

IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2011.

La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos: los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la resolución de la crisis de convertibilidad (1998-2006).

Pablo Nemiña.

Cita:

Pablo Nemiña (2011). *La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos: los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la resolución de la crisis de convertibilidad (1998-2006)*. IX Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-034/172>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos: los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la resolución de la crisis de convertibilidad (1998-2006)*

VI Jornadas de Sociología - UBA
Mesa 15: Una mirada socio económica de la Argentina actual
Buenos Aires, 8 al 12 de agosto de 2011

-- Versión preliminar --

Pablo Nemiña
IDAES-UNSAM / FLACSO
pablonemina@yahoo.com.ar

Se propone realizar un aporte tanto teórico como empírico a la temática de la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Aunque en ocasiones el FMI exige impopulares condicionalidades de política económica, ello no implica necesariamente su implementación por parte de los Gobiernos; asimismo, los Gobiernos pueden reclamar la imposición de exigentes medidas al organismo para justificarse frente a la oposición doméstica. Por ende, la comprensión del sentido histórico de la relación requiere enfocarse en las negociaciones a través de las cuales se resuelven los conflictos entre ambos actores. Así, la pregunta que orienta el presente trabajo apunta a comprender cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos. Para ello se plantea un esquema conceptual que, tomando en cuenta a la política internacional y doméstica, se centra en las estrategias implementadas, las cuales, a su vez, están en relación con la posición negociadora y el estilo de negociación. Se propone que las estrategias del FMI y el Gobierno del país prestatario, determinan el grado de conflicto del proceso y las etapas específicas en las cuales se concentran las disputas, al tiempo que orientan el resultado de las negociaciones. Se lleva a cabo un estudio de caso sobre los procesos de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período de estallido y resolución de la crisis de la convertibilidad (1998-2006), dado que en un período muy breve presentan marcados cambios tanto en los condicionantes como en el resultado.

Palabras clave: Negociaciones, FMI, Argentina, Estrategias, Condicionalidades

* Una versión previa fue presentada en las Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO, octubre 2009.

Presentación

El presente trabajo se inscribe en la temática general de las relaciones entre el Fondo Monetario Internacional y los países en desarrollo. El principal objetivo que guía el accionar del Fondo consiste en contribuir al equilibrio externo de las economías de sus países miembros. Para ello cuenta con una serie de herramientas entre las cuales se destacan: el seguimiento de indicadores macroeconómicos y financieros clave de los países, la provisión de asistencia técnica y, en especial, la concesión de préstamos a aquellos países que enfrentan desequilibrios en su balanza de pagos.

Durante sus primeros años de existencia el Fondo otorgó préstamos de baja magnitud. Las restricciones a los movimientos de capital y el patrón dólar-oro limitaron la profundidad de las crisis financieras, y con ello, la magnitud de las inyecciones de capital necesarias para resolverlas. Pero la globalización financiera, iniciada en la década del '70 y profundizada en los '90, aumentó la proporción y velocidad de circulación de los flujos de capital. Esto motivó que los desequilibrios externos fuesen más profundos, repentinos, y en muchas ocasiones, excedieran las fronteras de los países en los cuales se iniciaban.

Paralelamente a este proceso, que posicionó a los PED como los principales usuarios de los recursos del organismo, los países centrales otorgaron al Fondo la responsabilidad de manejar los episodios de crisis financieras, que ejerció primero frente a la crisis de la deuda en los '80, y luego en la serie de sucesivas crisis de segunda mitad de los '90 iniciada con la de México a fines de 1994. El FMI se constituyó en un cuasi prestamista de última instancia, para lo cual incrementó paulatinamente sus recursos, y con ello, su capacidad de intervención en la definición de la política económica de estos países. Así, en muchas ocasiones condicionó sus desembolsos al cumplimiento de políticas que según algunos observadores, profundizaron el impacto recesivo de las crisis, afectando en especial a los sectores más vulnerables¹.

Sin embargo, una observación atenta de la relación entre el FMI y los PED permite advertir que no se trata de un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan. A pesar de la asimetría existente en la negociación, mucho más pronunciada aún cuando los países atraviesan desequilibrios externos, no son pocas ocasiones en las cuales el resultado de un acuerdo no iguala las expectativas del organismo. Si bien existen condicionantes estructurales que restringen las posibilidades de acción, la relación entre el FMI y estos países no está determinada de antemano.

¹ Entre otros, Stiglitz, 2002.

En función de lo antedicho, se propone explicar el resultado de las negociaciones a partir de las estrategias que implementan el FMI y el gobierno del país para orientarlo en beneficio propio y de su base de apoyo, dentro del margen de acción con el que cuentan. Las estrategias se caracterizan en función de las acciones que los negociadores llevan adelante en torno a dos aspectos del proceso: a) el otorgamiento de concesiones en el inicio de la negociación (para ambos negociadores), y b) la implementación de los compromisos asumidos (en el caso del gobierno) y la tolerancia a los incumplimientos de los compromisos asumidos (en el caso del FMI). Así, una estrategia puramente conflictiva por parte del país implica un menor grado de otorgamiento de concesiones e implementación de los compromisos. Por el contrario, mayores concesiones y un alto grado de tolerancia a los incumplimientos, caracterizan una típica estrategia cooperativa por parte del FMI.

Las combinaciones entre mayor o menor disposición a otorgar concesiones, implementar compromisos o tolerar incumplimientos, no son aleatorias, sino que están determinadas por los valores que adopten dos variables: la posición negociadora (PN) y el estilo de cada negociador. La PN puede ser de mayor o menor fortaleza, y el estilo puede ser más o menos flexible (esto es, más o menos receptivo a las propuestas del adversario). El grado de fortaleza y flexibilidad de cada negociador permiten comprender qué tipo específico de combinaciones de estrategias se dará en la negociación y el resultado de la misma. Asimismo, esas combinaciones posibilitan caracterizar el proceso de negociación en función del grado de conflicto que implique, y las etapas específicas del proceso en las cuales se concentrará la mayor parte de las disputas.

En el texto se presenta el esquema conceptual y se desarrollan los conceptos clave para la construcción y el estudio del objeto. En otro trabajo que se encuentra en elaboración y resume las conclusiones alcanzadas en la Tesis Doctoral del suscripto, se presenta un análisis de las negociaciones entre el FMI y la Argentina entre 1998 y 2006.

Antecedentes y justificación del uso del esquema

Para que un país pueda acceder al financiamiento del Fondo debe convenir un programa de política económica (o acuerdo), donde se establecen metas cuantitativas y estructurales. Los acuerdos constituyen uno de los aspectos más relevantes de la relación entre el FMI y los PED, ya que son la principal vía de intervención del Fondo sobre la orientación de la política económica de los países. Estos acuerdos son el resultado de complejos procesos de negociación que atraviesan en su desarrollo cuatro dimensiones, que corresponden a dos distinciones analíticas que se cruzan transversalmente. La primera distinción refiere al ámbito

y la segunda al contenido de la negociación, y sus dimensiones son internacional / local y económico / político respectivamente.

La primera distinción es la establecida entre el ámbito internacional y el local. Esto es así ya que se trata de negociaciones internacionales que resultan en programas de política económica que se aplican a nivel nacional. La segunda distinción es la establecida entre el componente económico y político. Las negociaciones entre el FMI y los PED por un acuerdo suelen centrarse en el monto del financiamiento que el organismo pone a disposición y las condicionalidades que exige. Ambas cuestiones, como puede suponerse, involucran variables económicas y políticas. Involucran variables económicas, porque el objeto de la negociación gira en torno a la modificación a indicadores monetarios, fiscales, cambiarios y bancarios. Y debido a que constituyen variables centrales que hacen a la política económica, conllevan disputas entre grupos sociales que procuran persuadir a unos para que colaboren en la consecución de objetivos diseñados y deseados por otros (Strange, 2001: 85).

Este planteo establece una diferencia con el realismo y el liberalismo, dos de las tres perspectivas dominantes dentro de las relaciones internacionales², disciplina que cuenta con una importante -sino la principal- tradición en el estudio de la problemática. Estas perspectivas parten del supuesto de considerar a los Estados-Nación como los actores centrales de la arena internacional con intereses contrapuestos, lo cual los lleva a un continuo enfrentamiento. El campo internacional es concebido como un espacio anárquico *hobessiano*, conformado por Estados que actúan en la búsqueda del beneficio propio. Los Estados, por su parte, son concebidos como actores unitarios con intereses adjudicados *a priori*: la búsqueda de autonomía, la lucha por la supervivencia y la consecución del bienestar económico (Morgenthau, 1986).

Siguiendo esta línea, los realistas conciben a los organismos internacionales como reflejo de la estructura de poder del sistema mundial, y les otorgan una reducida o nula autonomía³ (Mearsheimer 1994/95: 13). Los liberales, por su parte, otorgan cierta importancia a los OI, en especial como facilitadores de la cooperación entre Estados. Los organismos pueden tener un papel en la coordinación de intereses entre Estados y así contribuir a la reducción de la anarquía en el campo internacional (Keohane, 1988). No obstante, dado que coinciden con los realistas en considerar a los Estados como los actores centrales del campo internacional, la autonomía de los OI está determinada, en última instancia, por la utilidad que su acción posea

² Más adelante se desarrollan las consideraciones relativas al constructivismo, el tercero de los enfoques dominantes en el campo de las relaciones internacionales.

³ Se entiende por autonomía la capacidad de actuar de manera independiente (Woods, 2003: 96).

para los Estados. Es decir, si éstos consideran que los OI no son funcionales a sus intereses, les retirarán su apoyo (Barnett and Finnemore, 1999: 703).

Si bien ambas perspectivas constituyen un punto de referencia ineludible y aportan elementos que contribuyen al análisis de la dinámica internacional de las relaciones de poder, poseen tres limitaciones para el estudio que se propone. Primero, no consideran a los OI como un actor social, que posee la capacidad de actuar a partir de sus propios intereses⁴. Segundo, consideran que los Estados son actores, pero con intereses y expectativas dados. Tercero, al considerar al Estado como un actor unitario y homogéneo, no analizan los conflictos de intereses entre grupos en su interior.

Ahora bien, conclusiones alcanzadas en trabajos enmarcados en la sociología y la economía política –entre otros, Babb y Buira (2005), Corrales (2002), Frenkel y O’Donnell (1978), Stiles (1991), Swedberg (1986) y Woods (2006)- demuestran la complejidad de la problemática bajo estudio, y la conveniencia de establecer los siguientes supuestos teóricos para el análisis: a) los OI poseen autonomía relativa, y por tanto pueden ser considerados actores sociales, b) están atravesados por intereses de diversos actores que condicionan, pero no determinan su acción, c) el accionar de los Estados expresa conflictos de intereses entre grupos divergentes y, por consiguiente, d) ambos, tanto OI como Estados, no son actores homogéneos, sino que en su interior se manifiestan diferentes intereses y lógicas de acción.

En virtud de lo antedicho, se propone analizar las negociaciones entre el FMI y los PED a partir del esquema de juegos de doble nivel elaborado por Putnam (1996 [1988]). El autor propone el esquema como un marco conceptual para abordar el estudio de la interrelación entre política nacional y relaciones internacionales. Para Putnam, es inútil debatir si la política nacional influye sobre las relaciones internacionales o viceversa, ya que ambas están interrelacionadas. Más interesante es analizar “cuándo y cómo influyen” (Ibíd.: 69).

Si bien el esquema fue pensado para negociaciones entre gobiernos, la decisión de implementarlo para el análisis de negociaciones entre un gobierno y el FMI se apoya en dos precedentes: a) el propio Putnam señala que el esquema podría aplicarse al “*análisis de negociaciones entre un ministro de Hacienda y el equipo del FMI*” (Ibíd.: 82), y b) la existencia de estudios en los cuales se analizaron con satisfactorios resultados las negociaciones entre el FMI y los PED a partir del esquema de dos niveles (Dash, 1999; Kahler, 1993; Vreeland, 2004).

⁴ Se concibe como actores a aquellos sujetos colectivos que poseen la capacidad de expresar sus posiciones asumidas, generar demandas y provocar, en campos específicos de poder, tanto conflictos emergentes como posibles resoluciones a los mismos (Kreimer, 1996: 269).

A la necesidad de centrar el análisis en la política de las negociaciones, Putnam agrega que es un error analizar las negociaciones internacionales considerando al Estado como un actor unitario, ya que en la práctica, en casi todos los asuntos importantes existen divergencias entre los funcionarios del gobierno acerca de las líneas de acción a seguir y los intereses a priorizar. En este punto, el autor se aleja de las perspectivas realista y liberal de las relaciones internacionales y se acerca a los planteos constructivistas⁵. Estos últimos consideran a los Estados y a los OI como actores sociales colectivos, heterogéneos y con autonomía relativa, lo cual permite incorporar el conflicto no solo entre los actores negociadores, sino también al interior de cada actor. En función de ello proponen abrir la “caja negra”, enfocando la investigación a los procesos concretos mediante los cuales se construyen los intereses y se resuelven los conflictos. En este sentido, conciben a los intereses y las identidades como construcciones colectivas histórica y socialmente específicas, y por ello, como procesos inherentemente relacionales que no pueden ser definidos *a priori* (Wendt, 1992).

Antes de desarrollar las dinámicas del proceso de negociación por un acuerdo entre el Fondo y el gobierno de un PED, se establecen algunas consideraciones en torno a las estrategias de negociación de los negociadores principales, y la posición negociadora y el estilo de cada negociador. Las mismas son necesarias para facilitar la comprensión del objeto en función del esquema explicativo.

Estrategias, posición y estilo de negociación

El presente trabajo se enmarca en lo que Dupont y Faure (1991: 44) denominan enfoque estratégico. El mismo se basa en la idea de que el resultado de las negociaciones puede explicarse a partir de las elecciones estratégicas de los actores.

Por estrategia se refiere a las acciones de los negociadores orientadas a un fin, el cual está enmarcado en el contexto de los medios necesarios para conseguirlo (Crouch, 1982 en Crow, 1989: 16). Existen tres variables que caracterizan a las estrategias de negociación: a) disposición a otorgar concesiones, b) disposición a implementar los compromisos asumidos y c) disposición a tolerar los incumplimientos. La primera corresponde a la primera etapa de la

⁵ Se hace referencia al constructivismo que, junto al realismo y el liberalismo, constituyen las tres perspectivas dominantes en el campo disciplinario de las relaciones internacionales (Walt, 1998). Por cierto, comparte los axiomas principales con la perspectiva constructivista de las ciencias sociales. La misma considera a la sociedad como el resultado de procesos dinámicos de definición (“construcción”) de las situaciones y de la misma realidad social. Aquí lo importante no es cómo son las cosas (“la situación” objetiva), sino cómo son interpretadas, entendidas o construidas por los actores (la definición subjetiva de la situación) (Giner y otros, 2006: 163).

negociación y refiere tanto al FMI como al PED. La segunda y tercera corresponden a la segunda etapa, y refieren al gobierno del PED y al FMI respectivamente.

Las variables se escogen en función de la posible orientación de la acción de ambos negociadores. En la primera etapa, la estrategia se caracteriza según el grado de disposición a otorgar concesiones⁶. En términos estilizados, una alta disposición a otorgar concesiones manifiesta una estrategia cooperativa mientras que una baja disposición expresa una estrategia conflictiva. En la segunda etapa las estrategias se caracterizan según diferentes variables, ya que cambia el objeto de la negociación. Aquí no se discute por nuevos compromisos, sino por la implementación de los asumidos anteriormente (en el caso del gobierno) y la tolerancia ante los incumplimientos –si los hubo- (en el caso del FMI). Una estrategia cooperativa se expresa en una alta disposición a implementar compromisos o tolerar incumplimientos; mientras que una baja disposición a implementar o tolerar, manifiestan una estrategia conflictiva.

En función de los valores que adopten las variables, pueden darse cuatro tipos de estrategias: puramente cooperativas o conflictivas; cooperación conflictiva y conflicto cooperativo. El cuadro 1 resume lo expuesto:

Cuadro 1: Tipos de estrategia de negociación del gobierno del PED y el FMI

	2ª etapa	Alta disposición a implementar compromisos (PED) / tolerar incumplimientos (FMI)	Baja disposición a implementar compromisos (PED) / tolerar incumplimientos (FMI)
1ª etapa			
Alta disposición a otorgar concesiones		Cooperación pura	Cooperación conflictiva
Baja disposición a otorgar concesiones		Conflicto cooperativo	Conflicto puro

De este modo, las estrategias determinan el grado de confrontación y las etapas en las cuales se manifiesta con mayor intensidad. Por ejemplo, una negociación en la cual ambos negociadores implementan estrategias cooperativas tendrá un bajo nivel de conflicto. Pero si uno de ellos adopta una estrategia de conflicto cooperativo, llevará a que aumente la confrontación en la primera etapa de la negociación. Si su contraparte adopta la misma estrategia, la situación podría derivar en un punto muerto en la primera etapa, ya que ambos negociadores demostrarían una baja disposición a otorgar concesiones.

El concepto de *conjunto ganador* facilita comprender de qué modo las estrategias inciden sobre el proceso de negociación. Se entiende por CG el conjunto de todos los acuerdos posibles en un nivel, que conseguirían ser aceptados en el otro (Putnam, 1996: 84). Cuanto

⁶ A efectos del presente trabajo, las tres variables que caracterizan a las estrategias de negociación se consideran dicotómicas y ordinales, y su valor puede ser alta o baja disposición.

más grande es el CG, mayores son las posibilidades de ratificar un acuerdo, y al revés, cuanto más pequeño, menores las chances de que el gobierno y el FMI alcancen un acuerdo. Las estrategias inciden agrandando o achicando el CG de los negociadores. El gráfico 1 resume los efectos de la modificación del tamaño del CG sobre el resultado de la negociación.

Gráfico 1: Efectos de la modificación del tamaño del conjunto ganador



Los dos extremos de la recta representan los resultados máximos deseados por el FMI y por el gobierno, mientras que $FMI_{mín}$ y $GOB_{mín}$ indican el límite máximo de concesiones que pueden realizar. Todos los puntos comprendidos entre $FMI_{mín}$ y $GOB_{mín}$ constituyen acuerdos ratificables por ambas partes. Si el CG del gobierno se reduce hasta GOB_1 , los resultados entre $GOB_{mín}$ y GOB_1 no son posibles, y correlativamente se ven reducidas las posibilidades de acuerdos ratificables en favor del gobierno. Pero si el CG del gobierno se reduce a GOB_2 , ya sea porque se achicó el margen de maniobra en su nivel II, o porque reforzó su posición frente al FMI, la negociación en el nivel I llega a un punto muerto, ya que al no haber solapamiento de CGs, no es posible lograr un acuerdo ratificable por ambas partes⁷.

Esquema metodológico de análisis del objeto

Los cuadros 2.a y 2.b presentan de modo resumido la cadena explicativa propuesta:

Cuadro 2.a: Esquema metodológico de análisis

Unidad de análisis (UA)	Variables (UA)	Atributos (UA)
Estrategias de negociación	1. Disposición a otorgar concesiones	Receptividad a propuestas del adversario
	2. Disposición a implementar los compromisos	Acciones orientadas a cumplir los compromisos
	3. Disposición a tolerar el incumplimiento	Reacciones ante el incumplimiento de compromisos

Cuadro 2.b: Esquema metodológico de análisis (cont.)

Subunidades de análisis (SUA)	Variables (SUA)	Atributos (SUA)
Posición negociadora	Fortaleza	1. Alianzas con actores que poseen intereses compartidos
		2. Neutralización de enfrentamientos con actores que poseen intereses divergentes

⁷ El ejemplo anterior presenta una situación simplificada que, si bien facilita la comprensión del efecto de la modificación del CG sobre la negociación, deja de lado dos aspectos que deben tomarse en consideración en el análisis empírico. Primero, durante la negociación se mueven los CGs de las dos partes (FMI y gobierno). Segundo, las negociaciones entre el FMI y el gobierno de un PED involucran múltiples asuntos. En la práctica el negociador principal se enfrenta a una situación mucho más compleja que la presentada en el gráfico, donde se presenta una disputa en torno a un único tema.

		3. Contexto macroeconómico
Estilo del negociador	Flexibilidad	1. Preferencias respecto de la política económica
		2. Capacidad de emprendimiento político

Las combinaciones de posibles valores de la primera y segunda variable que caracterizan las estrategias del gobierno del PED y la primera y tercera variable que caracterizan las estrategias del FMI no son aleatorias. Que el FMI presente una alta disposición a otorgar concesiones al suscribir el acuerdo, o el gobierno una baja disposición a implementar compromisos, está en relación a los valores que asuman dos variables que constituyen las subunidades de análisis y explican las estrategias: la posición negociadora (PN) y el estilo de cada negociador. La PN se caracteriza en función de la variable grado de fortaleza. La fortaleza se considera como una variable ordinal dicotómica y sus valores pueden ser alta o baja, lo cual se expresa en una PN fuerte o débil⁸. Existen tres atributos a partir de los cuales es posible evaluar el grado de fortaleza: a) las alianzas establecidas con actores que tengan intereses similares, b) la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes y c) el contexto macroeconómico local e internacional. Mientras que los dos primeros atributos refieren a condiciones que involucran la agencia de los negociadores (tanto las alianzas como la neutralización de conflictos no se dan por sí solas), el tercero no.

Los dos primeros atributos implican considerar la capacidad de influencia. Por influencia se entiende la capacidad de un actor de modificar el comportamiento de otro. Si bien la construcción de un bloque de apoyo contribuye al fortalecimiento de la estrategia del negociador, no todos los actores pueden reforzar la PN con la misma intensidad, ya que la capacidad de influencia es función del poder. La influencia difiere del poder en tanto éste refiere a una posibilidad o potencialidad en relación al conjunto de recursos políticos y económicos disponibles. De este modo, el poder puede ser convertido en influencia, pero no necesaria ni totalmente (Cox and Jacobson, 1974: 4). Por ejemplo, ante un conflicto entre el FMI y un PED, ambos procurarán obtener el apoyo de los EE.UU., en función de la posición dominante que ese país ocupa en la arena internacional y al interior del organismo. Esto no implica afirmar que EE.UU. puede determinar por sí mismo el rumbo de la negociación, pero su capacidad de influencia es, por lejos, superior a la de cualquier otro actor.

⁸ La PN se considera sólo en los términos de la relación bajo análisis. Puede darse del caso de que el FMI posea una PN débil en términos absolutos (entendiéndose por esto su fortaleza en el marco de la estructura de poder internacional), pero una PN fuerte en relación a la negociación con el PED. Por ejemplo: el Fondo en 2002 atravesaba un período de debilidad institucional, pero de fortaleza frente a la Argentina en el marco de la negociación por un nuevo acuerdo.

La consideración del contexto como un tercer atributo se basa en las características del objeto de estudio. A diferencia de los países industrializados, los PED con economías abiertas son mucho más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas internacionales, los cuales influyen alterando la relación de fuerzas entre los negociadores (Kahler, 1993: 392). Por ejemplo, el estallido de una crisis financiera reforzará la PN del FMI, ya que podrá proveer financiamiento en un contexto de restricción del crédito. Asimismo, la mejora de los indicadores macroeconómicos locales reforzará la PN del gobierno, ya que reducirá la necesidad de contar con créditos externos.

Desde una perspectiva estructuralista podría pensarse que la determinación de la PN basta para explicar la implementación de determinada estrategia. Los fuertes, en virtud de su diferencial de poder, desplegarían estrategias conflictivas; mientras que los débiles, concientes de sus limitaciones, procurarían sacar ventaja mediante estrategias cooperativas. Pero los recursos de negociación incluyen, también, la habilidad y voluntad del negociador (Salacuse, 2000). Por ello, una explicación más acabada de las estrategias implementadas requiere considerar el estilo del negociador, la segunda subunidad de análisis. El estilo se caracteriza en función de la flexibilidad para adaptarse a las exigencias del adversario. La misma es considerada como una variable nominal dicotómica, cuyos valores pueden ser flexible (si se muestra receptivo a las propuestas de su adversario) e inflexible (si se muestra proclive al conflicto). Kahler señala dos atributos que influyen sobre, y permiten evaluar, el estilo del negociador: a) la existencia de preferencias sobre la política económica y b) la capacidad de emprendimiento político (1993: 372). Por ejemplo, si un líder del PED no posee preferencias sobre la política económica será más flexible y estará más dispuesto a cooperar, mientras que otro que posee convicciones diferentes a la del FMI, se mostrará menos receptivo y más confrontativo. Por su parte, la capacidad política de emprendimiento refiere a si el negociador concibe las posiciones políticas de los actores del entorno como maleables o dadas e imposibles de modificar. En este caso, el primero es más flexible que el segundo, ya que al negociar considerando que los demás pueden modificar sus intereses, se facilita la posibilidad de alcanzar un acuerdo mediante la cooperación.

Financiamiento y condicionalidades

Para evaluar las variables de las estrategias de negociación es necesario caracterizar los dos elementos principales que integran un acuerdo con el FMI: a) los desembolsos y b) las condicionalidades que los acompañan. En el caso de los desembolsos la evaluación de la disposición a otorgar concesiones es relativamente sencilla, ya que en general el Fondo no

negocia sobre la magnitud de los montos a otorgar, sino sobre la aprobación o no del desembolso. Rara vez se observa una protesta de algún funcionario del país prestatario respecto de que el organismo otorgó un desembolso menor al requerido. En cambio, es común ver a funcionarios desairados por la negativa del FMI a otorgar un crédito. Así, para evaluar la disposición a otorgar concesiones del Fondo en relación a los desembolsos, es suficiente considerar si mostró resistencia para otorgar el financiamiento⁹.

Respecto de las condicionalidades se presenta una mayor dificultad, ya que la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas vuelve más compleja su evaluación. Conocer la cantidad de condicionalidades exigidas o cumplidas no alcanza para dar cuenta si el FMI tuvo una alta o baja disposición a otorgar concesiones, o si el gobierno demostró una alta o baja disposición a cumplir los compromisos. Una evaluación completa debe incluir un análisis cualitativo de las mismas. En este sentido, las condicionalidades pueden clasificarse según el tipo y el grado de exigencia que imponen. Respecto del tipo, pueden ser cuantitativas o estructurales. Las primeras -por cierto, las más tradicionales en cuanto a su aplicación- refieren a metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las segundas consisten en reformas del marco institucional de la economía. Aquí la variedad es mayor y se cuentan, entre otras, privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral.

Las condicionalidades también pueden distinguirse según la exigencia que imponen. Este criterio se define a partir de dos categorías: requerimiento y profundidad estructural. El primero refiere a los requisitos formales de cumplimiento, que pueden ir de más duros a más blandos. La condicionalidad dura incluye las acciones previas y las metas de ejecución, medidas cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos. En estos casos, el organismo puede otorgar un *waiver* (dispensa)¹⁰ y posibilitar que el programa continúe vigente, o no otorgarlo, lo que lleva a la suspensión del acuerdo. La condicionalidad blanda

⁹ Dado que respecto de las condicionalidades pueden existir conflictos en la primera etapa de la negociación (búsqueda de concesiones iniciales), como en la segunda (incumplimientos, y por ende, tolerancia del Fondo a los mismos), las mismas son relevantes para evaluar las tres variables de las estrategias de negociación. Pero los desembolsos son relevantes para evaluar sólo la primera variable (disposición a otorgar concesiones). Esto se fundamenta en que la entrega a término de los desembolsos por parte del FMI, como el repago de los mismos por parte del país, constituyen un requisito básico para la continuidad de un acuerdo. Al darse por supuesto que no habrá conflictos en relación a la implementación de compromisos relativos a los desembolsos (el país realizará a término los pagos comprometidos), se entiende que tampoco los habrá en relación a la tercera variable. De todas formas, como se verá más adelante, Argentina incumplió un pago con el organismo como táctica para obtener mayores concesiones. Con todo, se trató de una decisión temporal que tuvo que ser revisada a fin de avanzar con la suscripción del acuerdo.

¹⁰ Aunque el *staff* del organismo puede otorgar un *waiver* siempre y cuando considere que el país ha adoptado o planea adoptar medidas para corregir la desviación; en la práctica los *waivers* suelen operar como un instrumento político a través del cual el FMI manifiesta su apoyo o desacuerdo con la gestión económica del país (Buirra, 2003).

incluye las metas indicativas y los parámetros de referencia, medidas cuyo incumplimiento no implica sanción en términos formales, pero es considerado al momento de la revisión del acuerdo (Woods, 2006: 375).

Por su parte, la profundidad estructural refiere a la magnitud y la duración del cambio que aportarían las condicionalidades si fueran implementadas. La misma posee tres categorías: baja, media y alta. La condicionalidad baja no aporta en sí misma un cambio significativo, aunque podría servir como punto de partida para aplicar reformas. Por ejemplo, la preparación o anuncio de planes o legislación. La condicionalidad media exige la aplicación de medidas excepcionales que se espera tengan un efecto inmediato y posiblemente significativo, pero que deberá complementarse con otras para que el efecto sea duradero. Por ejemplo, la publicación del presupuesto o la limitación al aumento del gasto público. La condicionalidad alta aporta, en sí misma, cambios duraderos en el entorno institucional. La mayor parte de las condiciones de esta categoría supone cambios legislativos (OEI, 2007: 5-7).

Como puede apreciarse, el grado de exigencia de las condicionalidades no puede determinarse de forma homogénea, sino que depende del tipo del cual se trate. Mientras que en las cuantitativas la exigencia se determina por la magnitud relativa del ajuste (no es lo mismo que el FMI exija reducir el déficit fiscal en un 25%, que en un 75%) y los requerimientos formales que imponen (es decir, si se trata de un criterio de cumplimiento obligatorio o de referencia), en las estructurales debe considerarse, además, la profundidad del cambio reclamado. No es lo mismo que se exija la mera preparación de un proyecto de ley, que la aprobación de legislación en torno a un determinado tema. El cuadro 3 resume las posibles clasificaciones de las condicionalidades según los criterios indicados anteriormente.

Cuadro 3: Condicionalidades del FMI. Clasificación según tipo y grado de exigencia

		Grado de exigencia				
		Criterio de requerimiento		Profundidad estructural		
		Duro	Blando	Alta	Media	Baja
Tipo	Cuantitativa	Meta de ejecución	Meta indicativa	-	-	-
	Estructural	Meta de ejecución	Parámetro de referencia	Aporta un cambio significativo y duradero	Aporta un cambio significativo, pero debe complementarse con otra para que sea duradero	No aporta en sí misma un cambio significativo

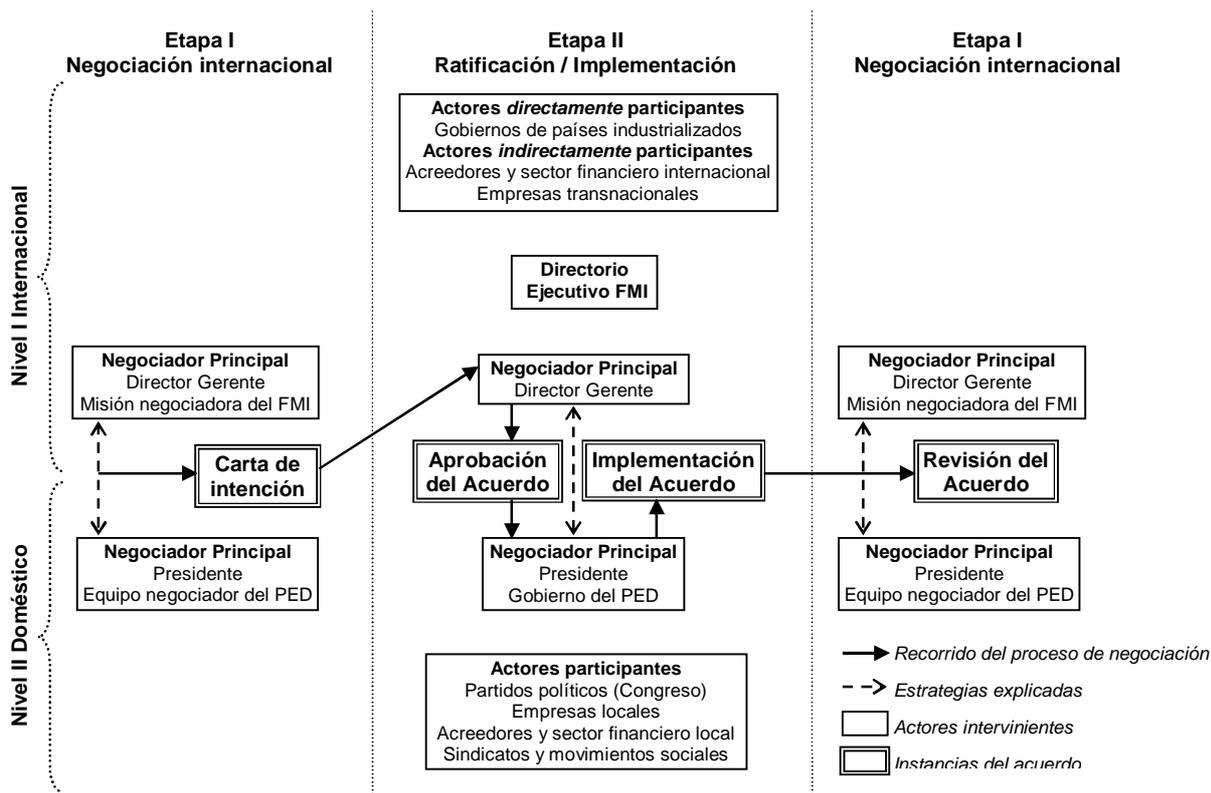
Dinámica de los procesos negociación de doble nivel entre el FMI y los PED

Las negociaciones entre el FMI y un PED pueden concebirse como un juego de dos niveles. En el nivel I de negociación internacional, los negociadores principales (en este caso, el

Director Gerente y el Presidente respectivamente) buscan sacar el mayor provecho a la negociación para satisfacer las demandas de los grupos locales, minimizando al mismo tiempo, los compromisos internacionales que conlleven reacciones locales adversas. En el nivel II de negociación local, los actores domésticos presionan a los negociadores para que implementen políticas en su favor, mientras que éstos buscan aumentar su poder construyendo coaliciones con esos grupos (Putnam, 1996: 79). Los negociadores principales aparecen en ambos niveles y no pueden ignorar ninguno, ya que se condicionan mutuamente.

El hecho de que los negociadores puedan negociar simultáneamente en ambos niveles para alcanzar un acuerdo, hace necesario distinguir entre niveles y etapas de negociación. Los primeros refieren al *ámbito* en el cual se desarrolla la negociación, los segundos refieren a la *secuencia temporal* de la misma. En términos analíticos, las negociaciones pueden dividirse en dos etapas, en las cuales se destacan en cada una conflictos correspondientes a un nivel determinado, aunque -como fue señalado- puedan identificarse negociaciones en ambos niveles. En la primera, de negociación internacional, el conflicto gira en torno a los términos del acuerdo provisional, esto es, el monto del financiamiento y las condicionalidades que se incluirán, los cuales quedarán plasmados en la Carta de Intención (CI). En la segunda, de ratificación, la tensión se traslada al ámbito doméstico de cada negociador, quien debe obtener la ratificación del acuerdo. Dado que rara vez un acuerdo preliminar que es puesto a consideración en el FMI es desechado, en la práctica la disputa suele girar alrededor del desempeño del país respecto de la implementación de los compromisos asumidos. En la revisión que se realiza aproximadamente tres meses después de la aprobación del acuerdo, el organismo evalúa si hubo incumplimientos en las condicionalidades y los motivos que los justificaron, y decide la continuidad o no del programa. Debido a su relevancia para el resultado de la negociación, el inicio de la negociación –en la primera etapa- y la revisión de los acuerdos –en la segunda-, constituyen las instancias en las cuales las estrategias se concentran con mayor intensidad y cobran mayor visibilidad. Por ello, las variables que permiten caracterizar las estrategias se construyen en función de esas dos coyunturas. El diagrama 1 resume este esquema:

Diagrama 1: Esquema de negociación entre el FMI y un gobierno (desde el punto de vista del gobierno)



En términos esquemáticos, la primera etapa de negociación comienza cuando, ante la manifestación del interés del país miembro, el FMI envía una misión de no más de diez técnicos que permanece entre una y dos semanas en el país negociando junto a los funcionarios locales. En esta instancia intervienen, por parte del FMI, los técnicos de área y la Gerencia¹¹. Por parte del Gobierno, los técnicos y funcionarios del Banco Central y el Ministerio de Economía, y el Presidente (Stiles, 1991: 26). El Director Gerente del FMI y el Presidente son los negociadores principales, ya que participan en los dos niveles de negociación.

La disputa principal en esta etapa gira en torno a las concesiones que se otorgan para la suscripción de la CI. Un negociador que demuestra alta disposición a otorgar concesiones frente a los reclamos del adversario implementa una estrategia cooperativa. Por el contrario, si demuestra una baja disposición, implementa una estrategia confrontativa. En este caso dispone de una serie de tácticas que pueden distinguirse en tres grupos según el medio que utilizan para presionar al adversario: a) demora, b) división, y c) suspensión¹² (Kahler, 1993:

¹¹ Aunque, en rigor, la Gerencia está compuesta por un Director y tres Subdirectores, en la práctica participan de estas negociaciones sólo el Director y el Primer Subdirector (designado por los EE.UU.). Por ello, la mención en el presente trabajo a la Gerencia implica la referencia a los dos últimos exclusivamente.

¹² Las tácticas indicadas a continuación se incluyen a fin meramente ilustrativo, por lo cual no deben interpretarse como un listado concluyente y definitivo.

378)¹³. En el primer grupo se incluyen, en el caso del FMI, demorar el envío de la misión o del acuerdo preliminar al Directorio para su ratificación, y demorar la entrega de desembolsos a la aceptación de determinadas condiciones. Respecto del PED pueden señalarse el aplazamiento de la revisión trimestral y, excepcionalmente, la dilación en la devolución de un crédito. Las tácticas del segundo grupo están orientadas a dividir al equipo negociador adversario o su base de apoyo. Algunas de las más comunes implementadas por ambos negociadores son la exigencia de redactar los compromisos en la CI de forma clara (para acentuar el conflicto con actores que sostienen posiciones diferentes), y la divulgación de los pormenores de la negociación. Dado que la politización de un tema aumenta la participación social (y con ella el debate y el conflicto), muchas veces los gobiernos ocultan o divulgan parcialmente los compromisos incluidos en un acuerdo para evitar resistencias internas. Las tácticas del tercer grupo incluyen amenazas de suspensión de la negociación, o la suspensión temporal de la misma¹⁴. Son las menos frecuentes y se utilizan excepcionalmente, para demostrar un límite a la disposición de agrandar el CG.

Dado que las estrategias están determinadas por la fortaleza de la PN, tanto la Gerencia como el gobierno del PED procuran obtener el apoyo de actores participantes¹⁵ con los cuales comparten intereses, o neutralizar conflictos con actores que poseen diferentes posturas en relación a los temas en discusión. Del ámbito internacional -desde el punto de vista del gobierno del PED- intervienen los gobiernos de los países centrales, y en menor medida, asociaciones de instituciones financieras y grupos de acreedores. Del ámbito local intervienen los partidos políticos, corporaciones empresarias, asociaciones bancarias y sindicatos, entre otros¹⁶. La lista de actores no pretende ser estable ni definitiva, por el contrario, varía en función de los temas en discusión. Por ejemplo, la privatización de una empresa generará la resistencia de los sindicatos de empleados que allí trabajan. O el establecimiento de un tope a la tasa de interés, la reacción de los bancos internacionales con subsidiarias en el país. En el

¹³ Kahler las llama estrategias.

¹⁴ Si la suspensión se convierte en definitiva, la misma deja de considerarse una táctica, y expresa la conclusión de la negociación, ya que los intereses diferentes priman por sobre los comunes.

¹⁵ Se entiende por actores participantes, los actores cuya cooperación es necesaria para la ratificación en el nivel II. Si bien estos actores intervienen en ambos niveles de la negociación, la capacidad de ratificación que ostentan está circunscripta -en los términos del esquema- al nivel II. A fin de facilitar la comprensión, "intervención" refiere a la acción de estos actores en cualquiera de los dos niveles, mientras que "participación" designa exclusivamente la intervención que se realiza en el nivel II, utilizando la facultad de ratificar el acuerdo alcanzado en el nivel I.

¹⁶ A efectos de delimitar el objeto de estudio, se considera actor participante en el nivel II del Gobierno, al sector económico o político cuya participación explícita es necesaria para la implementación de las políticas incluidas en el acuerdo, que esté constituido como actor social. Es decir, organizado para llevar a cabo una acción colectiva e influir sobre la negociación (por ejemplo, los trabajadores en abstracto no son un actor, pero sí los sindicatos).

presente trabajo el análisis se centra exclusivamente en las estrategias que el FMI y el gobierno del PED implementan en relación al otro negociador. Si bien emplean estrategias para modificar la postura de los actores participantes, a los efectos de este trabajo las mismas son consideradas e integradas en el análisis, pero no explicadas.

Concluida la negociación entre la misión y los funcionarios del PED, aquella regresa a la sede del FMI en Washington con un borrador del acuerdo. Allí consulta con técnicos de otras áreas y, previo visto bueno de la Gerencia y el presidente del PED, redacta la versión definitiva de la CI¹⁷ que será presentada por el Director Gerente ante el Directorio Ejecutivo para su ratificación. En términos analíticos, aquí se cierra la primera etapa de la negociación y se abre la segunda.

La CI se discute dentro del Directorio del FMI, el cual está integrado por 24 Directores que representan a los 185 países miembros, y el Director Gerente, quien preside las reuniones y cuenta con voz, pero no con voto¹⁸. En esta instancia los países centrales ostentan mayor poder de decisión, ya que poseen la mayoría de los votos¹⁹. Con todo, rara vez el Directorio rechaza un acuerdo avalado por el *staff* y la Gerencia, y la forma mediante la cual tradicional - y excepcionalmente- un Director demuestra su disconformidad es absteniéndose en la votación. Por ello, el visto bueno del Director Gerente es decisivo para la aprobación del acuerdo. Una vez aprobado, se considera que ha sido ratificado por el Fondo, por lo que debe ser ratificado en el país miembro.

La ratificación en los países no implica una votación formal, sino la implementación del mismo, es decir, el cumplimiento de las condiciones acordadas y el mantenimiento al día de las obligaciones financieras²⁰. A diferencia de un acuerdo negociado entre países, la ratificación de un acuerdo con el FMI no puede reducirse a aprobar o rechazar, ya que la implementación puede llevar a que algunos compromisos se cumplan, otros se pospongan, y otros queden incompletos. Por ello, unos meses después el organismo envía una nueva misión con el fin de efectuar una revisión, lo cual implica monitorear el cumplimiento de las condicionalidades y recomendar al Directorio –en caso de ser necesario- el otorgamiento de *waivers* ante incumplimientos. Aunque en los términos del esquema de análisis la revisión pertenece a la primera etapa (ya que implica la apertura de una nueva negociación

¹⁷ Generalmente está acompañada de un Memorandum de Política Económica, donde se presentan con más detalle las políticas a implementar, y un apéndice que informa sobre los aspectos técnicos.

¹⁸ Debido a las características del proceso de ratificación, se entiende al Directorio Ejecutivo como el ámbito doméstico de negociación de nivel II de la gerencia del FMI (ver Kahler, 1993 y Dash, 1999).

¹⁹ EE.UU., el país con la mayor cantidad de votos en el Directorio, posee casi el 17%. Lo siguen Japón con el 6%, Alemania con el 5.8% y Francia y el Reino Unido con 4.8% cada uno. Argentina ostenta el 1%.

²⁰ Kahler (1993: 388) y Putnam (1996: 83) sugieren esta idea.

internacional), en términos lógicos forma parte de la segunda etapa, ya que la concluye. Por ello, la revisión se considera en un doble carácter: como apertura de una nueva negociación, y como clausura de la anterior.

La instancia de revisión intensifica los conflictos relativos a la segunda etapa de la negociación, y con ellos, las estrategias del gobierno del PED y el organismo. Si ambos implementan estrategias cooperativas, se verificará una alta disposición a implementar los compromisos y a tolerar los incumplimientos respectivamente. Pero si implementan estrategias confrontativas, se verificará una baja disposición a cumplir los compromisos asumidos en la CI y a tolerar los incumplimientos, lo que derivará en un mayor grado de conflictividad en la negociación. Al igual que en la primera etapa, disponen de una serie de tácticas que pueden distinguirse en tres grupos según el medio que utilizan para presionar al adversario: a) demora, b) división, y c) suspensión. En el primer grupo se incluyen, en el caso del FMI, demorar el envío de la misión o de la aprobación de la revisión. Respecto del PED, pueden indicarse una excesiva parsimonia en el cumplimiento de los pasos necesarios para aprobar las políticas requeridas, así como la falta de disposición para resolver los obstáculos burocráticos o legales que lo impiden. En el segundo grupo pueden indicarse, en el caso del Fondo, la negativa a conceder un *waiver* o mantener sin cambios la meta original ante un incumplimiento. En el caso del PED, muchas veces se presentan públicamente las condicionalidades como una intervención externa que “erosiona la soberanía”, a fin de obtener apoyo de otros actores que refuerce su PN. Las tácticas del tercer grupo incluyen amenazas de suspensión de la revisión, o la suspensión temporal de la misma. Como fue señalado, son las menos frecuentes.

El proceso continúa de esta forma hasta que el acuerdo: a) concluye en el tiempo establecido, b) es cancelado por el Fondo ante numerosos incumplimientos o c) queda suspendido por la decisión del país de no avanzar en las revisiones (por lo general, para evitar cumplir compromisos que el FMI no acepta flexibilizar). El hecho de que la ratificación del acuerdo en el PED refiere a la implementación del mismo (lo cual puede designarse como una larga ratificación), e implica una nueva negociación internacional que se abre para revisar el acuerdo vigente, justifica la referencia a *procesos* de negociación. De este modo -siempre en términos analíticos- puede pensarse el objeto de estudio como un proceso iterativo de sucesivas negociaciones de dos etapas que se implican mutuamente (Kahler, 1993: 364).

Referencias bibliográficas

- Babb, Sarah and Buirra, Ariel (2005) "Mission Creep, Mission Push and Discretion: The Case of IMF Conditionality" in Buirra, Ariel (ed.), *The IMF and the World Bank at Sixty*, London: Anthem Press.
- Barnett, Michael and Finnemore, Martha (1999) "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", *International Organization*, Vol. 53, N° 4, Autumn, pp. 699-732.
- Buirra, Ariel (2003) "An Analysis of IMF Conditionality", Paper for the XVI Technical Group Meeting, G24, Port of Spain, Trinidad and Tobago, <http://www.g24.org/buiratgm.pdf>
- Corrales, Javier (2002) "The Politics of Argentina's Meltdown", *World Policy Journal*, Fall 2002, 29-42.
- Cox, Robert and Jacobson, Harold (1974) "The Framework for Inquiry", en Cox, R. and Jacobson, H., *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven and London: Yale University Press.
- Crow, Graham (1989) "The use of the concept of 'strategy' in recent sociological literature", *Sociology*, Vol. 23, N° 1, pp. 1-24.
- Dash, Kishore (1999) "India's International Monetary Fund Loans: Finessing Win-Set Negotiations within Domestic and International Politics", *Asian Survey*, Vol. 39, N° 6, Nov-Dec, pp. 884-907.
- Dupont, Christophe and Faure, Guy-Olivier (1991) "The Negotiation Process", en Kremenjuk, V. (Ed.) *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco: Jossey-Bass, pp. 40-57.
- Frenkel, Roberto y O'Donnell, Guillermo (1978) "Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos", Estudios CEDES, Vol 1, N° 1, 2° ed, Buenos Aires.
- Giner, S., Lamo de Espinosa, E. y Torres, C. (eds.) (2006) *Diccionario de sociología*, 2ª edición, Madrid: Alianza Editorial.
- Kahler, Miles (1993) "Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries", en Evans, P., H. Jacobson and R. Putnam (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press, pp. 363-394
- Keohane, Robert (1988) *Después de la Hegemonía*, Buenos Aires: GEL.
- Kreimer, Pablo (1996) "Science and Politics in Latin America: The Old and the New Context in Argentina", *Science, Technology & Society*, Vol 1, N° 2.
- Mearsheimer, John (1994/95) "The False Promise of International Institutions", *International Security*, Vol. 19, N° 3, pp. 5-49.
- Morgenthau, Hans (1986) *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires: GEL.
- OEI Oficina de Evaluación Independiente del FMI (2007) "Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI", Informe de Evaluación.
- Putnam, Robert (1996 [1988]) "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel", *Zona Abierta*, N° 74, pp. 69-120.
- Salacuse, J. (2000) "Lessons for Practice", en Zartman W. and Rubin, J. (Eds.) *Power and Negotiation*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Stiglitz, Joseph E. (2002) *El malestar en la globalización*, Argentina, Editorial Taurus.
- Stiles, Kendall (1991) *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press.
- Strange, Susan (2001) *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial*, Barcelona: Icaria editorial s.a., Intermón Oxfam.
- Swedberg, Richard (1986) "The Doctrine of Economic Neutrality of the IMF and the World Bank", *Journal of Peace Research*, Vol. 23, N° 4, pp. 377-390.
- Vreeland, James R. (2004) "The international and Domestic Politics of IMF Programs", Paper prepared for the Reinventing Bretton Woods Committee and World Economic Forum conference on The Fund's Role in Emerging Markets, Amsterdam, November 18-19, <http://www.yale.edu/leitner/Vreeland.pdf>
- Walt, Stephen (1998) "International Relations: One World, Many Theories", *Foreign Policy*, N° 110, Special Edition: Frontiers of Knowledge, pp. 29-32+34-46.
- Wendt, Alexander (1992) "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, Vol. 46, N° 2, pp. 391-425.

- Woods, Ngaire (2006) "Understanding Pathways through Financial Crises and the Impact of the IMF: An Introduction", *Global Governance*, Vol. 12, N° 4, pp. 373-393.
- (2003) "The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF", en Foot, Rosemary, MacFarlane, Neil and Mastanduno, Michael (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, New York: Oxford University Press.