rica para la aprobación y desembolso del financiamiento, se revisó el Proyecto de Ley “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo SAF para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal” expediente número 22 433, así como los requisitos oficiales que el FMI solicita a los países candidatos a recibir el préstamo SAF.

Así mismo, para comprender los cambios en materia de empleo público se analizó el Proyecto de Ley enviado en primera instancia por el Ejecutivo para la discusión en la

Asamblea Legislativa expediente número 21 336, se estudió cómo fue el proceso de negociación, cuáles fueron los actores involucrados y cuáles los principales cambios respecto al texto original, para lograr su aprobación en la Asamblea; revisando las publicaciones de múltiples medios de comunicación nacional, y los estudios e interpretaciones de la Ley realizados por las Universidades Estatales del país.

### **Limitaciones**

Como todas las investigaciones, ésta no es la excepción en cuanto a las limitaciones que presenta, entre otras, la más importante es el tiempo, que no permite abordar el tema con mayor profundidad y que limita también la recolección de información.

En cuanto a los requerimientos para la aprobación y desembolso del financiamiento por parte del Fondo Monetario Internacional, la Ley Marco de Empleo Público, comprende uno de varios requisitos establecidos por el ente internacional, en particular los que afecta directamente la ley relacionada con el empleo público, por cuanto se debe considerar que no solo es la única ley que se verá afectada en este proceso de involucramiento en las políticas públicas del país, pero es la línea de investigación en el presente estudio de caso.

## Capítulo I

### **Antecedentes del financiamiento con el FMI**

Para analizar el contexto de la investigación, y la crisis que vivió Costa Rica, por la Pandemia por Covid-19, se retoma los inicios del Fondo Monetario Internacional y su relación con América Latina, región históricamente deudora del organismo.

La creación del FMI se da en el año 1944, nace de la inestabilidad de la economía mundial durante los años treinta, como lo señala Óscar Ugarteche, (2010), en su libro titulado: “Historia crítica del Fondo Monetario Internacional”, como consecuencia de la deflación del patrón oro y la depresión.

Como lo señala el autor, “El final del patrón oro en 1933, abrió el camino para un nuevo patrón monetario internacional, basado en el dólar” (Ugarteche, 2010:19). Tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, son instituciones de las Naciones Unidas y tienen como objetivo mejorar el nivel de vida de los países miembros, como lo indica la Ficha Técnica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, publicado por los organismos en el año 2016.

Como el organismo señala, los objetivos del FMI y el Banco Mundial se complementan ente sí. Mientras que el FMI se encarga de los temas macroeconómicos, al Banco Mundial le corresponde el desarrollo económico y la reducción de la pobreza de los países miembros (FMI, 2016). El FMI también es encargado de la cooperación internacional y brinda asesoramiento sobre política económica con asistencia técnica, como lo indica la Ficha Técnica (FMI, 2016).

El Premio Nobel de Economía, Joseph Stiglitz (2002), en su libro titulado: “El malestar de la globalización”, señala que, al FMI se le dio la tarea de impedir una nueva depresión global. Este objetivo lo obtendría descargando presión internacional sobre los países que no cumplían con su responsabilidad de mantener la demanda agregada global y dejaban que sus economías se desequilibraran (Stiglitz, 2012).

Con partidarios y detractores en todo el mundo, el FMI es una de las instituciones financieras más poderosas e importantes del sistema financiero internacional, como lo apunta Fernando Rey (2020) en su artículo titulado: “La tortuosa relación de América Latina con el FMI”, indica que América Latina es una de sus regiones preferidas y sus operaciones nunca están exentas de controversia (Rey, 2020).

“De entre todas sus intervenciones Argentina es la más polémica, pero el FMI tiene una historia de largo recorrido también en países como México, Brasil o Chile, entre otros” (Rey, 2020:1). El colapso argentino en 2001 como lo señala Stiglitz (2002), es uno de los fracasos recientes. Con la alta tasa de desempleo durante casi 7 años, como lo indica el economista, “lo asombroso no es que los ciudadanos se amotinaron, sino que sufrieran en silencio durante tanto tiempo”. Argentina, después de varios *defaults* en su historia obtuvo en el año 2018 con el Presidente Mauricio Macri el mayor préstamo de la historia del FMI, \$50 mil millones, (BBC, 2018).

Costa Rica no es la excepción, durante la década de los años cincuenta y sesenta, el país vivió un auge económico, en el contexto del Mercado Común Centroamericano, con un modelo económico agroexportador, que le permitió desarrollar un modelo de Estado interventor, e invertir en desarrollo, en salud, en educación, en bienestar y progreso, lo que condujo a la movilidad social de un gran sector de la población, y a desarrollar la conocida clase media del país.

Luego de experimentar un proceso de bonanza económica de la mano del aumento del comercio mundial, a finales de los años setenta se inició una fuerte crisis económica internacional, como lo señala Carlos Cascante (2012) en su artículo titulado: “Entre la política exterior y la política interna. De la proclama de Neutralidad al Plan de Paz”.

Con la crisis de la deuda, que se vivió en Costa Rica a principio de la década de los años ochenta, por primera vez en la historia, el país entró en *default*, y no pudo pagar los préstamos a los organismos financieros internacionales. En el gobierno de Rodrigo Carazo Odio 1978-1982, tanto el Fondo Monetario Internacional como el Banco Mundial, fueron expulsados del país, lo que agudizó aún más la crisis económica, política y social.

En este sentido, Cascante (2012) explica:

Esto quedó claramente reflejado en una caída en picada del producto interno bruto costarricense, el cual pasó de 6,2% de crecimiento promedio anual entre 1950 y 1980, a un decrecimiento de 7,3% en 1981, los salarios decrecieron en ese año en 16,7% (p.8).

La deuda externa aumentó de \$800 millones en 1970, a más de \$4 mil millones en 1983, como lo señala Lowel Gudmundson (1985), en su artículo titulado: “El conflicto entre la estabilidad y la Neutralidad en Costa Rica”, el colón se devaluó a fines de 1980. En marzo de 1982, el colón pasó de 8,6 a 65 por dólar, lo que equivale aproximadamente al 500% de devaluación real, como asevera el autor.

La crisis estuvo caracterizada básicamente por los siguientes indicadores: caída de la producción, elevación del tipo de cambio, aumento de la tasa de inflación, déficit del sector público, deuda pública externa y deterioro del salario promedio, como lo señala Argentina Artavia (1998), en su Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas, titulada: “La influencia de los factores externos en la política exterior de Costa Rica: Análisis comparativo de las administraciones Monge Álvarez y Arias Sánchez”.

Esto hizo que, a la hora de llegar al poder Luis Alberto Monge 1982-1986, su prioridad fue ponerse en contacto y negociar con el FMI y el Banco Mundial, para resolver los pagos pendientes de los préstamos y solicitar ayuda para resolver la crisis financiera, política y social.

Esta ayuda solicitada por el gobierno de Monge, se tradujo en inevitables condicionalidades, pérdida de autonomía e injerencia en la toma de decisiones internas y las políticas públicas de este gobierno, en este caso la obligatoriedad de la aprobación de los Programas de Ajuste Estructural (PAES), aplicados por igual a todos los países deudores de América Latina.

Como lo señala Guillermo Carvajal (1993), en su artículo titulado: “Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural 1985-1992”, al retomar las relaciones con el FMI, no sólo se desmejoraron las condiciones de vida de la población, sino que se sometió a sus condicionalidades, entre ellas, las propuestas de política económica de los organismos financieros internacionales (Carvajal, 1993).

Para agosto de 1985, como apunta Jorge Rovira (1989) en su libro titulado: “Costa Rica en los años 80”, la Asamblea Legislativa, aprueba lo que se conoce como el PAE I, uno de los requisitos impuestos por el FMI, las acciones de este Programa de Ajuste Estructural, se basaban en cinco áreas principales, las políticas para desarrollar las exportaciones, la



distribución del ingreso y el mayor acceso por parte de otros grupos sociales a la propiedad de la tierra y de las empresas, y el control de los egresos del Estado, su organización y la organización de futuras deudas e inversiones del sector público, como lo señala el autor.

Rovira (1989) explica:

Con esto se inicia una estrategia de desarrollo, basada en principios claramente neoliberales. Dicha estrategia implicaba la concentración del poder económico, social y político, con un consecuente debilitamiento de la acción del Estado, y propiciando, por el contrario, un afianzamiento de los sectores financieros y exportadores privados, que promovían a la vez una apertura a la inversión privada.

Por su parte, Guillermo Carvajal (1993) señala que, fueron muchas las consecuencias y afectaron la de vida económica, social y política de nuestro país. Hubo una “pérdida de la soberanía nacional, los organismos internacionales se han entronizado en la toma de decisiones de los gobiernos legítimamente electos” (Carvajal, 1993).

### **Posición inicial del gobierno Alvarado Quesada con respecto al empleo público**

Para constatar la posición inicial de la administración de Carlos Alvarado Quesada 2018-2022, en materia de empleo público, se analiza en primera instancia el Plan de Gobierno 2018-2022 expuesto por el Partido Acción Ciudadana en la campaña electoral y posteriormente, se analiza el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022.

En la campaña electoral para las elecciones de febrero del año 2018, el Partido Acción Ciudadana (PAC), presentó el 14 de octubre del año 2017, su Plan de gobierno que tituló: “Crear y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país” (2017), cuyos ejes transversales son la educación, el bienestar, la inclusión, la descarbonización, el empleo y la seguridad, entre otros.

En el inicio del programa, el candidato presidencial de ese momento, Carlos Alvarado, hace una introducción y a la vez un resumen del Plan de gobierno. En este apartado menciona el empleo público y señala que, la Costa Rica del siglo XXI requiere que se resuelvan problemas pendientes de la década pasada.

Alvarado (2017) explica:

Para acelerar el desarrollo del país es condición necesaria una mejora de la eficiencia pública, donde recibamos más resultados por las inversiones que hacemos, en cuenta en el empleo público. Por ellos es necesaria una serie de reformas del estado detalladas en

esta convocatoria, así como una reforma del empleo público con una orientación de hacer más lo público, en materia de sus funcionarios y los bienes y servicios que dan a la sociedad para su bienestar y crecimiento (p.5).

En el apartado 6 del programa, titulado: “Un país con un Estado que resuelve”, con el subtítulo Reforma del Estado y eficiencia pública, se aborda el tema de empleo público. Se señala que, la meta es un Estado más eficiente que permita una mejor toma de decisiones para la ciudadanía, y se incluye el subtítulo: Implementación de una reforma del empleo público basada en la eficiencia y la equidad (Alvarado, 2017).

Entre los objetivos de este apartado, Alvarado (2017) apunta que son: “modernizar el empleo público basada en un diálogo sectorial para incentivar la eficiencia y los resultados de la gestión pública. También, corregir las desigualdades salariales y de otros tipos que hay entre regímenes de empleo público”.

Entre los aspectos a considerar en este apartado, Alvarado (2017) señala que, se pretende crear una única ley que regule este tema, con la creación de sub-regímenes de empleo público, que permita atender aquellas tareas particulares de la administración pública

Alvarado (2017) explica sus propuestas con respecto al empleo público:

Implementar un sistema de remuneraciones para compensar de forma justa las relaciones entre cargas de trabajo-remuneraciones que existen en la Administración Pública. Vincular los incentivos por buen desempeño al cumplimiento de objetivos institucionales. Emitir un decreto para crear un registro único centralizado que contenga la información ya disponible de forma dispersa en manos de la administración, en un solo sitio. Reducir la preponderancia que tiene la antigüedad del funcionario en el régimen de ascensos en la Administración Pública (p.124).

Con respecto a los ascensos en el sector público, Alvarado (2017) propone cambiarlos, ya que, en el Estatuto del Servicio Civil, en su artículo 33 señala los criterios y en el orden que deben ser tomados en cuenta al momento de realizar un ascenso, los cuales consisten en desempeño del funcionario, antigüedad y formación académica.

Para Alvarado (2017), la antigüedad es el transcurso del tiempo y eso no tiene ningún mérito. Por lo tanto, el régimen de ascensos debe estar basado en los siguientes criterios: “a) Evaluaciones de desempeño, b) competencias y atinencias del funcionario para el puesto al que aspira, c) formación académica, d) antigüedad” (Alvarado, 2017:124).

Con respecto al modelo de gestión por resultados, Alvarado (2017) plantea avanzar en la remuneración por resultados, incorporando al menos la mitad de los ministerios dentro del gasto público como el MEP, MOPT, Seguridad Pública o Justicia. Esta implementación

propuesta por Alvarado (2017), como él lo señala, también debe darse en entidades que funcionan para el bienestar de los costarricenses como la CCSS. “Como parte de estos cambios que involucran una mayor vinculación entre presupuestos y resultados, se propone que el pago de anualidades también se vincule a los resultados obtenidos por la institución” (Alvarado, 2017:124).

También presenta la creación del Consejo Económico Social, como instancia que garantice el diálogo entre organizaciones de trabajadores, empleadores, academia y sociedad civil. Alvarado (2017) indica que, los acuerdos y recomendaciones que se origine en esta instancia consultiva serán insumos prioritarios para la toma de decisiones de los poderes de la República.

Por otra parte, el 11 de diciembre del año 2018, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) presentó el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022.

Como lo indica el MIDEPLAN (2018), este plan, “tenía el objetivo de definir objetivos, establecer prioridades, formular metas y asignar recursos; así como también para dar seguimiento y evaluar las políticas, planes, programas o proyectos que se ejecutaron durante el periodo 2019-2022”.

Con respecto al empleo público, en este plan, sólo se hace mención al concepto en dos oportunidades aisladamente en el documento, y no se dedica ningún apartado al respecto. Dentro del apartado de diagnóstico nacional, el MIDEPLAN (2018), hablando sobre la reforma fiscal, que fue aprobada días antes de la publicación de este documento, indica lo siguiente:

La reciente aprobación de la reforma fiscal mejorará el resultado de los indicadores fiscales que se describen en esta sección, los cuales se han deteriorado durante los últimos años. Esta reforma trae consigo la transformación del Impuesto sobre las Ventas a un Impuesto al Valor Agregado, la reforma de Renta, nuevas medidas en empleo público que buscan un mejor uso a los recursos del Estado, junto con una regla de contención del crecimiento del gasto corriente (p.61).

La segunda mención que se hace del concepto de empleo público, se indica en el apartado de las finanzas públicas inician su camino a la sostenibilidad. Al respecto el MIDEPLAN (2018), señala que, en noviembre de 2017, el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea

Legislativa un proyecto de ley para fortalecer las finanzas públicas, el cual fue aprobado finalmente en diciembre de 2018.

El MIDEPLAN (2018) señala:

El expediente legislativo N°20 580, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas contó con cuatro títulos, dos dirigidos a la búsqueda de nuevos ingresos que permitirán reducir el déficit fiscal en el corto plazo; con modificaciones al impuesto sobre la renta y la implementación del Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA), y dos propuestas cuyo objetivo es generar una disciplina fiscal y una mayor calidad en el gasto público en el mediano y largo plazo; mediante un conjunto de reformas en materia de empleo público, respetando los derechos adquiridos; así como una regla fiscal para desacelerar el crecimiento del gasto (p.64).

En el siguiente cuadro se sintetizan las principales propuestas de empleo público, planteadas por Carlos Alvarado en su plan de Gobierno.

Cuadro No.1  
Principales propuestas en materia de empleo público

<b>Plan de gobierno 2018-2022</b>
Implementación de una reforma al empleo público basada en la eficiencia y la equidad
<b>Modernizar el empleo público</b> Basado en un diálogo sectorial
<b>Corregir las desigualdades salariales</b>
<b>Crear una única Ley</b> Con posibilidad de crear subrégimenes de empleo público
<b>Implementar un sistema de remuneraciones y compensaciones</b>
<b>Vincular los incentivos por buen desempeño a los objetivos institucionales</b>
<b>Crear registro único centralizado de información</b>
<b>Reducir la preponderancia de la antigüedad del funcionario en el régimen de ascensos</b>
<b>Avanzar en la presupuestación por resultados</b>
<b>Pago de anualidades vinculado a los resultados de la institución</b>
<b>Creación del Consejo Económico Social</b> Para garantizar el diálogo entre organizaciones de trabajadores, empleadores, academia y sociedad civil.

Nota. Tomado de *Crear y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país*. Plan de Gobierno 2018-2022, por Carlos Alvarado, 2017. Partido Acción Ciudadana. Elaboración propia.

Tanto en el Plan de Gobierno de Carlos Alvarado, y en mayor medida, en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022, se observa como el concepto detallado de lo que sería después la Ley Marco de Empleo Público no aparece reflejado en ninguno de los dos.

En el Plan de Gobierno (2017), Carlos Alvarado usa el concepto de incentivos, que evidentemente fue eliminado en la Ley Marco de Empleo público. Además, habla de la creación del Consejo Económico Social, que ni siquiera se mencionó en la Ley.

El mayor cambio de la Ley Marco de Empleo público, el salario global, tampoco es mencionado en ninguno de los dos documentos. Se puede inferir que, antes de la llegada de Carlos Alvarado al poder, y antes de los compromisos que adquirió con el FMI, su idea de hacer cambios en el empleo público, era diferente.

Por otra parte, el empleo público, se observa, como una arista en el gobierno de Alvarado, por cuanto, el país se ha convertido en un aparato burocrático de grandes dimensiones, con beneficios ganados por los gremios que sobrepasan las finanzas públicas. De ahí la importancia por parte del Estado de intervenir, lo más pronto posible, por cuanto a corto o mediano plazo podría no ser sostenible, para hacer frente a los compromisos financieros y reducir el déficit fiscal.

## Capítulo II

### Requisitos del Fondo Monetario Internacional para acceder al financiamiento

Para identificar los requerimientos que el Fondo Monetario Internacional solicitó a Costa Rica de cara a la aprobación y desembolso del financiamiento, se analiza el Proyecto de Ley: “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del fondo SAF para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal”, expediente número 22 433. También se analiza desde el Fondo Monetario Internacional, las características y condiciones que tiene el SAF, para ser entregado a un país por el ente internacional.

Como lo señala la Ficha Técnica del FMI (2020), “cuando un país se enfrenta a graves problemas de balanza de pagos a mediano plazo debido a deficiencias estructurales que tardarán tiempo en resolverse, el FMI puede brindar asistencia a través del Servicio Ampliado del (SAF)”, por sus iniciales en inglés, Fondo de Servicio Ampliado. Si se compara con los Acuerdos de Stand-By, los SAF se caracterizan por un programa y períodos de reembolso más amplios, como apunta el FMI (2020).

El FMI (2020) explica:

El SAF fue creado para ayudar a los países que experimentan graves problemas de balanza de pagos debido a diferencias estructurales o a un lento crecimiento y una situación de la balanza de pagos muy debilitada. Los SAF respaldan programas integrales que contemplan las políticas necesarias para corregir desequilibrios estructurales durante un período prolongado.

Así mismo, ya que las reformas estructurales que tienen como objetivo corregir deficiencias económicas toman más tiempo en implementarse y rendir fruto como lo apunta el FMI (2020), el programa del SAF y los períodos de reembolso tienen plazos más largos que los otros acuerdos que negocia el FMI.

Explicando las condiciones del SAF, el FMI (2020) señala:

Cuando un país obtiene un préstamo del FMI, se compromete a aplicar políticas orientadas a superar los problemas económicos y estructurales. En el marco del SAF, se espera que estos compromisos, incluidas condiciones específicas se centren en las reformas estructurales para corregir deficiencias institucionales o económicas, además de las políticas que mantienen la estabilidad macroeconómica. El Directorio Ejecutivo del FMI evalúa periódicamente el desempeño del programa y puede adaptarlo en función de la evolución económica.

Entre las medidas solicitadas por el FMI, para que un país sea candidato a recibir un préstamo de la institución, el FMI (2020), señala que están las medidas estructurales y las condiciones cuantitativas. En cuanto a las medidas estructurales, el FMI (2020) indica que, son medidas críticas para alcanzar los objetivos del programa y se evalúan de una forma holística, que incluye parámetros de referencia.

Por otra parte, con respecto a las condiciones cuantitativas, el FMI (2020) apunta que:

(...) se hace un seguimiento de los avances de los países usando metas cuantitativas, que son los criterios de ejecución y metas indicativas. Los desembolsos del FMI están sujetos a la observancia de los criterios de ejecución cuantitativos, salvo que el Directorio Ejecutivo decida suspender su aplicación durante los exámenes periódicos sobre el desempeño del país.

El FMI (2018) señala la importancia que tiene para ellos las condiciones de los préstamos, indica que, sirven para asegurarse que el país será capaz de devolver los recursos al FMI, de manera que esos recursos puedan ponerse a disposición de otros países miembros que los necesiten.

La condicionalidad abarca tanto el diseño de los programas que apoya la institución, como las políticas macroeconómicas y estructurales, también las herramientas utilizadas para supervisar los avances hacia los objetivos descritos por el país con la ayuda del FMI. Como indica el FMI (2018), la condicionalidad ayuda a los países miembros a resolver problemas de balanza de pagos.

El FMI (2018) aclara:

El país miembro es el primer responsable de la selección, formulación y ejecución de las políticas que se adopten para alcanzar los objetivos del programa respaldado por el FMI. El programa se describe en una carta de intención (que a menudo incluye un memorando de política económica y financiera). Los objetivos del programa y las medidas de política dependen de las circunstancias de cada país. Sin embargo, el objetivo fundamental es restablecer o mantener la viabilidad de la balanza de pagos y la estabilidad macroeconómica, a la vez que se sientan las bases de crecimiento sostenido de alta calidad y, en los países de bajo ingreso, de una reducción de la pobreza.

A su vez, el FMI evalúa periódicamente que las condiciones y programas acordados se desarrollen. La mayor parte del financiamiento del FMI se otorga por medio de “desembolsos escalonados que están sujetos a la aplicación de medidas de política

demostrables, con el objetivo de asegurar que se avance en la implementación del programa y reducir los riesgos para los recursos del FMI”.

Explicando la evaluación, el FMI (2018) indica que, los exámenes de los programas brindan al Directorio Ejecutivo del FMI un parámetro para determinar si el programa apoyado por la institución está bien encaminado o si deben efectuarse modificaciones para alcanzar los objetivos del mismo.

“Los exámenes incluyen una evaluación en forma retrospectiva ¿Se han cumplido las condiciones de acuerdo con el cronograma acordado? Y sobre la base de la evolución prevista ¿Debería modificarse el programa a la luz de nuevos acontecimientos?” (FMI, 2018).

El FMI establece una tipología de los compromisos que puede negociar un país, para que sea candidato a recibir un préstamo del Organismo, los cuales pueden ser de acciones previas, de criterios de ejecución cuantitativos y estructurales, así como indicadores cuantitativos.

Entre las acciones previas, el FMI (2018) señala que:

(...) son medidas que un país conviene en adoptar antes de que el Directorio Ejecutivo del FMI apruebe el financiamiento o complete el examen, ya que, la etapa inicial es crucial para alcanzar las metas del programa. Estas medidas garantizan que se establezca la base necesaria para que el programa tenga éxito o vuelva a encauzarse si se desvía de las políticas acordadas.

Por otra parte, entre los criterios de ejecución cuantitativos, como describe el FMI (2018), son condiciones cuantificables que se deben cumplirse para concluir el examen. “Los criterios de ejecución cuantitativos siempre se refieren a variables macroeconómicas que están bajo el control de las autoridades, como los agregados monetarios y de crédito, las reservas internacionales, los saldos fiscales o los empréstitos externos”.

Como ejemplo de las acciones previas, el FMI (2018) cita que podrían figurar la eliminación de los controles de precios o la aprobación oficial del presupuesto de acuerdo con el marco fiscal del programa. Y como ejemplo de criterios de ejecución cuantitativos, el FMI (2018), señala que, un programa puede incluir un nivel mínimo de reservas internacionales netas, un nivel máximo de activos internos netos del banco central o un nivel máximo de empréstitos del gobierno.

El FMI (2018), amplía:

Además de los criterios de ejecución cuantitativos, pueden establecerse metas indicativas como indicadores cuantitativos para evaluar los avances realizados por un



país miembro para cumplir los objetivos del programa. En algunos casos también se establecen estas metas cuando no pueden definirse criterios de ejecución cuantitativos debido a la incertidumbre de los datos acerca de las tendencias económicas (por ejemplo, para los últimos meses del programa). A medida que se reduce la incertidumbre, estas metas suelen convertirse en criterios de ejecución cuantitativos, con las modificaciones que se estimen necesarias.

Otro de los compromisos a los cuales puede acceder un país, son los criterios de ejecución estructurales, como lo apunta el FMI (2018), por lo general no cuantificables, son medidas para el cumplimiento de las metas del programa y tienen como objetivo brindar indicadores para la evaluación de la implementación del programa. “Pueden incluir, por ejemplo, medidas para mejorar las operaciones del sector financiero, afianzar las redes de protección social o reforzar la gestión financiera pública” (FMI, 2018)

Por otra parte, en el caso de Costa Rica, para acceder al último préstamo, solicitado por el gobierno de Carlos Alvarado al FMI, el 8 de marzo del 2021, el Poder Ejecutivo envió a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley: “Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del fondo SAF para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal”, donde se establece la justificación del préstamo, las características, las condiciones financieras, el impacto de la operación en las finanzas públicas y los compromisos, a los cuales accedió el país en la carta de intenciones.

Con respecto a la justificación del préstamo, el Poder Ejecutivo (2021) señala que, mediante Decreto Ejecutivo N°42227-MP-S se declaró estado de emergencia nacional en todo el territorio, debido a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, “lo cual se tradujo en el cierre de escuelas, colegios y de sitios públicos, restricciones en la circulación vehicular, en el ingreso y salida del país, tanto para residentes como para no residentes”.

El Poder Ejecutivo (2021) declara:

Hoy Costa Rica enfrenta una de los retos económicos más importantes de su historia. La pandemia del COVID-19 provocó que la economía costarricense se contrajera un 4,5% durante el año 2020. En materia fiscal, al cierre del 2020, el déficit financiero cerró en 8,3% (8,1 si se utiliza la nueva serie de cuentas nacionales) del PIB, menor a la cifra proyectada de 9,2%. Para el 2020 se registró una caída en los ingresos totales por ₡586.924 millones (1,7% del PIB), lo que representó un decrecimiento de -10,9% en los ingresos totales respecto al 2019. La caída de los ingresos tributarios durante el 2020 (-11,2%) es la más grande desde la crisis de los años 80, superado significativamente la registrada durante el 2009 (-6,1%) (p.2).

La incertidumbre sobre la severidad y duración de la pandemia, como lo indica el Poder Ejecutivo (2021):

(...) afectó las decisiones de inversión de los emprendedores y la capacidad de los agentes económicos para hacer frente a sus obligaciones financieras, la menor inversión privada redujo las expectativas de crecimiento y la generación de empleos, disminuyendo también los ingresos de los hogares, todo lo cual afectó negativamente el bienestar de la sociedad costarricense.

Así mismo, el Poder Ejecutivo (2021) justifica que, realizar un ajuste fiscal con la consecuente reducción de la deuda pública, con el apoyo del FMI mejora la credibilidad del país ante los mercados financieros nacionales e internacionales y muestra la capacidad del Estado costarricense para mantener un equilibrio macroeconómico, “lo que generará mayores inversiones y mejorará las oportunidades de crecimiento para las y los costarricenses, esto generará un círculo virtuoso que le permitirá al país retornar a una senda de crecimiento y desarrollo sostenible e integral” (Poder Ejecutivo, 2021: 5).

El Poder Ejecutivo (2021) brinda detalles del préstamo:

El monto total del financiamiento es por la suma equivalente en dólares de 1.237.490.000 DEG (aproximadamente \$1.778 millones al tipo de cambio del 01 de marzo de 2021), en donde el prestatario es el gobierno de la República de Costa Rica a través del Ministerio de Hacienda. Los recursos del préstamo serán desembolsados en seis tramos por el FMI, podrán ser utilizados para el financiamiento de la estructura de gastos del Presupuesto Nacional y son de libre disponibilidad. Al Ministerio de Hacienda le corresponderán los compromisos financieros asociados al servicio de la deuda por concepto de amortización, intereses y comisión (p.12).

Entre los requisitos para la aprobación del préstamo, citado por el Poder Ejecutivo (2021), se requiere la carta de intenciones del país, en este caso por el Ministerio de Hacienda y el BCCR, esta puede incluir o no compromisos de política pública. También se solicita un Acuerdo de Entendimiento entre el Ministerio de Hacienda y el BCCR en relación con el compromiso de transferencia de los recursos del crédito y de las obligaciones financieras del repago al FMI. Y, por último, celebrar el proceso de aprobaciones administrativas y legislativas, legal y constitucionalmente requeridas.

Sobre los compromisos contenidos en la carta de intenciones, el Poder Ejecutivo (2021) describe que, los compromisos fiscales acordados entre autoridades costarricenses y del FMI, generarían un ajuste fiscal tal que, para el año 2023, “el balance primario sea de 1% del PIB. Para ese año, las medidas a implementar representarían un ajuste de 3,41% del PIB,

de las cuales, dos terceras partes vendrán por una reducción en el gasto público” (Poder Ejecutivo, 2021: 23)

Así, con la carta de intenciones, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica se comprometieron con el Fondo Monetario Internacional, a realizar e implementar medidas de austeridad, de control del gasto estatal, así como cambios y aprobación de leyes, y mejora en la recolección de impuestos, para acceder a los fondos del crédito.

Entre los acuerdos específicos, a los cuales se comprometieron las entidades estatales con el FMI, en la carta de intenciones, para controlar y disminuir el gasto, están los siguientes, como lo señala el Poder Ejecutivo (2021):

(...) proyectos de presupuestos ordinarios de la República con ajustes a la baja, emisión del decreto ejecutivo para el control y reducción del gasto público, ajustes en el pago de rubros salariales, congelamiento de pensiones y puestos vacantes, y la reforma del empleo público, que crearía un esquema de salario global, sin los pluses que desequilibran los sueldos entre instituciones y que presionan al alza el gasto

Por otra parte, entre las medidas que permitan dotar de recursos frescos a la Hacienda Pública, el Poder Ejecutivo (2021) cita los siguientes compromisos:

(...) la implementación de la renta global dual, disminución de las exoneraciones, impuesto a las remesas, impuesto de la renta al salario escolar, tasa del 15% a la renta capital, aporte de empresas estatales, impuesto especial a los premios de lotería, y el impuesto a la propiedad de casas de lujo.

El 1 de marzo del año 2021, en un comunicado de prensa oficial, el Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional anunció que aprobó un acuerdo por USD 1.778 millones en el marco del Servicio Ampliado del FMI (SAF) para apoyar la recuperación de Costa Rica y estabilizar su economía, con un desembolso inmediato de USD 296,5 millones.

En el comunicado de prensa oficial del 1 de marzo de 2021, el Sr. Mitsuhiro Furusawa, Director Gerente Adjunto y Presidente interino del FMI, emitió la siguiente declaración, (Departamento de Comunicaciones del FMI, 2021):

El continuo refuerzo de los programas de asistencia social y la aplicación de las reformas previstas en el marco de la ambiciosa Ley de Empleo Público también serán fundamentales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto público. Otras reformas estructurales del ámbito fiscal respaldarán la estrategia fiscal del gobierno y mitigarán los riesgos fiscales.

Así, el Proyecto de Ley fue aprobado por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en segundo debate el 19 de julio de 2021, con una mayoría de 44 diputados a favor y siete en contra. Como lo señala el Semanario Universidad (2021), una vez aprobada la Ley permitiría que el FMI desembolse el primero de seis tramos del préstamo, por \$296 millones y los demás tramos después de las evaluaciones semestrales, para verificar el cumplimiento de las metas. Es un préstamo a 10 años, con cuatro años de gracia y a una tasa de interés de 2,05%. Los siete diputados que votaron en contra, como lo indica el Semanario Universidad (2021), aseguran que “no existe claridad de a dónde iría cada colón que se recibiría y cuestionaron los compromisos fiscales adquiridos en la carta de intenciones firmada entre el gobierno y autoridades del FMI y la agenda regresiva amarrada al préstamo”.

En los siguientes cuadros se sintetizan los requisitos del Fondo Monetario Internacional para que los países puedan acceder al crédito (cuadro 2) como parte de sus programas, y en el cuadro 3, la carta de intenciones que el gobierno de Carlos Alvarado le ofreció al FMI para que aprobaran el préstamo en el año 2021.

Cuadro No.2  
Requisitos del FMI para acceder a crédito

<b>Medidas Estructurales</b>
Medidas críticas para alcanzar objetivos del Programa Se evalúan de forma holística. Por ejemplo, medidas para mejorar las operaciones del sector financiero, afianzar las redes de protección social o reforzar la gestión financiera pública.
<b>Condiciones Cuantitativas</b>
Se hace un seguimiento a los avances de los países prestatarios Usando criterios de ejecución y metas indicativas, como las variables macroeconómicas, por ejemplo agregados monetarios y de crédito, las reservas internacionales, los saldos fiscales o los empréstitos externos Los desembolsos están supeditados a la observancia de los criterios de ejecución cuantitativa

Nota. Tomado de *Ficha Técnica: Servicio Ampliado del FMI (SAF)* por FMI, 2020.  
Elaboración propia

## Cuadro No.3

Compromisos adquiridos en la Carta de Intenciones del gobierno de Carlos Alvarado para el FMI, presentes en el Proyecto de Ley

<b>Controlar y disminuir el gasto</b>
Proyectos de presupuestos ordinarios de la República con ajustes a la baja
Emisión de decreto ejecutivo para control y reducción del gasto público
Ajustes en el pago de rubros salariales
Congelamiento de pensiones y puestos vacantes
Reforma del empleo público, con la creación de un esquema de salario global
<b>Dotar de recursos a Hacienda Pública</b>
Implementación de la renta global dual
Disminución de exoneraciones
Impuesto a las remesas
Impuesto de la renta al salario escolar
Tasa del 15% a la renta capital
Aporte de empresas estatales
Impuesto especial a los premios de lotería
Impuesto a la propiedad de casas de lujo

Nota. Tomado de *Proyecto de Ley, Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo (SAF) para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal*. Por Poder Ejecutivo, 2021, expediente N° 22.433. Elaboración propia

Finalmente, las reglas visibles del trato en la negociación del país con el FMI, forman parte de los requisitos y promesas que se le hace al Fondo para la obtención del empréstito que al país le urge. La relación asimétrica se evidencia en que las reglas desproporcionadas de juego no siempre son justas para el país deudor, se toma ventaja de la necesidad del país y su poco poder de negociación ante la instancia, se le obliga a “aplicar medidas políticas demostrables” (FMI, 2021) para reducir los riesgos de los recursos del Fondo, además de “los criterios de ejecución estructurales, no cuantificables” (FMI, 2021) para el cumplimiento de las metas, que conforman los indicadores que evalúan la implementación del programa.

En la carta de intenciones, que no siempre es del conocimiento de toda la población costarricense, el FMI se asegura que el país se someta a sus reglas a través de la exigencia de las reformas estructurales y la aplicación de políticas, como la Ley Marco del Empleo Público, para que el país logre resolver y mantenga la estabilidad macroeconómica, sin

observar los costos sociales que ello demande. Su principal interés es que su inversión sea devuelta con pagos eficientes y puntuales.

El FMI no se cuestiona el modelo de sociedad del país, si las clases pobres se verán afectadas, sin pensar en el aumento del empleo informal, o en el rezago en salud, seguridad y en educación. Su mayor interés es el reembolso de su recurso a tiempo y el eficiente cumplimiento del país deudor.

### Capítulo III

#### Proceso de aprobación del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público

Para analizar la Ley Marco de Empleo Público, número 10159, se analiza el Proyecto de Ley enviado en primera instancia por el Poder Ejecutivo (2019), para la discusión en la Asamblea Legislativa, expediente número 21 336. Se analiza también el proceso de negociación, cuáles fueron los actores involucrados y qué se cambió del texto original, para lograr su aprobación en la Asamblea Legislativa.

El 23 de abril del año 2019, el gobierno de Carlos Alvarado presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente número 21 336. Este Proyecto de Ley tiene el antecedente directo de la aprobación en el mes de diciembre del año 2018, de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, número 9635.

En el año 2018, la Presidencia de la República (2019) tenía proyectado un déficit fiscal del 7.2% del PIB sin la Reforma Fiscal. Al final del año 2018, el déficit fiscal cerró en 6.0% del PIB, según datos publicados por la Presidencia de la República (2019). La Reforma Fiscal constó de tres grandes elementos, a grandes rasgos, la incorporación del IVA, transformando el impuesto sobre las ventas, en un impuesto al valor agregado; el otro elemento fue el control del gasto, con esto se introdujeron medidas para el control de los salarios del sector público y transferencias y el último elemento fue a nivel institucional, la incorporación de la regla fiscal.

En la exposición de los motivos del Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (2017), expediente número 20 580, presentado por el Poder Ejecutivo en noviembre del año 2017, para la aprobación de la Asamblea Legislativa, se mencionan los cambios que hubo en el empleo público con esta Ley.

El Poder Ejecutivo (2017) explica:

Con la reforma a la ley de salarios públicos se busca orientar las remuneraciones de la función pública hacia un esquema de eficiencia y calidad en el gasto público. Para ello se establece: i) Topes a los mayores salarios de la Administración Pública; ii) un sistema de remuneración de salarios único para jerarcas; iii) La regulación legal de los regímenes de prohibición y dedicación exclusiva, y iv) La conversión de la anualidad en un mecanismo de evaluación de la excelencia individual, pero que tenga en cuenta el cumplimiento de las metas institucionales y del Plan Nacional de Desarrollo. Esto último busca reducir la paradoja de contar con funcionarios calificados de excelentes,

quienes sin embargo prestan servicios en entidades que no han cumplido las expectativas.

Con este antecedente, se puede visualizar como el empleo público fue siempre un tema importante en las negociaciones del gobierno con los acreedores internacionales, ya que siempre fue un requisito y un tema a tratar y cambiar dentro de las reformas estatales, solicitadas por los organismos internacionales.

Con la presentación del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público en el año 2019, se reconoce que el empleo público, ya era un requisito de cambio antes de la pandemia, con la pandemia por Covid-19 y el préstamo solicitado al FMI después de esto, el empleo público era una exigencia, por la cual el FMI iba a insistir.

## **Actores del proceso de negociación**

### ***Actores a favor***

Tanto la OCDE, como los diferentes organismos internacionales, y la Contraloría General de la República, venían instando y presionando al gobierno de Costa Rica, para la implementación de cambios y reestructuración de la organización del empleo público. Lo que se aprobó con la Reforma Fiscal, no era suficiente para el cambio estructural que estos solicitaban.

Así, el Poder Ejecutivo (2019) señala que, “la Contraloría General de la República ha llamado la atención sobre la necesidad de revisar el esquema de remuneraciones, principalmente de aquellos incentivos salariales que generan disparidades entre los mismos tipos de puesto, como es el caso de las anualidades”.

Por otra parte, la OCDE (2021) indica que, el pago de los empleados públicos representa más de la mitad de los ingresos del gobierno de Costa Rica, y también que los sueldos del sector público son casi 50% más altos que en el sector privado. “La alta remuneración del sector público se origina en un régimen salarial sumamente fragmentado, resultado de una combinación de numerosas asignaciones e incentivos, que varían de un empleado a otro” (OCDE, 2021:4).

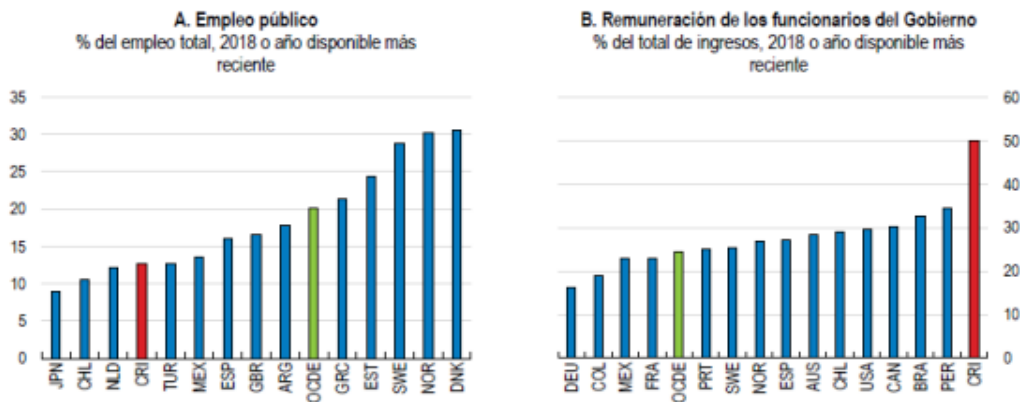
La OCDE (2021) detalla:

Esto hace que la remuneración de los empleados públicos sea demasiado compleja, poco clara y sumamente difícil de controlar. Adoptar una escala salarial única y racionalizar



los incentivos tendría un impacto positivo en las cuentas públicas y en la eficiencia del sector público (p.4).

Figura No. 2  
El empleo público representa una gran parte de los ingresos públicos



Fuente: ILOSTAT; OECD Analytical database; and IMF Global Finance Statistics.

Nota. Tomado de *Nota de la OCDE sobre el nuevo plan fiscal en Costa Rica* (p.4), por OCDE, 2021, Mejores políticas para una vida mejor.

El objetivo del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público (2019) es:

(...) regular las relaciones de empleo entre el Estado y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, y la protección de los derechos laborales en el ejercicio de la función pública, en el Estado Social y Democrático de Derecho, de conformidad con el imperativo constitucional de un único régimen de empleo público que sea coherente, equitativo, transparente y moderno.

A partir de esto, el Poder Ejecutivo (2019), detalla:

El empleo público es uno de los principales motores que incide directamente en la generación del valor público. El Estado debe regular la relación con las personas servidoras públicas, bajo normas y principios generales que rijan a toda la institucionalidad pública, salvaguardando la independencia de poderes y las particularidades de los subregímenes de empleo público, de la alta dirección pública y de los cargos de confianza, pero siempre, procurando en todo momento, la satisfacción del interés público, garantizando la ciudadanía reciba bienes y servicios con calidad y oportunidad (p.11).

Se establece el concepto de salario global en este Proyecto de Ley, así el Poder Ejecutivo (2019) indica que, “se refiere a la compensación o monto único, que percibirá una persona servidora pública por la prestación de sus servicios, de conformidad con los postulados establecidos en la presente ley” (Poder Ejecutivo, 2019:17).

En un comunicado de prensa de la Presidencia de la República, el 8 de marzo de 2022, la ministra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), del gobierno de Carlos Alvarado, Pilar Garrido señala que, “la Ley Marco de Empleo Público representa un cambio de paradigma, en el cual lo central no es la institución a la cual las personas servidoras públicas pertenecen sino el servicio que prestan a la sociedad”.

La Ministra Garrido (2022) explica:

También permitirá eliminar paulatinamente las desigualdades salariales que existen hoy en día entre personas que desempeñan el mismo trabajo, además de cumplir con el mandato constitucional que establece la existencia de un solo régimen de empleo público, que cubre a todas las instituciones públicas, salvo a los entes públicos no estatales y las empresas públicas en competencia.

En este mismo comunicado de prensa de la Presidencia de la República (2022), el ministro de Hacienda del gobierno de Carlos Alvarado, Elián Villegas indica que es importante regular el empleo público, por las implicaciones fiscales que tiene, y también por las implicaciones que tiene en cuanto a la eficiencia de los servicios que se brindan a los costarricenses, “ya que se está gastando una cantidad importante de los ingresos tributarios en remuneraciones y eso exige brindar servicios de calidad. Para ello se requiere una regulación moderna y que apoye fuertemente los propósitos que tiene un Estado moderno” (Presidencia de la República, 2022).

En declaraciones brindadas por el presidente Carlos Alvarado al periódico nacional La República (2021), el mandatario señala:

Es necesaria la ley de empleo público para tener más equidad dentro del propio sector público y entre el sector público y el sector privado. Pero también es un tema de realismo: si no pasamos una ley de empleo público como ya pasamos un acuerdo con el fondo (FMI), otra vez la estabilidad económica de Costa Rica se ve comprometida. Eso también está en juego.

“Los costarricenses quieren eficiencia; no quieren ver privilegios”, como lo señala el presidente Carlos Alvarado en sus palabras al periódico La República (2021) indica que, las personas no quieren ver despilfarros; quieren ver que las cosas funcionen, quieren ver que si algo es bueno se evalúe bien; si hay algo mal o una falla recurrente, evaluar y ser eficiente.

Con la aprobación del préstamo del Fondo Monetario Internacional, por parte de la Asamblea Legislativa el 19 de julio del año 2021, lo que seguía en la lista de prioridades del

gobierno de Carlos Alvarado, era la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, solicitada como requisito por el FMI, para el segundo desembolso del préstamo.

En la discusión de este Proyecto de Ley, hubo diversidad de actores a favor y en contra. Entre los que estaban a favor, sobresalen los diputados del Partido Liberación Nacional y los diputados del partido oficialista, Acción Ciudadana. El candidato, en ese momento, a la Presidencia por el Partido Liberación Nacional, José María Figueres, fue uno de los actores que se pronunció públicamente a favor de la aprobación del Proyecto de Ley.

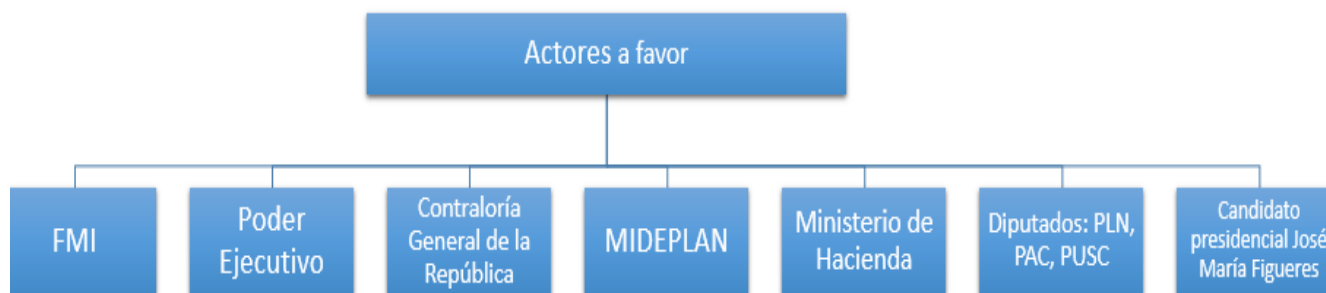
En una entrevista brindada por el candidato Figueres a la radio de la Universidad de Costa Rica, el 26 de noviembre del año 2021, señala lo siguiente:

Esta Ley no afecta a las personas, a los colaboradores que hoy trabajan en el Estado. Es decir, no es retroactivo a la ley. Por lo tanto, no afecta ninguna de las condiciones salariales en que las personas que ya trabajan con el Estado lo hacen.

Otra de las razones que ofreció Figueres para apoyar el plan, como lo publica la radio de la Universidad de Costa Rica (2021), fueron “las necesidades apremiantes de las finanzas públicas, la oportunidad para eliminar las disparidades de salario, y la posibilidad de mejorar la ley durante el periodo de un año entre su aprobación y su entrada en vigencia”.

En el siguiente gráfico se sintetizan los actores a favor de la aprobación de la Ley.

Gráfico No.1  
Actores a favor de la aprobación de la Ley de empleo público



Fuente: Elaboración propia.

### *Actores en contra*

Entre los actores que se manifestaron públicamente en contra de la aprobación de la Ley, se encontraban, entre otros, el diputado y candidato a la Presidencia, en ese momento, del Partido Frente Amplio, José María Villalta, los sindicatos, sobresaliendo Albino Vargas, Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), las Universidades estatales, como la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, el Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC) y el Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

En un artículo de opinión, publicado en el medio de comunicación nacional La Revista.cr, el 20 de marzo del año 2022, el sindicalista Albino Vargas, Secretario General de la ANEP, menciona, según sus palabras, los cuatro objetivos más relevantes de esta perversa Ley. Para él, “esta Ley instauro un régimen de poder concentrado, de corte autoritario, en manos del omnipotente Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, afianza la política extrema de congelamiento, reducción y precarización de las remuneraciones salariales”.

Así mismo, Vargas (2022) apunta que, esta Ley facilita y acelera el proceso de despojo de los servicios públicos, que presta el Estado y sus instituciones, “transfiriendo su titularidad y ejecución a los actores privados, vía tercerización y entrega abierta al capital privado nacional y transnacional, y debilita y reduce el papel de los sindicatos representativos de los diferentes segmentos de la población trabajadora estatal”.

Vargas (2022) finaliza su artículo con lo siguiente:

Tenemos un año de plazo para generar un conjunto de reacciones de efervescencia social y laboral, del más diverso orden, en contra de esta fatídica ley; además de confrontarla en los foros jurídicos nacionales e internacionales. En esta urgente e inaplazable tarea, la ANEP está metida de lleno y trabajando arduamente.

En el caso de José María Villalta, en ese momento diputado y candidato a la Presidencia de la República, por el Partido Frente Amplio, en una entrevista brindada a la radio de la Universidad de Costa Rica, publicada el 6 de noviembre de 2021, indica que, “no es cierto que la ley no afecta a los educadores actuales. Por supuesto que afecta su derecho a la negociación colectiva, establece congelamientos de salarios que impiden que se pueda ajustar los salarios”.

José María Villalta (2021) amplía:

El artículo 37 de la Ley Marco de Empleo Público establece que el salario global deberá fijarse según estudios técnicos para determinar la remuneración justa y adecuada para

cada puesto. Sin embargo, el Transitorio XI del proyecto establece que las personas que ganen menos que lo que determinen los estudios técnicos mantendrán su remuneración actual aún si queda por debajo del salario global.

En el caso de la Universidad Nacional, el 3 de junio del año 2021, publicaron en su página oficial de comunicación, su criterio sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, acordado por el Consejo Universitario, en el cual externan que, la Universidad Nacional rechaza el Proyecto de Ley, por cuanto, según sus palabras:

(...) la iniciativa del Poder Ejecutivo promueve, en su propio beneficio, una desproporcionada centralización de un poder de dirección y un aumento irracional de control político sobre todos los demás poderes que conforman el Gobierno de la República, y violenta la autonomía de las Universidades públicas y otras instituciones estatales.

La Universidad Nacional (2021) detalla:

Consideramos que este proyecto ley, es contrario al artículo 84 de la Constitución Política de la República, al dar lineamientos específicos sobre el tema del empleo a las instituciones de educación superior universitaria, por cuanto esto atenta contra su “independencia para el desempeño de sus funciones y la capacidad jurídica para adquirir derechos y obligaciones”.

En este mismo comunicado oficial, la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (2021) publica su análisis al Proyecto de Ley, para ellos:

(...) la Ley es técnicamente débil en la promoción de mecanismos que fomenten la eficiencia, eficacia y la calidad de los servicios públicos. Señalan que, el ahorro potencialmente esperado producto de la aplicación de la Ley de Empleo Público es reducido y el mismo más bien se explica por la existencia de otras piezas de gestión del recurso humano público como la regla fiscal que por el proyecto mismo.

Así mismo, la Escuela de Economía de la Universidad Nacional (2021) también explica que:

Existe poca claridad en la Ley sobre los parámetros que regularían la definición de salarios únicos, así como las brechas que separarían los distintos grupos creados al amparo de la Ley, de igual manera, se deja en manos de MIDEPLAN la definición del salario único y sus niveles.

Por otra parte, la Universidad de Costa Rica, hizo público su análisis del Proyecto de Ley, el 8 de febrero del año 2021, el Dr. Gustavo Gutiérrez Espeleta, rector de la Universidad de Costa Rica, decidió conformar una comisión multidisciplinaria con el fin de emitir un criterio

legal, económico y político sobre la conveniencia de la aprobación del expediente legislativo 21.336.

En este análisis, la Universidad de Costa Rica (2021) indica:

A nivel económico, el proyecto de ley de empleo público carece de estudios técnicos, conocidos públicamente, que demuestren el ahorro que podría generar la implementación del salario global en el sector público, y tampoco se ha estimado el impacto, en el consumo nacional, de la reducción del poder adquisitivo de los empleados públicos, que serían sujetos de las medidas contenidas en el proyecto de empleo público y su efecto sobre la actividad económica en general.

A nivel jurídico, la UCR (2021) plantea que, el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público presenta graves vicios de constitucionalidad. Y apunta:

La Constitución Política confiere a las municipalidades, las universidades públicas y al Caja Costarricense de Seguro Social una autonomía administrativa plena, entendida como la posibilidad jurídica de que un ente realice su cometido legal por sí mismo sin sujeción a otro ente. En la doctrina, dicha posibilidad es conocida como la capacidad de autoadministración (p.12).

La Universidad de Costa Rica (2021) estima que:

Una aprobación atropellada del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público podría desatar un ciclo de movilización social que polarice aún más el país y concluye que, la reforma al empleo público es necesaria, pero no puede afectar el modelo de sociedad y Estado que nos ha caracterizado como país. No puede ser únicamente una respuesta a la crisis fiscal, que plantea la reducción del gasto de forma severa en muy corto plazo y con graves implicaciones para la reactivación económica (p.27).

Por otro lado, el Consejo Institucional del Tecnológico de Costa Rica se pronunció, sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, el 26 de agosto del año 2021. El TEC (2021) según sus palabras, se expresó la decepción por el actuar de los Diputados y del presidente de la República, Carlos Alvarado, en torno a este proyecto. “Asimismo porque su aprobación significa una amenaza para el “Estado Social de Derecho”, en general, y para el respeto a la autonomía universitaria, en particular” (TEC, 2021).

También el Consejo Nacional de Rectores CONARE (2021) realizó una síntesis sobre las inconstitucionalidades e inconsistencias del proyecto de ley y su afectación a diferentes ámbitos del quehacer del sector público. Para el CONARE (2021):

El Proyecto de Ley atenta contra la garantía de independencia entre poderes de la República, carece de estudios técnicos que justifiquen el contenido de la propuesta, implica un desmantelamiento del Estado Social de Derecho, y distorsiona el fundamento ético y religioso de la objeción de conciencia.

En el siguiente gráfico se sintetizan los actores en contra de la aprobación de la Ley.

Gráfico No.2  
Actores en contra de la aprobación la Ley de empleo público



Fuente: Elaboración propia

### ***Proceso de aprobación***

El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2020), en comunicado oficial señaló:

Entre los principales cambios que propone el proyecto están pasar de un enfoque de empleo público donde los salarios y las reglas de contratación los define cada institución, a otro donde lo relevante serán las funciones que desempeñe o realice la persona. Esto quiere decir que el trabajo de un profesional o no profesional recibirá igual remuneración en cualquier entidad estatal siempre y cuando implique realizar las mismas funciones.

El proyecto también propone eliminar los diversos regímenes de empleo existentes en la actualidad, como lo indica el MIDEPLAN (2020), en su lugar, establece un único régimen de empleo público, conformado por ocho familias de puestos definidas según la especialidad y la naturaleza del servicio que se da.

Otro aspecto importante del proyecto de ley, indicado por el MIDEPLAN (2020), es que ayudará a equilibrar las finanzas públicas en el mediano y largo plazo. Esto se logrará con la implementación del salario global, que eliminará la desigualdad salarial que existe en la actualidad entre personas funcionarias del Estado que realizan funciones idénticas en diferentes instituciones. “Se estima que la nueva escala salarial y el salario global (sin pluses) generarán un ahorro promedio anual de ¢243.000 millones en todo el sector público no financiero” (MIDEPLAN, 2020).

La Ministra del MIDEPLAN Pilar Garrido (2020) detalla en su momento:

El proyecto de ley permite alinear la planificación del empleo público con las prioridades institucionales y del desarrollo nacional, e introduce un nuevo esquema de reclutamiento y selección diferenciado por especialidades del puesto, para garantizar el mérito y la idoneidad de las personas que sirven al Estado costarricense.

El 17 de junio del año 2021, se aprobó en primer debate el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, con 32 votos a favor y 15 votos en contra, como lo publica el medio de comunicación Semanario Universidad (2021). La oposición provino de un bloque multipartidario conformado por siete votos negativos del Partido Unidad Social Cristiana, tres de Liberación Nacional, dos del Partido Acción Ciudadana, uno de Restauración Nacional y uno del Frente Amplio (Semanario Universidad, 2021).

Así, después de la aprobación en primer debate de este Proyecto de Ley, los diputados de la Asamblea Legislativa, enviaron el borrador para ser consultado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Según la publicación del medio nacional Delfino, el 1 de agosto del año 2021, la Sala IV declaró 35 inconstitucionalidades de fondo en la Ley Marco de Empleo Público. Entre otras, se declararon inconstitucionales “artículos que violentan la independencia del Poder Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones; las autonomías de las universidades públicas, la Caja Costarricense del Seguro Social y las municipalidades” (Delfino, 2021).

Con respecto a esta resolución, el periódico La Nación (2021) publicó:

Los jueces declararon inconstitucional los incisos de la iniciativa que establecían la rectoría del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) sobre varias instituciones fuera del Poder Ejecutivo. Los magistrados de la Sala IV declararon constitucional la instauración de un sistema de salario global para todo el sector público, con excepción de las empresas públicas en competencia. Además, avalaron la imposición de medidas para la negociación de convenciones colectivas, como el impedimento de negociar incrementos salariales o creación de incentivos.

En una entrevista brindada por Fernando Cruz, presidente de la Corte Suprema de Justicia al Semanario Universidad (2021), el jerarca señaló: “El tema no es solo fiscal, aquí me parece que queriéndolo o no, hay un tema de concentración de poder y debilitamiento de otras instancias de opinión, poder y participación ciudadana” (Semanario Universidad, 2021).

Después del fallo de la Sala Constitucional, el presidente Carlos Alvarado, en declaraciones que brindó al periódico La Nación (2021) señaló que, “el proyecto de reforma al empleo público tenía el camino libre para convertirse en ley de la República, en vista de que la Sala



Constitucional no encontró vicios de procedimiento en su trámite en la Asamblea Legislativa”.

Manuel Hernández, abogado laborista, consultado por el Semanario Universidad (2022), señala que, después de la sentencia de la Sala IV, en la cual se declararon 35 inconstitucionalidades, “los diputados optaron por remendar el proyecto, creando dos clases de trabajadores en las instituciones con autonomía constitucional, como la Caja Costarricense del Seguro Social o el Poder Judicial, entre otros”.

Hernández en declaraciones al Semanario Universidad (2021) explica:

La Ley de Empleo Público se va a aplicar a todo el Estado. En el Poder Judicial, en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en las universidades públicas, en la CCSS y en las municipalidades va a haber dos estamentos de empleo público: habrá un grupo de personas dedicadas a las funciones exclusivas y excluyentes. Ese grupo de personas quedan excluidas de la aplicación de la Ley. El otro grupo de personas en esas entidades, que no se dedican a las funciones exclusivas y excluyentes, les aplicará la Ley de Empleo Público.

Así, la Ley Marco de Empleo Público fue aprobada en segundo debate por la Asamblea Legislativa, después de hacer los cambios que la Sala Constitucional había recomendado y tras una segunda revisión de la misma, el 8 de febrero de 2022, en la cual concluyeron que no tenía vicios sustanciales de procedimiento legislativo, ni vicios de fondo. Esta Ley fue aprobada el 7 de marzo del año 2022, con 39 votos a favor, como la Ley número 10159.

Como lo indica el periódico La Nación (2022):

Votaron a favor 15 diputados de Liberación Nacional (PLN), ocho de Acción Ciudadana (PAC), seis del bloque Nueva República (PNR), cinco de Restauración Nacional (PRN), tres de la Unidad Social Cristiana (PUSC), uno del Republicano Social Cristiano (PRSC) y una independiente. En contra, votaron dos del PLN, dos del PUSC, dos de Integración Nacional (PIN), uno del Frente Amplio (FA) y cinco independientes.

Después de la aprobación por la Asamblea Legislativa, la Presidencia de la República (2022), en un comunicado oficial señala que, para el Presidente Carlos Alvarado, la Ley Marco de Empleo Público representa una reforma estructural necesaria para Costa Rica. Detalla:

Nuestro país está dando un enorme paso para impulsar la igualdad para que las personas en el sector público que ejercen la misma función tengan igual remuneración, se generará mayor justicia entre quienes trabajan en los sectores público y privado, y habrá también un mejor control del gasto público.

Por otra parte, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), en comunicado oficial del 21 de marzo de 2022, señaló:

Inició el diseño de la columna salarial global para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público. La metodología de evaluación del trabajo utilizará un esquema de puntos, según las funciones vinculadas y características propias de cada puesto. Para realizar esta valoración, se deberá contar con descripciones de los puestos de trabajo y un manual de puestos detallado, para poder llevar a cabo el análisis y la evaluación del trabajo.

Durante todo este proceso, como lo señala el MIDEPLAN (2022), el gobierno de Costa Rica recibirá el asesoramiento de un equipo de expertos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo, que capacitarán a profesionales de diferentes instituciones en técnicas de preparación de perfiles y valoración del trabajo de los diferentes puestos, con el objetivo de diseñar e implementar el salario global como lo propone la Ley Marco de Empleo Público.

En el proceso de negociación se observa como los actores que estaban en contra de la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, lograron que hubiera un cambio en el documento inicial, y se obtuvo el cambio de la Ley a la hora de su aprobación. En el Poder Judicial, en las Universidades Estatales, en la Caja Costarricense del Seguro Social y en las Municipalidades quedan trabajadores que desempeñan labores exclusivas y excluyentes, fuera de esta Ley. Con esto se comprueba que dentro de las asimetrías que existen a la hora de la negociación de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional, los contrapesos involucrados en la negociación interna de las políticas públicas se hicieron escuchar y se hicieron sentir a la hora de la aprobación de la Ley.

Así, la Ley Marco de Empleo Público, número 10159, fue firmada el 8 de marzo del año 2022, por el presidente de la República Carlos Alvarado. El FMI había estado esperando esta aprobación, como requisito para el segundo desembolso del préstamo solicitado por este gobierno. Así, ese mismo día, en comunicado oficial, el FMI anuncia que, “el personal técnico del FMI concluye la visita virtual a Costa Rica y llega a un acuerdo a nivel del personal técnico, con las autoridades costarricenses”.

En comunicado oficial el FMI (2022) señala que, la misión del FMI dirigida por la Sra. Manuela Goretti, celebró reuniones virtuales con las autoridades costarricenses del 22 de febrero al 3 de marzo de 2022. Goretti apunta:

Las autoridades han realizado avances importantes como parte de su programa económico. Las metas para fines de diciembre de 2021 se cumplieron holgadamente. La Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Empleo Público, lo cual representa un avance importante para mejorar la equidad y la eficiencia de la administración pública. Asimismo, se tomaron medidas importantes para fortalecer las redes de protección social y mejorar el cumplimiento tributario.

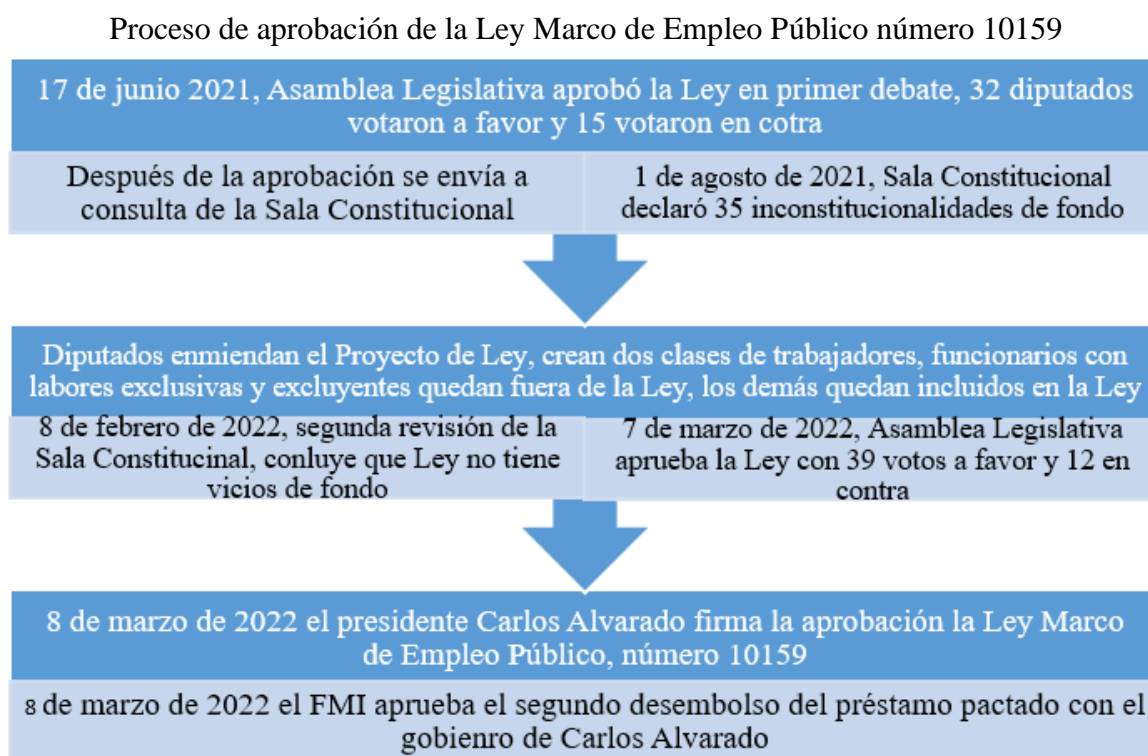
El 25 de marzo del año 2022, el FMI anunciaba en comunicado oficial que, el Directorio Ejecutivo del FMI concluye la primera y segunda revisión del Acuerdo Ampliado de Costa Rica en el marco del Servicio Ampliado del FMI; y aprueba una extensión del acuerdo y la reprogramación de desembolsos.

El FMI (2022) detalla:

La conclusión de estas revisiones posibilita el desembolso de DEG 206,23 millones (aproximadamente USD 284 millones), con lo cual los desembolsos totales, en el marco del acuerdo, ascienden a DEG 412,57 millones (aproximadamente USD 569 millones). El Directorio Ejecutivo además aprobó una extensión del acuerdo por cinco meses, hasta el 31 de julio de 2024, y una reprogramación de los desembolsos.

En el siguiente gráfico, se sintetiza el proceso de aprobación de la Ley en la Asamblea Legislativa.

Gráfico No.3



Fuente: Elaboración propia

A partir de la aprobación de la Ley Marco de Empleo Público, el FMI acepta el segundo desembolso del préstamo al país, el primer desembolso se había aprobado el 19 de julio de 2021, después de que la Asamblea Legislativa aprobara el préstamo con el FMI. La hoja de

ruta del gobierno fue tortuosa, como todo camino en busca de la toma de decisiones que afecta a grupos de mucho poder en Costa Rica, donde diferentes grupos hacen presión, incluyendo los partidos políticos y el poder jurídico del Estado en el proceso de toma de decisiones, involucrados todos ante un nuevo planteamiento de políticas públicas.

Además, la OCDE, como otro grupo externo, involucrado también en la definición de las políticas públicas, lo que confirma, según los teóricos, cuanto han perdido los Estados su autonomía en la definición de toma de decisiones y la aplicación de políticas públicas, en detrimento de su poder desde la gobernabilidad.

Hoy, las jefaturas de estado requieren en una primera instancia ser hábiles en negociaciones, para tratar de proteger los intereses propios de su país, ante los inevitables requisitos y compromisos que debe adquirir para mantener las finanzas, los negocios y al mismo país en una ruta de equilibrio interno y externo.

## Conclusiones

Después del análisis realizado al Plan de Gobierno de Carlos Alvarado (2017) y al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022, se determina y se concluye que el concepto detallado y las características de lo que sería después la Ley Marco de Empleo Público no aparece reflejado en ninguno de los dos Planes. En el Plan de Gobierno (2017), Carlos Alvarado menciona que, lo que se busca es modernizar el empleo público basado en el diálogo sectorial para incentivar la eficiencia y los resultados. Además, habla de la creación del Consejo Económico Social, para garantizar el diálogo entre organizaciones de trabajadores, empleadores, academia y sociedad civil. Elementos que no se vieron reflejados en la Ley Marco de Empleo Público aprobada.

También, el mandatario Alvarado en su Plan de Gobierno (2017), usa el concepto de incentivos vinculados al buen desempeño, incentivos que fueron eliminados en la Ley Marco de Empleo público. El mayor cambio que se introdujo con la Ley Marco de Empleo público, el salario global, tampoco es mencionado en ninguno de los dos documentos. Se concluye, con el análisis de estos dos documentos base, que la reforma al empleo público, era un requisito para negociar con organismos internacionales.

Alvarado tenía una noción del cambio que quería introducir al empleo público, esto antes de la llegada de la pandemia por Covid-19 y previo a la solicitud del préstamo al Fondo Monetario Internacional. Parece que su idea de empleo público era muy distinta y no implicaban un cambio tan profundo y estructural como el que se aprobó en la Ley Marco de Empleo Público.

Por otro lado, en la identificación que se hizo de los requerimientos solicitados por el Fondo Monetario Internacional para la aprobación y los desembolsos del préstamo solicitado por el gobierno de Carlos Alvarado, el mismo FMI (2020) señala que éstos sirven para garantizar que el país será capaz de reembolsar los recursos al FMI, lo que evidencia, el interés del Fondo es asegurarse que le devuelvan el dinero prestado, más que la estabilidad social, económica y financiera de los países deudores, tal cual lo hace una institución financiera.

Las negociaciones que tuvo la administración Alvarado Quesada con el Fondo Monetario Internacional para la aprobación de este préstamo, fueron, por motivos de la

pandemia, virtuales y además privadas, por lo que la información y los detalles de las mismas no son de acceso público. Por el trascurso de los hechos, se demuestra como la reforma al empleo público, era requisito indispensable y fundamental, solicitado por parte del Fondo Monetario Internacional tanto para la aprobación, y como se vio reflejado en la investigación, como para el segundo desembolso del préstamo solicitado por el gobierno de Carlos Alvarado.

Desde la aprobación del préstamo, por parte del Fondo Monetario Internacional, el 1 de marzo del año 2021, en las palabras del Director Gerente Adjunto, Presidente Interino Mitsuhiro Furusawa, expresaba que, “el continuo esfuerzo de los programas de asistencia social y aplicación de las reformas previstas en el marco de la ambiciosa ley de Empleo Público, también serán fundamentales para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto público” (FMI, 2021). Se infería que la reforma al empleo público era el siguiente paso a seguir.

Así mismo, los exámenes de los programas, como lo indica el FMI (2020), ofrecen un marco para determinar periódicamente si el programa respaldado por la institución está bien encaminado. La segunda evaluación del préstamo solicitado por el gobierno de Carlos Alvarado, empezó en el mes de diciembre del año 2021, de este examen dependía el segundo desembolso del préstamo. Se demuestra cómo este segundo desembolso dependía exclusivamente de la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de la Ley Marco de Empleo Público, ya que el organismo internacional anunció la aprobación del segundo desembolso, hasta el mismo día en que el presidente Carlos Alvarado firmó la Ley, el 8 de marzo del año 2022.

En el análisis del proceso de aprobación del Proyecto de Ley, Marco de Empleo Público, en la Asamblea Legislativa, se observan los diferentes actores a favor y en contra, involucrados en la negociación y aprobación de la Ley. Tanto la OCDE, como el FMI, y la Contraloría General de la República, habían recomendado, instado y presionado al gobierno de Carlos Alvarado para la aprobación de la esperada reforma al empleo público.

En la negociación para la aprobación de Ley Marco de Empleo Público, participaron actores internacionales, organismos internacionales; actores nacionales, diputados, sindicatos, universidades, facultades, ministerios, ministros, el Presidente de la República, el Banco Central, candidatos a la presidencia, partidos políticos, instituciones nacionales,

jueces, abogados, magistrados, la Sala Constitucional, entre otros. Todos los actores con intereses propios y todos los actores con injerencia en las negociaciones internas de las políticas públicas.

Con esto se demuestra uno de los postulados de los Teóricos Robert Keohane y Joseph Nye (1988), y es que la interdependencia compleja se caracteriza por la participación de muchos actores en la política doméstica, no sólo los Estados. También se demuestra cómo la interdependencia compleja se da en distintos planos como el económico, el financiero, el social y el político.

Los actores involucrados en la interdependencia compleja, en este caso Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional, tienen una dependencia mutua, Costa Rica necesita del FMI para enfrentar la crisis económica y financiera ocasionada por la pandemia por Covid-19, y el FMI necesita a Costa Rica y todos los países deudores, para seguir con su labor de acreedor internacional.

Otro de los postulados de la interdependencia compleja, que se demuestra en esta investigación, es que los actores involucrados en ella, tienen intereses propios, y estos intereses se ven reflejados en las políticas públicas. Esta interdependencia siempre implicará costos en ambas partes, dado que otro postulado que se cumple, es que la interdependencia reduce la autonomía, el alcance de la política doméstica de los Estados, se ve limitado por organizaciones, corporaciones y bancos, como lo señalan Keohane y Nye (1988).

Así mismo, la relación asimétrica se evidencia en que las reglas del juego no siempre son justas para el país deudor, se le obliga a “aplicar medidas políticas demostrables” (FMI,2021) para reducir los riesgos de los recursos del Fondo, además de “los criterios de ejecución estructurales, no cuantificables” (FMI,2021) para el cumplimiento de las metas, que conforman los indicadores que evalúan la implementación del programa.

Con la carta de intenciones, el FMI se asegura que el país se someta a sus reglas a través de la exigencia de las reformas estructurales y la aplicación de políticas, como la Ley Marco del Empleo Público, para que el país logre resolver y mantenga la estabilidad macroeconómica, sin observar los costos sociales que ello demande. Su principal interés es que su inversión sea devuelta con pagos eficientes y puntuales.

El poder estructural del FMI, queda evidenciado en el peso que tienen las finanzas internacionales en la economía mundial y en la economía local de los países, en palabras de

Susan Strange (1991), este poder estructural otorga a quien controle el crédito, poder para determinar toda clase de resultados. En el caso de Costa Rica, el FMI como acreedor, tiene poder para convencer, incidir y repercutir en la toma de decisiones de políticas públicas, reflejado en la reforma de empleo público en Costa Rica.

Se concluye que la reforma estructural al empleo público era necesaria para sanear las finanzas de Costa Rica, a partir de los datos publicados por la OCDE, se consideraba que no era sano para la economía del país, ni para las finanzas estatales, ser el país con mayor cantidad de remuneraciones a los empleados públicos en comparación con todos los países de la OCDE. Las razones por las cuales se introduce la reforma al empleo público, no son las ideales para Costa Rica, ya que este cambio en las finanzas del Estado, no se traduce en inversión en desarrollo para el país, ni aumento de inversión en educación, salud, seguridad, tecnología ni cultura; este cambio se hace para pagar las deudas que el Estado contrajo con el FMI.

En el último informe del Estado de la Nación (2021) se señala que, las debilidades estructurales en materia social y económica que el país registraba desde antes de la pandemia se profundizaron aún más, una evidencia más de que el proceso es asimétrico. Con este panorama, como lo indica el Estado de la Nación (2021), en la actualidad Costa Rica transita hacia una sociedad más pobre y más desigual y ese tránsito condiciona también la naturaleza y alcance de una salida diferenciada para los diversos sectores, a menos que se logren implementar acciones de política pública que corrijan este sendero (Estado de la Nación, 2021).

Dicho lo anterior, este caso aporta al entendimiento de las dinámicas que establecen diversos actores internacionales con disímiles cuotas de poder y cómo estas interacciones inciden a nivel de la política interna del actor por antonomasia: el Estado. Debido a las limitaciones temporales y de información, sería valioso para futuras investigaciones ampliar los sectores de análisis para determinar el alcance de influencia de organismos internacionales con grandes márgenes de poder como lo es el Fondo Monetario Internacional.



## Referencias bibliográficas

Alvarado, C. (2017). *Creer y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país*. Plan de Gobierno 2018-2022. Partido Acción Ciudadana. Recuperado de <https://pac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Creer-y-crear-la-Costa-Rica-del-siglo-XXI-interactivo-1.pdf>

Aranda, J. (2006). *Las relaciones de México con el Fondo Monetario Internacional*. Maestría en Estudios Latinoamericanos, Historia. Carta de Políticas Públicas. Publicados Año 1Publicados Año 3Publicados Año 4. UNAM, México. Recuperado de <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/06.html>

Artavia, A. (1998). *La influencia de los factores externos en la política exterior de Costa Rica: Análisis comparativo de las administraciones Monge Álvarez y Arias Sánchez*. Tesis Licenciatura en Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

Asamblea Legislativa de Costa Rica, (2022). Ley Marco de Empleo Público, número 10159. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Recuperado de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC&Resultado=1&nValor4=1&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=96521&nValor3=129344&strTipM=TC&Resultado=1&nValor4=1&strSelect=sel)

Banco Mundial (2020). Datos, Índice de Gini. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

Baptista, M; Fernández, C y Hernández, R. (2010). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: Editorial McGraw Hill.

BBC News Mundo. (2018). *Argentina acuerda con el FMI un préstamo de US\$50.000 millones que le compromete a bajar el déficit y la inflación*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44408231>

Brenta, N. (2011). *Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración*. Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”, año 11, n° 11, 2011, pp. 17-39. ISSN 1666-683. Córdoba, Argentina.

Carvajal, G. (1993). *Costa Rica en la época de los Programas de Ajuste Estructural 1985-1992*. Revista Reflexiones. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. Vol. 7 Num. 1.

Cascante, C. (2012). *Entre la política exterior y la política interna. De la Proclama de Neutralidad al plan de paz*. Universidad de Costa Rica. Revista Electrónica Diálogos.. Vol 13, No 1, febrero-agosto.

Castaño, F. (2018). *Surgimiento y consolidación del G20 Un análisis a partir de la teoría de la interdependencia compleja*. Ponencia presentada para el IX Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (IRI-UNLP), Argentina. Recuperado de [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/103987/Documento\\_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/103987/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Charpentier, S. (1990). *Costa Rica y la deuda externa*. En Costa Rica y el Sistema Internacional. Fundación Friedrich Ebert en Costa Rica. Editorial Nueva Sociedad. Costa Rica. Recuperado de <https://opi.ucr.ac.cr/sites/default/files/publicaciones/Costa%20Rica%20y%20el%20sistema%20internacional.pdf>

CONARE, (2021). Inconstitucionalidades e inconsistencias del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público. Departamento de Comunicación. Recuperado de <https://www.conare.ac.cr/noticias/283-inconstitucionalidades-e-inconsistencias-del-proyecto-de-ley-marco-de-empleo-publico>

De la Cruz, Y. y Li Chen Apuy S. (2008). *El Programa de Ajuste Estructural: Salud y Pobreza*. Revista costarricense de salud Pública. Repositorio CCSS. Costa Rica. Recuperado de <https://mail.google.com/mail/u/0/#starred/FMfcgzGmthrCTCjbWJlkdWQjgqsdgjs?projector=1&messagePartId=0.2>

Delfino, (2021). *Sala IV declara 35 inconstitucionalidades de fondo en la Ley Marco de Empleo Público*. 1 de agosto. Recuperado de <https://delfino.cr/2021/08/sala-iv-declara-31-inconstitucionalidades-de-fondo-en-la-ley-marco-de-empleo-publico>

Departamento de Comunicaciones del FMI. (2021). *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*. Recuperado de: <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>

Díaz, D. y Molina, I. (2021). *Carlos Alvarado y la Contrarrevolución neoliberal en Costa Rica*. Centro de Investigaciones Históricas de América Central, ISBN 978-9930-9748-4-1 Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Enríquez, I. (2019). *Las decisiones públicas y las estrategias de desarrollo ante la incidencia de los organismos internacionales en el escenario de crisis de Estado en México*. Revista RELACIONES INTERNACIONALES. Escuela de Relaciones Internacionales. N.º 92.1 • Enero-Julio de 2019. Universidad Nacional, Costa Rica.

Fondo Monetario Internacional, (2016). *Ficha Técnica: El FMI y el BM*. Recuperado de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>

Fondo Monetario Internacional, (2018). *Ficha Técnica: La condicionalidad del FMI*. Recuperado de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/02/21/28/IMF-Conditionality>

Fondo Monetario Internacional, (2020). *Ficha Técnica: Servicio Ampliado del FMI (SAF)*. Recuperado de <https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility>

Fondo Monetario Internacional, (2021). *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*. Departamento de Comunicaciones del FMI, comunicado número 21/53. Recuperado de <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>

Fondo Monetario Internacional, (2022). *El personal técnico del FMI concluye la visita virtual a Costa Rica y llega a un acuerdo a nivel del personal técnico*. Comunicaciones del FMI, comunicado número 22/68. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/08/pr2268-imf-staff-completes-virtual-visit-to-costa-rica-and-reaches-staff-level-agreement>

Fondo Monetario Internacional, (2022). *El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la primera y segunda revisión del Acuerdo Ampliado de Costa Rica en el marco del Servicio Ampliado del FMI; y aprueba una extensión del acuerdo y la reprogramación de desembolsos*. Comunicaciones del FMI, comunicado número 22/91. Recuperado de <https://www.imf.org/es/News/Articles/2022/03/25/pr2291-imf-executive-board-completes-review-of-costa-rica#:~:text=El%20programa%20ampliado%20de%20tres,21%2F53%20>

France24, (2022). *Argentina y el FMI, el nuevo capítulo de una larga historia*. Recuperado de <https://www.france24.com/es/minuto-a-minuto/20220303-argentina-y-el-fmi-el-nuevo-cap%C3%ADtulo-de-una-larga-historia>

Godoy, P. (2019). *La Economía Política Internacional: los aportes de Susan Strange y Robert Gilpin*. Revista Integración y Cooperación Internacional, nº 29, julio-diciembre 2019 pp. 5- 13.

Gudmundson, L. (1985). *El conflicto entre la estabilidad y la Neutralidad en Costa Rica*. Foro Internacional México, Vol 26, No 1, julio-septiembre. México.

Jiménez, V. (2016). *Los estudios de casos como enfoque metodológico*. Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades Diciembre, 2016, Vol. 3. Universidad Autónoma de Barcelona. España

La Nación, (2021). *Carlos Alvarado: Reforma al empleo público tiene camino allanado para convertirse en ley*. 2 de Agosto. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-reforma-al-empleo-publico-tiene/DFLB7QC35FEJHJPIZ5GOLQJRRY/story/>

La República, (2021). *Carlos Alvarado: “Estabilidad económica del país está en juego con ley de empleo público”*. Esteban Arrieta Lunes 05 julio, 2021. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/carlos-alvarado-estabilidad-economica-del-pais-esta-en-juego-con-ley-de-empleo-publico>

LaRevista.cr, (2022). *Albino Vargas: Los objetivos abyectos de la ley marco de empleo público*. Artículo de Opinión. Recuperado de <https://www.larevista.cr/albino-vargas-los-objetivos-abyectos-de-la-ley-marco-de-empleo-publico/>

Lichtensztein, S. (2012). *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Sus relaciones con el poder financiero*. Economía UNAM vol.9 no.25, ene./abr. 2012. Ciudad de México, México.

López, W. (2013). *El Estudio de casos: una vertiente para la investigación educativa*. Facultad de Humanidades y Educación. Universidad de los Andes.

MIDEPLAN, (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario, 2019-2022*. Gobierno del Bicentenario, Costa Rica.

MIDEPLAN, (2020). *Proyecto de Ley Marco de Empleo Público avanza en el Congreso*. Comunicado oficial del 10 de noviembre. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/proyecto-de-ley-marco-de-empleo-publico-avanza-en-el-congreso>

MIDEPLAN, (2022). *Mideplan inicia trabajo para la implementación de la Ley Marco de Empleo Público*. Comunicado oficial del 21 de Marzo. Recuperado de <https://www.mideplan.go.cr/mideplan-inicia-trabajo-para-la-implementacion-de-la-ley-marco-de-empleo-publico>

Mora, R. y Fonseca Hugo. (2020). *Interdependencia compleja entre regiones altamente asimétricas? Caracterización de las relaciones comerciales entre Centroamérica y Unión Europea durante el periodo 2015-2017*. Revista Acta Académica. Vol 66 Num Mayo. Universidad UACA. Costa Rica. Recuperado de <http://revista.uaca.ac.cr/index.php/actas/article/view/322>

Nemiña, P. (2019). *La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito. El aporte de la EPI centrado en la incidencia de los intereses*. Desafíos, vol. 31, núm. 2,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.

OCDE, (2021). *Nota de la OCDE sobre el nuevo plan fiscal en Costa Rica. Mejores políticas para una vida mejor.* Recuperado de [https://www.oecd.org/economy/surveys/Nota OCDE nuevo plan fiscal en Costa Rica 2021.pdf](https://www.oecd.org/economy/surveys/Nota%20OCDE%20nuevo%20plan%20fiscal%20en%20Costa%20Rica%202021.pdf)

Olmedo, H. (2018). *Brevísima historia de la Teoría de las Relaciones Internacionales.* Unidad Multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales Universidad de la República. Serie Documento de Trabajo N° 91 ISSN: 1688-5074 Diciembre. Uruguay.

Poder Ejecutivo de Costa Rica, (2017). *Proyecto de Ley, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.* Exposición de motivos, expediente número 20 580. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/SiteAssets/Lists/Consultas%20Biblioteca/EditForm/PROYECTO%20DE%20LEY%2020580.pdf>

Poder Ejecutivo de Costa Rica, (2019). Proyecto de Ley, Marco de Empleo Público. Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Parlamentarios, Unidad de Proyectos, expedientes y Leyes. Expediente número 21336.

Poder Ejecutivo de Costa Rica, (2021). *Proyecto de Ley, Aprobación del financiamiento con el Fondo Monetario Internacional a través de la facilidad de servicio ampliado del Fondo (SAF) para el programa de apoyo para la recuperación post pandemia y la consolidación fiscal.* Exposición de motivos. Expediente N° 22.433. Recuperado de <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/22433%20FMI.pdf>

Presidencia de la República de Costa Rica, (2019). *Déficit 2018 baja en 1.2% del PIB en relación a lo proyectado.* Comunicado de Prensa de 21 de enero de 2019. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2019/01/deficit-2018-baja-en-12-del-pib-en-relacion-con-lo-proyectado/>

Presidencia de la República de Costa Rica, (2020). *Gobierno; Acuerdo con el FMI es necesario para evitar una crisis.* Comunicado de Prensa de 22 de septiembre. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/09/gobierno-acuerdo-con-el-fmi-es-necesario-para-evitar-una-crisis/>

Presidencia de la República de Costa Rica, (2020). *En un dialogo nacional multisectorial gana el país.* Comunicado de Prensa de 28 de octubre. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/10/en-un-dialogo-nacional-multisectorial-gana-el-pais/>

Presidencia de la República de Costa Rica, (2022). *Firmada la Ley Marco de Empleo Público.* Comunicado de Prensa de 8 de marzo. Recuperado de <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2022/03/firmada-la-ley-marco-de-empleo-publico/>

Radio Universidad de Costa Rica, (2021). “Afectación” de ley de empleo público: no recorta salarios actuales, pero sí expectativas salariales. Recuperado de <https://radios.ucr.ac.cr/2021/11/doblecheck/empleo-publico-no-recorta-salarios-pero-cambia-expectativas/>

Rey, F. (2020). *La tortuosa relación de América Latina con el FMI*. Economía en profundidad América Latina y el Caribe. Recuperado de <https://mail.google.com/mail/u/0/#inbox/FMfcgzGmvffBWqqKTbZfJBndlTptNpDz?projector=1&messagePartId=0.4>

Robert K. y Joseph N. (1988). *Power and Interdependence*. Harper Collins Publishers. Harvard University.

Rojas, M. (1991). *Los años ochenta y el futuro incierto*. Nuestra Historia, Fascículo 20. UNA-UNED. San José, Costa Rica

Rovira, J. (1989). *Costa Rica en los años 80*. Edit Porvenir. San José, Costa Rica.

Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Semanario Universidad, (2021). *Diputados aprueban préstamo del FMI, opositores señalan falta de claridad en destino de los recursos y «agenda regresiva»*. 19 de Julio. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-aprueban-prestamo-del-fmi-sin-claridad-del-destino-que-tendran-los-recursos-y-amarrado-a-una-agenda-regresiva/>

Semanario Universidad, (2021). *Ley de Empleo Público aprobado en primer debate, con anuncio de segunda consulta ante Sala Constitucional*. 7 de diciembre. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/ley-de-empleo-publico-aprobado-en-primer-debate-con-anuncio-de-segunda-consulta-ante-sala-constitucional/>

Semanario Universidad, (2021). Fernando Cruz sobre Empleo Público: ¿Con 35 inconstitucionalidades que es lo que van a reconstruir? 17 de Agosto. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/universitarias/fernando-cruz-sobre-empleo-publico-con-35-inconstitucionalidades-que-es-lo-que-van-a-reconstruir/>

Semanario Universidad, (2022). *La Ley de Empleo Público congelará salarios y creará dos clases de empleados en las instituciones autónomas*. 16 de Marzo. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/la-ley-de-empleo-publico-congelara-salarios-y-creara-dos-clases-de-empleados-en-las-instituciones>

Strange, S. (1991). *States and Markets. An Introduction to International Political Economy*. Pinter Publishers. London, United Kingdom.

Stiglitz, J. (2002). *El malestar de la globalización*. Taurus. Santillana Ediciones Generales.

Tecnológico de Costa Rica, (2021). Consejo Institucional se pronuncia sobre el Proyecto de Empleo Público, a partir del fallo de Sala Constitucional. Sesión Ordinaria NO. 3231. Hoy en el TEC. Recuperado de <https://www.tec.ac.cr/hoyeneltec/2021/08/26/consejo-institucional-se-pronuncia-proyecto-empleo-publico-partir-fallo-sala>

Torres, V. (2018). *La Interdependencia Compleja y la inserción china en el mercado internacional. El caso de la relación con Latinoamérica*. Centro Venezolano de estudios sobre China. Universidad de los Andes. Recuperado de <https://politica-china.org/areas/politica-exterior/la-interdependencia-compleja-y-la-insercion-china-en-el-mercado-internacional-el-caso-de-la-relacion-con-latinoamerica>

Ugarteche, O. (2010). *Historia crítica del Fondo Monetario Internacional*. Cayoacán, México, D.F. Instituto de Investigaciones Económicas Circuito Mario de la Cueva. Universidad Nacional Autónoma de México Ciudad Universitaria.

Universidad Nacional de Costa Rica, (2021). *Criterio sobre el Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente N.º 21336*. Oficina de Comunicación UNA comunica. Recuperado de <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/junio-2021/3493-criterio-sobre-el-proyecto-de-ley-marco-de-empleo-publico-expediente-n-21336>

Universidad de Costa Rica, (2021). *Análisis del Proyecto de Ley Marco de Empleo Público, expediente 21336*. Recuperado de <file:///C:/Users/maria/Downloads/informe-de-ana%CC%81lisis-ley-marco-de-empleo-pu%CC%81blico.pdf>

Vargas, L. (1993). *Crisis económica y ajuste estructural*. EUNED. San José, Costa Rica:

Vargas, L. (2020). *Costa Rica y el FMI: Las ideas zombis y el camino al infierno*. Rev. Rupturas 10, Número especial COVID-19, mayo 2020. ISSN 2215-2466. pp 123-140. UNED, Costa Rica.

Womack, B. (2007). *Teoría de la Asimetría de poderes regionales: los casos de la India, Brasil y Sudáfrica*. En Tokatlian, India, Brasil y Sudáfrica, el impacto de nuevas potencias regionales. Libros del Zorzal. Buenos Aires,

Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Sage Publications, Thousand Oaks, CA.





