

Notas para el análisis estratégico de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos

- Versión preliminar -

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

VII Jornadas de Sociología - UNLP
Mesa 5: La trastienda de la Investigación
La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012

Resumen

¿Cómo estudiar las negociaciones entre el FMI y un Gobierno por la suscripción de un acuerdo de financiamiento? En la ponencia se presenta un esquema teórico-metodológico de análisis estratégico de los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Primero se desarrollan los principales elementos conceptuales en los que se apoya el esquema, destacando los aportes del esquema de doble nivel de Putnam para el análisis de solución de conflictos internacionales bilaterales. Segundo, se caracterizan las variables de análisis: las estrategias de negociación, la posición negociadora y el estilo de negociación, el tipo de financiamiento y las condicionalidades que exige el organismo; luego, se desarrolla la dinámica de las negociaciones.

Palabras clave: Negociaciones, FMI, Argentina, Estrategias

1. Introducción

De las muchas maneras en las que el Fondo Monetario Internacional (FMI o Fondo) se vincula con los países miembros -entre otras, monitorear la evolución económica y proveer asistencia técnica- sin dudas la más controversial es el otorgamiento de créditos, ya que vienen acompañados de condicionalidades que le permiten incidir sobre la política económica de los países.

En este sentido, las miradas progresistas y ortodoxas coinciden en caracterizar como conflictivas las relaciones entre el Fondo y los Gobiernos de los países que solicitan sus créditos, sin embargo, difieren al explicar los orígenes de ese conflicto. El progresismo focalizan en la exigencia por parte del FMI de impopulares medidas ortodoxas orientadas a proteger los intereses del sector financiero durante el estallido de una crisis económica; la ortodoxia, en cambio, resalta que los Gobiernos dejan de lado la implementación de las medidas de ajuste comprometidas, una vez que recibieron la asistencia financiera del organismo. De este modo, dependiendo del punto de vista, ya sea por la imposición de medidas o por su incumplimiento, las relaciones entre el FMI y los Gobiernos aparecen como irremediabilmente conflictivas.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que, en algunas circunstancias, los Gobiernos ortodoxos en materia económica le piden al FMI que establezca como condicionalidad muchas de las reformas pro mercado que procuran implementar, para ayudar a vencer la resistencia de los actores domésticos opuestos a las medidas. Asimismo, es frecuente que el FMI demuestre una mayor tolerancia frente a los incumplimientos de los Gobiernos que cuentan con el apoyo de la comunidad financiera internacional, y se muestre intransigente con los que procuran llevar adelante programas redistributivos o, simplemente, aplicar políticas heterodoxas.

Esto permite advertir que la relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de crédito no constituye un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan; ni tampoco uno en el cual el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los reiterados incumplimientos de los países. Toda vez que existe un margen para la negociación, la conflictividad de la relación aparece más como el resultado contingente de las *estrategias* implementadas, que un supuesto dado de antemano. Así, la comprensión del sentido histórico de la relación entre el Fondo y los Gobiernos requiere analizar las sucesivas negociaciones a través de las cuales emergen y se resuelven esos conflictos, los cuales están condicionados por los intereses del

Fondo y el Gobierno, pero también de los actores externos y locales que procuran influir en el rumbo de la negociación.

Por consiguiente, el presente trabajo procura analizar *cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los Gobiernos de los países tomadores de créditos*. Esta pregunta establece dos objetivos generales: primero, explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias que implementan los negociadores; segundo, explicar cómo inciden las estrategias del FMI y los Gobiernos sobre el proceso de negociación.

Para responder a los interrogantes, se desarrolla un esquema conceptual de doble nivel que permite sistematizar el estudio de los procesos de negociación, tomando en cuenta la incidencia simultánea de la política internacional y la doméstica. El análisis se centra en las estrategias que implementan el FMI y los Gobiernos con relación a la negociación internacional, las cuales están vinculadas con la posición negociadora –que remite al grado de fortaleza- y el estilo de negociación –que refiere a la habilidad y voluntad que ostenta el negociador-.

El análisis de la relación entre el FMI y los países en desarrollo como procesos de negociación encuentra sus principales antecedentes en Kahler (1993) y Stiles (1991), que estudian las negociaciones con diversos países durante la crisis de la deuda en los '80, y Woods (2006), que analiza la intervención del Fondo en las crisis de México y Rusia. En relación al caso argentino, Labaqui (2009) analiza las negociaciones durante la gestión de Duhalde en 2002, y Nemiña (2011a, 2011b), a partir de un marco conceptual de doble nivel, estudia las negociaciones entre 1998 y 2006.

El trabajo se organiza en tres partes. En la primera, se repasan tres modelos teóricos de solución de conflictos internacionales bilaterales, resaltándose que el esquema de doble nivel -complementado con otros aportes- constituye una propuesta adecuada para organizar el estudio de procesos de negociación entre un organismo multilateral y un Gobierno. En la segunda parte, se caracterizan las estrategias de negociación, las cuales pueden ser confrontativas, cooperativas o una combinación de ambas, junto a la posición negociadora y el estilo de negociación, los elementos que inciden sobre la orientación que toman las estrategias. En la tercera parte, se explicita el marco de análisis estratégico. Finalmente, se resume la dinámica de los procesos de negociación entre el Fondo y los Gobiernos tomadores de créditos.

2. Modelos de solución de conflictos internacionales bilaterales

La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos puede concebirse – entre otras maneras- como un conflicto internacional bilateral. Es internacional, porque las discusiones se realizan en la arena global entre un Estado y un organismo multilateral de crédito, aunque el resultado de esas discusiones tenga efectos locales. Es bilateral porque, a pesar de que otros actores con intereses en el resultado procuran intervenir en la discusión, formalmente sólo pueden sentarse a la mesa los representantes del FMI y el Gobierno. Por lo antedicho, se justifica la necesidad de pasar revista a los modelos que existen para abordar el estudio de este tipo de conflictos: la teoría de juegos, la teoría de las negociaciones y, subsidiario de la anterior, el esquema de doble nivel.

2.1. Teoría de los juegos

La teoría de juegos se basa en una forma abstracta de razonamiento que surge de la combinación de la matemática y la lógica. Utiliza modelos para estudiar interacciones en el marco de estructuras formalizadas de incentivos, usualmente desde el paradigma cuantitativo. La teoría no estudia el comportamiento que los actores demuestran efectivamente en las situaciones de conflicto, sino que propone buscar la estrategia racional y matemáticamente óptima para que los participantes obtengan el mejor resultado de la situación en la que están insertos. Por ello, posee un carácter marcadamente normativo y prescriptivo (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 521 y ss.).

La teoría distingue comúnmente entre juegos de suma cero y suma no cero. En un juego de suma cero entre dos jugadores, el beneficio de uno es equivalente a la pérdida del otro. Una partida de ajedrez o de póker, o una elección por una banca en el Congreso pueden considerarse como ejemplos de juegos de suma cero, dado que el vencedor se impone completamente sobre el rival. Debido a que se trata de juegos en los cuales “el ganador toma todo”, obturan cualquier posibilidad de generar algún tipo de cooperación entre los jugadores. Por su parte, los juegos de suma no cero son aquellos en los cuales lo que gana un jugador no necesariamente equivale a la pérdida del otro, por lo que permiten la existencia de beneficio mutuo y plantean espacio tanto para la confrontación como para la cooperación. En este sentido, la implementación de estrategias cooperativas o confrontativas por parte de los jugadores, determina la cantidad y la distribución de recompensas entre ellos. El ejemplo más difundido de

juegos de suma no cero de dos jugadores dentro de la teoría de juegos es el “dilema del prisionero”.

Si bien la idea de los juegos de suma no cero es útil para pensar relaciones sociales entre dos actores, dado que permite tomar en cuenta la tensión entre cooperación y conflicto inherente a la mayoría de las interacciones sociales, la concepción de la interacción como juegos con movimientos predefinidos entre jugadores racionales establece una serie de limitaciones que restringen el análisis de la relación entre el FMI y un Gobierno prestatario. Primero, considera a los jugadores como actores unitarios y racionales, cuando se trata de actores colectivos que interactúan un marco de alta complejidad e incertidumbre, que limita la posibilidad de disponer de un conocimiento probabilístico de las consecuencias causales de las decisiones, y por ende, comprender con precisión la relación óptima medios – fines. Segundo, soslaya las asimetrías causadas por las desiguales relaciones de poder, inherentes a cualquier conflicto internacional (Axelrod, 1986: 22). Tercero, entiende que las posiciones e intereses de los jugadores permanecen constantes, cuando en realidad suelen modificarse en función de la dinámica del conflicto. Por ello, menos que una estructura determinada *a priori*, el juego debe comprenderse como lo que los participantes hacen de él (Sebenius, 1992: 31).

Con todo, a pesar de las limitaciones señaladas, la idea posee utilidad como metáfora para el análisis. En términos estilizados, en los juegos de suma cero y suma no cero el adversario es concebido como amenaza y oportunidad respectivamente. Cuando las dos partes rivalizan por objetivos mutuamente excluyentes y una tiene éxito y la otra fracasa, puede concebirse como una situación semejante a la suma cero en la que prima el conflicto. Si el conflicto termina en un acuerdo complejo que no deja a ninguna parte enteramente satisfecha en función de sus expectativas iniciales pero tampoco completamente perjudicada, puede pensarse como una situación de suma no cero en la cual prima la cooperación.

2.2. Teoría de las negociaciones

Si se acepta la publicación en 1964 del libro de Schelling *La estrategia del conflicto* como el punto de inicio de la era moderna del análisis de las negociaciones internacionales, se observa que se trata de una disciplina que cuenta con una tradición de casi cincuenta años. No obstante, aunque indicado en el subtítulo de este apartado, probablemente sea algo exagerado considerar que los diversos estudios sobre

negociaciones expresan una teoría sólidamente constituida. Más bien, parecen ofrecer una serie de herramientas conceptuales que posibilitan abordar el estudio de los conflictos internacionales desde una mirada que asume y resalta su complejidad (Hopmann, 1990).

Una negociación se define a partir de dos elementos. Primero, implica un proceso interdependiente de toma de decisiones. Es decir, el resultado final no se encuentra exclusivamente sujeto al control de una de las partes, sino que refleja una decisión colectiva. Bajo estas condiciones es poco probable que cada participante logre maximizar resultados, ya que el acuerdo final está delimitado por el comportamiento de otros actores (Hopmann, 1990).

En segundo lugar, se trata de un proceso interactivo entre dos o más partes, en el cual coexisten intereses comunes y en conflicto. Schelling (1964) identifica tres tipos de situaciones bilaterales, según cómo se presentan el conflicto y la cooperación. En un extremo se encuentran las situaciones de *conflicto puro*, en las cuales las partes promueven intereses completamente antagónicos. Aquí no hay espacio para la negociación y sólo pueden buscar la imposición de su propuesta por la fuerza. En el extremo opuesto, las situaciones de *pura colaboración* son aquellas en las cuales las partes poseen intereses idénticos. Aquí no hay necesidad de negociar para llegar a una solución mutuamente aceptable, dado que aunque actúen de forma independiente, ambas partes conseguirán el mismo resultado. En el medio se encuentran las situaciones de *motivación mixta*, en las cuales las partes promueven simultáneamente intereses comunes y antagónicos. En este sentido, la relación entre el FMI y un Gobierno prestatario configura situaciones de motivación mixta. Si bien siempre son visibles los intereses antagónicos que impiden caracterizar a una relación entre el Fondo y un Gobierno como una situación de pura colaboración, en ocasiones la relación atraviesa por contextos conflictivos que dificultan la identificación de los intereses comunes subyacentes y sugieren su caracterización como una situación de conflicto puro. No obstante, aún cuando un país atraviesa por una severa crisis y la suscripción de un acuerdo con el Fondo puede ser presentada como una “imposición” externa, no debe perderse de vista que esa decisión beneficia a sectores económicos específicos a los cuales el Gobierno procura contentar mediante la implementación de determinadas políticas. Por ejemplo, en un contexto de fuga de capitales y presión devaluatoria sobre la moneda nacional, el Gobierno puede utilizar el acuerdo para satisfacer las demandas de acreedores o el sector financiero.

Esta investigación se enmarca en el enfoque estratégico, el cual se basa en la idea de que la configuración del proceso de negociación resulta de las elecciones estratégicas de los actores. La publicación en 1982 de *El arte y la ciencia de la negociación* de Raiffa, dio el puntapié inicial a la estructuración de la perspectiva estratégica en negociaciones. A través de la caracterización de la negociación como una ciencia y un arte, el autor resalta dos ideas. Primero, que en el desarrollo de una negociación existen aspectos preestablecidos pero también incertidumbre, lo cual limita la posibilidad de determinar *a priori* e inequívocamente los cursos de acción que deben seguir los negociadores para maximizar su beneficio y, por ende, los escenarios que pueden darse. Segundo, la acción de los negociadores expresa tanto la evaluación objetiva de costos y beneficios, como capacidades subjetivas como el carisma o la capacidad de persuasión.

La forma que adoptan las estrategias está en relación con el paradigma a partir del cual el Fondo y el Gobierno orientan su comportamiento en la negociación. El mismo puede ser de regateo (*bargaining*) o de solución de problemas (*problem solving*). La identificación del paradigma de negociación aparece como un aspecto clave para el análisis, dado que permite establecer cómo se configuran los procesos de negociación internacional, es decir, si la negociación tendrá un cariz conflictivo o cooperativo (Hopmann, 1995).

El paradigma de regateo postula que la desigualdad de recursos, la capacidad de ejercer influencia y la habilidad para la negociación pueden llevar a resultados asimétricos, pero que en casi todos los casos se ubican en algún lugar entre las posiciones iniciales de las partes. Se corresponde con situaciones en las cuales existe un conflicto fundamental entre las partes. Así, un negociador que se orienta por el paradigma de regateo privilegia las estrategias confrontativas, y concibe a la cooperación como una renuncia o derrota. La meta es ganar a costa del otro, manteniendo la firmeza en la posición inicial, mientras el otro otorga concesiones. De este modo, en este paradigma se privilegian las ganancias relativas sobre las absolutas, mientras que la posición del adversario constituye el problema para cada negociador.

Por el contrario, menos que una competencia, el paradigma de solución de problemas considera a la negociación como un ejercicio de solución conjunta de conflictos. Así, señala que las disputas entre intereses diferentes pueden ser resueltas de forma pacífica mediante la búsqueda y el desarrollo de los intereses comunes. Piénsese, por ejemplo, en una discusión entre el Fondo y un Gobierno respecto de la meta permitida de déficit fiscal anual, en la cual el Fondo busca establecer un compromiso de déficit más

pequeño que el Gobierno (es decir, un nivel de gasto menor). Mientras que el paradigma de regateo concibe esta negociación como un “tironeo” entre ambas posiciones, el paradigma de solución de problemas busca consensos a partir de los intereses comunes entre ambos (por ejemplo, si la reducción del déficit debe lograrse priorizando una suba de la recaudación o una disminución del gasto público), alentando a través de la cooperación la búsqueda de una solución que deje satisfechas a ambas partes. Un negociador que se orienta por este paradigma privilegia las estrategias cooperativas, y concibe a la concesión como una tendencia deseable para explorar alternativas al problema conjuntamente al otro negociador. Por ello, aquí se privilegian las ganancias absolutas sobre las relativas, en tanto una parte puede implementar un acuerdo que sirva a sus intereses, aún cuando es funcional a los intereses de otro al mismo tiempo.

Caben dos comentarios sobre los paradigmas descriptos. Primero, como puede observarse, uno y otro están en relación al tipo de juegos de suma cero y suma no cero respectivamente. Segundo, constituyen tipos ideales que nunca se encuentran en estado puro en la realidad. En una negociación entre el FMI y un Gobierno nunca hay regateo puro, dado que siempre se puede crear valor modificando la agenda para facilitar la búsqueda de consensos; ni tampoco solución de problemas pura, ya que nunca se logra una total coincidencia en los temas en discusión. Por ello, si bien los paradigmas sirven para caracterizar de forma general el comportamiento estratégico de los negociadores, el análisis debe tomar en cuenta que nunca se dan de forma ideal, y siempre se encuentran estrategias negociadoras orientadas parcialmente por uno y otro paradigma. El análisis, en todo caso, debe determinar a cuál de los dos se asemeja más el comportamiento desplegado.

En función de lo antedicho, se comprende que según el comportamiento estratégico implementado por los negociadores, los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno tomador de créditos pueden presentar tres tipos de configuración general: a) enfrentamiento, en la cual ambas partes implementan estrategias confrontativas, b) dominación, donde una parte confronta y la otra coopera, y c) colaboración, en el cual ambas partes implementan estrategias cooperativas. El primero manifiesta un nivel de conflicto mayor que el segundo, y este a su vez mayor que el tercero, que aparece como la negociación más cordial.

La complejidad de los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno prestatario se ve profundizada toda vez que en esas negociaciones participan actores del ámbito doméstico e internacional. Así, los negociadores del organismo y el país toman

decisiones tomando en cuenta no sólo los intereses propios, sino también los de los actores económicos y políticos a los que representan o de los que reciben presiones. Por ello, el esquema de doble nivel se presenta como una herramienta conveniente para el estudio de negociaciones en las cuales el negociador está sentado en la mesa internacional y doméstica simultáneamente. A continuación, se desarrollan las principales consideraciones relativas a este esquema.

2.3. Procesos de negociación de doble nivel

Uno de los desafíos más importantes que enfrenta la Economía Política Internacional consiste en abordar el estudio de problemáticas como las relaciones monetarias, los flujos comerciales y la inversión extranjera, las cuales reflejan la interacción entre actores estatales y no estatales insertos en el ámbito doméstico e internacional. El objetivo central radica en dar cuenta de la interrelación entre intereses domésticos sobre la política internacional e intereses internacionales sobre la política doméstica. (Frieden y Martin, 2001, Lehman y McCoy, 1992).

En este sentido, el esquema de doble nivel elaborado por Putnam (1996)¹ aparece como un marco conveniente para el análisis de las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. 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). La política de las negociaciones internacionales puede concebirse como un proceso de dos niveles. En el nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses presionando al Gobierno, mientras los gobernantes buscan consolidar su poder construyendo coaliciones entre esos grupos. En el nivel internacional, los Gobiernos buscan maximizar su capacidad para satisfacer las presiones internas, minimizando al mismo tiempo, las consecuencias adversas de las negociaciones internacionales. Los miembros del Gobierno no pueden ignorar ninguno de los dos niveles, dado que se condicionan mutuamente. La particular complejidad de este esquema radica en que las decisiones que pueden parecer adecuadas para un negociador en un nivel, pueden resultar imprudentes para ese mismo negociador en el otro nivel.

El enfoque de dos niveles reconoce que las políticas domésticas pueden ser usadas para afectar los resultados de las negociaciones internacionales, y que los movimientos

¹ El artículo fue publicado originalmente en *International Organization*, Vol. 42, N° 3, 1988.

en la esfera internacional pueden estar orientados a cumplir objetivos domésticos (Moravcsik, 1993). Aunque el negociador principal suele expresar los intereses de los grupos domésticos a los cuales busca beneficiar, en ocasiones puede favorecer intereses externos, ya sea por convicción o para presionar a sectores de la oposición local. Asimismo, la comprensión de la configuración y el resultado de los procesos de negociación de doble nivel requieren tomar en cuenta, además de los intereses de los actores domésticos y externos con capacidad efectiva de influencia política, los del propio negociador principal, cuyas motivaciones pueden estar orientadas a modificar el equilibrio de poder en el plano doméstico, o perseguir en el ámbito internacional sus propios intereses. Es razonable suponer que si el negociador tiene que hacer una elección, privilegie sus cálculos nacionales, ya que la permanencia en el cargo depende de su posición en el ámbito local. De ahí que sea más probable que presente un acuerdo internacional para su ratificación, cuanto menos capital político deba invertir para conseguir la aprobación, y cuanto mayores sean las posibles ganancias políticas del acuerdo ratificado (Putnam, 1996).

Aunque el esquema fue pensado originalmente para negociaciones entre Gobiernos, la decisión de implementarlo para el análisis de negociaciones entre un Gobierno y el FMI se apoya en dos precedentes: primero, 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); segundo, la existencia de estudios en los cuales se analizaron con resultados satisfactorios las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos prestatarios a partir del esquema de dos niveles (Dash, 1999, Kahler, 1993, Labaqui, 2009, Luján, 2007).

A la necesidad de centrar el análisis en la política, Putnam agrega que es un error estudiar 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. Estas consideraciones pueden aplicarse también al FMI. En los términos del esquema de doble nivel, el Fondo es considerado como otro “país”, con sus propias políticas internas que constriñen su margen de negociación en el plano internacional (Kahler, 1993).

Sin embargo, Putnam supone que los actores son racionales al tiempo que subestima las asimetrías de poder entre negociadores. Por ello, la metáfora de doble nivel constituye el punto de partida de un esquema más complejo, desarrollado

específicamente para el estudio de los procesos de negociación entre el FMI y un Gobierno tomador de créditos.

A continuación, se desarrolla el esquema de análisis estratégico de los procesos de negociación por un acuerdo entre el Fondo y el Gobierno de un país prestatario. Para ello, se establecen algunas consideraciones en torno a las estrategias de negociación, la posición negociadora y el estilo de cada negociador, las cuales son imprescindibles para comprender el objeto en función del esquema explicativo. Posteriormente se desarrolla la dinámica de las negociaciones, la cual permite explicar de qué modo inciden esas variables en la relación.

3. Marco de análisis estratégico para las negociaciones entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos

El punto de partida del análisis establece tres supuestos sobre el FMI y los Gobiernos: primero, ambos poseen autonomía relativa y pueden ser considerados como actores sociales; segundo, están atravesados por intereses de diversos actores que condicionan, pero no determinan su acción; tercero, en tanto actores heterogéneos, su acción expresa conflictos de intereses entre grupos divergentes que se encuentran en su interior.

En términos estilizados, puede concebirse una negociación típica entre el Gobierno de un país y el FMI, como una situación en la cual ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta (o puede enfrentar), pero difieren –en mayor o menor grado- respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo. En especial, qué magnitud y temporalidad debe tener el ajuste a aplicar, y sobre qué sectores económicos debe recaer el peso principal del mismo.

Para acceder al financiamiento del Fondo el país conviene un programa de política económica (o acuerdo), donde se establecen metas cuantitativas y estructurales. Los acuerdos son el resultado de un complejo proceso de negociación, en el cual los negociadores procuran obtener el mayor beneficio para ellos y su base de apoyo. Para ello despliegan una serie de estrategias de negociación, las cuales pueden caracterizarse en función de tres variables: a) disposición a otorgar concesiones, b) disposición a implementar los compromisos asumidos y c) disposición a tolerar los incumplimientos². La primera corresponde a la etapa inicial de la negociación y refiere tanto al FMI como

² Con el fin de facilitar el análisis, las tres variables que caracterizan a las estrategias se consideran dicotómicas y ordinales, y su valor puede ser alta o baja disposición.

al Gobierno del país que solicita el financiamiento. La segunda y tercera corresponden a la segunda etapa, y refieren al Gobierno y al FMI respectivamente³ (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Esquema metodológico de análisis (unidad de análisis)

Unidad de análisis (UA)	VARIABLES (UA)	ATRIBUTOS (UA)
Estrategias de negociación	1. Disposición a otorgar concesiones (Etapa I, Gobierno y FMI)	Cambios sobre la postura inicial
	2. Disposición a implementar los compromisos (Etapa II, Gobierno)	Acciones orientadas a cumplir los compromisos
	3. Disposición a tolerar el incumplimiento (Etapa II, FMI)	Reacción ante el incumplimiento de compromisos

Fuente: elaboración propia.

Las combinaciones 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 con dos factores que inciden sobre las estrategias: la posición negociadora y el estilo de negociación. La posición negociadora expresa el grado de fortaleza que se ostenta en la negociación, el cual puede configurar una posición fuerte o débil⁴. El grado de fortaleza puede evaluarse a partir de tres atributos: a) la existencia de apoyos por parte de actores que posean intereses compartidos o similares, b) la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes, y c) el contexto macroeconómico local e internacional.

Los dos primeros atributos implican considerar la capacidad de influencia, es decir, la agencia del negociador. Cox y Jacobson definen a la influencia como la capacidad de un actor de modificar el comportamiento de otro (1974: 4). En este sentido, si bien la construcción de un bloque de apoyo contribuye al fortalecimiento de la estrategia de un negociador, no todos los actores pueden reforzar la posición negociadora con la misma intensidad, ya que la capacidad de influencia es función del poder. Por ejemplo, ante un conflicto entre el FMI y un Gobierno en relación a un acuerdo, ambos procuran obtener el apoyo de -o neutralizar un enfrentamiento abierto con- los EE.UU., en función de la posición dominante que ese país ocupa en la arena internacional y al interior del

³ La primera etapa refiere a la negociación entre el FMI y el Gobierno del país por la suscripción de un acuerdo, y la segunda etapa se vincula con la ratificación e implementación del mismo por parte del Fondo y el Gobierno respectivamente. La explicación referida a este punto se desarrolla posteriormente.

⁴ La posición negociadora se considera sólo en los términos de la relación bajo análisis. Puede darse el caso de que el FMI posea una posición negociadora débil en términos absolutos (entendiéndose por esto su fortaleza en el marco de la estructura de poder internacional), pero una posición negociadora fuerte en relación a la negociación con el país. Por ejemplo: el Fondo en 2002 atravesaba un período de debilidad política en el plano internacional, pero de fortaleza frente a la Argentina en el marco de la negociación por un nuevo acuerdo. Véase a continuación la distinción entre poder agregado y poder temático.

organismo. Aunque ello no implica afirmar que EE.UU. puede determinar por sí solo el resultado de la negociación, su capacidad de influencia es, por lejos, superior a la de cualquier otro actor.

La discusión en este tema hace relevante introducir la distinción entre *poder agregado*, que refiere al total de recursos que posee un actor, y *poder temático*, que remite a aquellos recursos que efectivamente pueden ser usados en un conflicto particular. Mientras que el poder agregado es absoluto y estático, el poder temático es relacional y dinámico. Dado que una negociación es acerca de temas e intereses específicos, es comprensible que en esas situaciones el poder temático sea más importante que el poder agregado (Salacuse, 2000, Zartman y Rubin, 2000).

La consideración del contexto como un tercer atributo se basa en las características del objeto de estudio. A diferencia de los países industrializados, los países periféricos 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 refuerza la posición negociadora del FMI, ya que puede proveer financiamiento en un contexto de restricción del crédito. Del mismo modo, la mejora de los saldos de balanza de pagos mejora la posición negociadora del Gobierno, en tanto reduce la necesidad de contar con créditos externos para equilibrar el sector externo.

Con todo, si se acepta que la habilidad y voluntad del negociador forman parte de los recursos, una explicación más acabada de las estrategias requiere considerar, además, el estilo de negociación (Salacuse, 2000: 257). Éste se caracteriza en función de la flexibilidad para adaptarse a las exigencias del adversario, la cual puede configurar un estilo flexible o inflexible. Existen dos atributos que permiten evaluar el estilo de negociación: a) la existencia de preferencias sobre la política económica y b) la receptividad a las propuestas del adversario. Por ejemplo, si el presidente del país negociador no posee preferencias sobre la política económica, será más flexible y estará más dispuesto a cooperar ya que posee una agenda menos definida, mientras que otro que posee convicciones diferentes a las del FMI, se mostrará menos receptivo y más confrontativo (Kahler, 1993: 372). Respecto del segundo elemento, un presidente receptivo a las propuestas del FMI será más flexible a la hora de negociar y, por lo tanto, reducirá las posibilidades de conflicto. Pero si no adapta su propuesta en función del planteo del Fondo, aumentará el grado de confrontación y se hará más difícil alcanzar un acuerdo (ver cuadro 2).

Cuadro 2: Esquema metodológico de análisis (subunidades de análisis)

Subunidades de análisis (SUA)	Variables (SUA)	Atributos (SUA)
Posición negociadora	Fortaleza	1. Apoyo de actores que poseen intereses compartidos o similares
		2. Neutralización de enfrentamientos con actores que poseen intereses divergentes
		3. Contexto macroeconómico
Estilo del negociador	Flexibilidad	1. Preferencias respecto de la política económica
		2. Receptividad a propuestas del adversario

Fuente: elaboración propia.

Por último, resta definir los dos elementos principales que integran un acuerdo con el FMI: los desembolsos y las condicionalidades. En el caso de los desembolsos, la evaluación de la disposición a otorgar concesiones por parte del Fondo requiere considerar si mostró resistencia para otorgar o no el financiamiento, ya que el organismo no negocia sobre la magnitud de los montos a otorgar. Respecto de las condicionalidades, la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas hace más compleja su evaluación. En primer lugar, pueden identificarse dos clases: cuantitativas y estructurales. Las primeras 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.

Aunque la cantidad de condiciones incluidas en un acuerdo permite estimar la confrontatividad o cooperación del Fondo, una caracterización más precisa requiere complementarse con un análisis cualitativo que permita determinar qué tipo de condicionalidades -y en qué coyunturas- reciben los países, y cuáles se cumplen (Vreeland, 2006). En este sentido, las condicionalidades pueden clasificarse según el tipo y el grado de exigencia que imponen. El tipo refiere a los requisitos formales de cumplimiento, que pueden ir de más duros a más blandos. La condicionalidad dura incluye las acciones previas y los criterios de ejecución, medidas cuantitativas y/o estructurales cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos. En estos casos, el organismo puede otorgar un *waiver* (dispensa)⁵ para que el programa continúe vigente, o no otorgarlo, lo que lleva a la suspensión del acuerdo. La condicionalidad

⁵ 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. Ver Buirá (2003).

blanda incluye las metas cuantitativas indicativas y los parámetros estructurales de referencia, cuyo incumplimiento no conlleva sanción formal. Finalmente, el grado de exigencia refiere a la magnitud del cambio que demandan las condicionalidades. No es lo mismo que el FMI exija reducir el déficit fiscal en un 25% que en un 75%, ni que exija la mera preparación o la aprobación de una ley.

4. Dinámica del proceso de negociación

En términos esquemáticos, las negociaciones entre el FMI y un Gobierno en torno a la suscripción de un acuerdo pueden concebirse como un juego de dos niveles. En el nivel I de negociación internacional, el director gerente del FMI y el presidente (quienes son los negociadores principales, ya que participan en los dos niveles de negociación) buscan sacar el mayor provecho para satisfacer las demandas de los grupos que ratifican sus decisiones, minimizando al mismo tiempo, los compromisos internacionales que conllevan 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. Los negociadores principales aparecen en ambos niveles y no pueden ignorar ninguno, ya que se condicionan mutuamente.

Debe distinguirse entre niveles y etapas de negociación. Los primeros refieren al ámbito en el cual se desarrolla la negociación, y las segundas a la secuencia temporal de la misma. Analíticamente, las negociaciones pueden dividirse en dos etapas, en las cuales se concentran y destacan en cada una conflictos correspondientes a un nivel determinado (sin perjuicio de que, en la práctica, tengan implicancias en ambos niveles debido a la interacción existente entre la dimensión local e internacional).

En la primera etapa la disputa gira esencialmente en torno a los términos del acuerdo provisional, esto es, el financiamiento y las condicionalidades que se incluirán en la carta de intención; por lo tanto, el conflicto se manifiesta esencialmente en el plano internacional. Esta etapa comienza con el envío de una misión del FMI al país para negociar junto a los funcionarios locales. Aquí los negociadores disponen de diferentes tácticas, las cuales se ajustan a la orientación de la estrategia desplegada, ya sea cooperativa o confrontativa.

Debido a que una mayor fortaleza de la posición negociadora amplía el margen de acción y aumenta las posibilidades de éxito de la estrategia, tanto la Gerencia como el Gobierno procuran obtener el apoyo de los actores con los cuales comparten intereses, o

neutralizar conflictos con los actores que poseen diferentes posturas en relación a los temas en discusión. Del ámbito internacional -desde el punto de vista del Gobierno negociador- 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 otros.

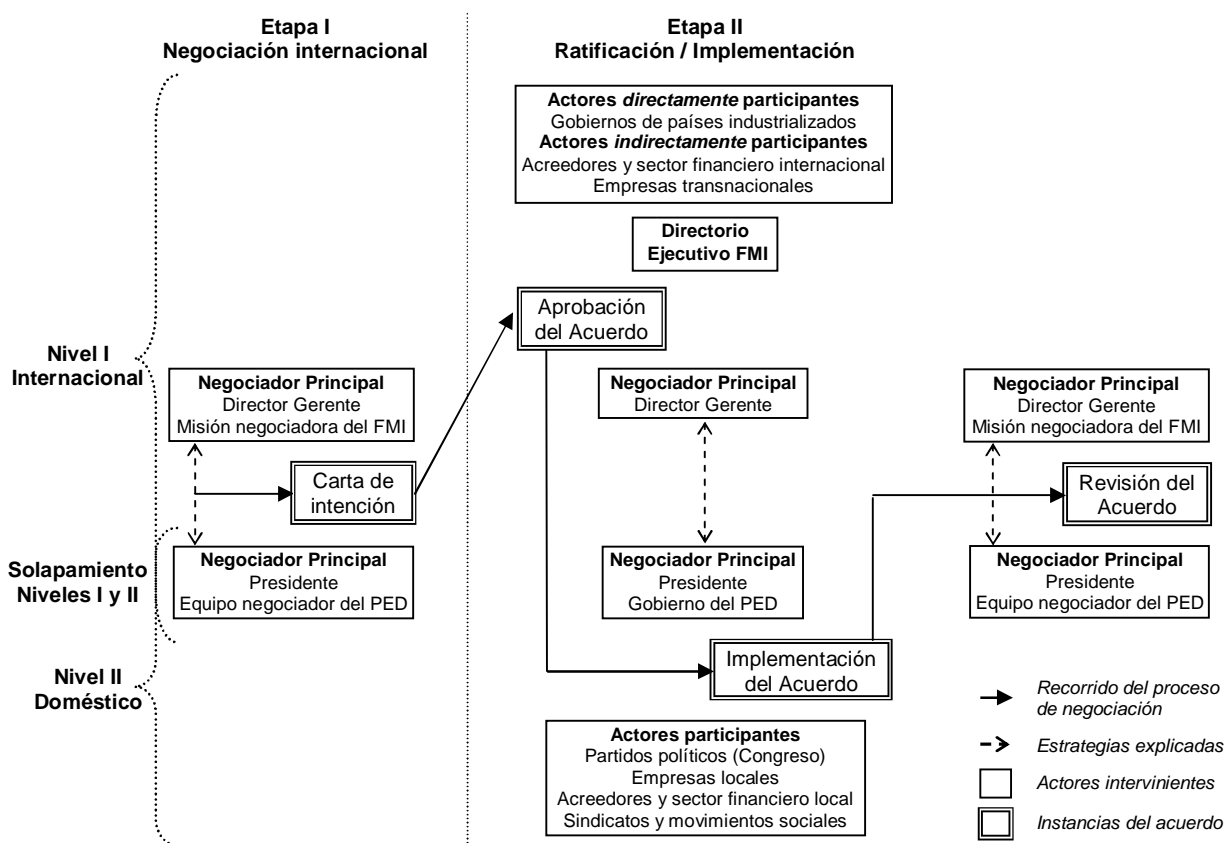
Una vez concluida la negociación entre la misión y el Gobierno, el Fondo redacta la versión definitiva de la carta de intención que será presentada por el director gerente ante el Directorio Ejecutivo para su ratificación. En términos analíticos, aquí se cierra la primera etapa de la negociación y se abre la siguiente.

En la segunda etapa 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 del Directorio Ejecutivo del FMI es desechado⁶, en la práctica la disputa suele girar alrededor del desempeño del país respecto de la implementación de los compromisos asumidos. La ratificación del acuerdo en los países no implica una votación formal, sino su implementación (Kahler, 1993: 388). Por ello, unos meses después el organismo envía una nueva misión para efectuar una revisión acerca del cumplimiento de las condicionalidades y recomendar al Directorio –en caso de ser necesario- el otorgamiento de *waivers* ante desvíos. El diagrama 1 resume gráficamente este esquema.

Esta instancia intensifica los conflictos relativos a la segunda etapa de la negociación, y con ellos, las estrategias del Gobierno y el organismo. El proceso continúa de esta forma hasta que el acuerdo: concluye en el tiempo establecido, es cancelado por el FMI ante numerosos incumplimientos, o queda suspendido por la decisión del Gobierno de no avanzar en las revisiones (por lo general, para evitar cumplir compromisos que el FMI no acepta flexibilizar).

⁶ El Directorio está integrado por 24 directores que representan a los 186 países miembros, y el director gerente, quien preside las reuniones y cuenta con voz, pero no con voto. En esta instancia los países centrales ostentan mayor poder de decisión, ya que poseen la mayoría de los votos (EE.UU. 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%). Aunque suelen darse discusiones intensas, los acuerdos avalados por el *staff* y la Gerencia son aprobados usualmente, y la forma mediante la cual tradicional -y excepcionalmente- un director demuestra su disconformidad es absteniéndose en la votación.

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



Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- Axelrod, Robert (1986) *La evolución de la cooperación. El dilema del prisionero y la teoría de juegos*, Madrid: Alianza Editorial.
- Buira, 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>
- Dash, Kishore (1999) "India's International Monetary Fund Loans: Finessing Win-Set Negotiations within Domestic and International Politics", *Asian Survey*, Vol. 39, N° 6, pp. 884-907.
- Dougherty, James y Pfaltzgraff, Robert (h.) (1993) *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires: GEL.
- Frieden, Jeffrey and Martin, Lisa (2002) "International Political Economy: The state of the sub-discipline", *The Political Economist*, Vol. X, N° 2, APSA, Winter, <http://www.apsanet.org/~polecon/winter2002.pdf>
- Hopmann, P. Terrence (1995) "Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 542, N° 1, pp. 24-47.
- (1990) "Teoría y procesos en las negociaciones internacionales", *Documento de Trabajo*, N° 8, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD / CEPAL, Santiago de Chile.
- Kahler, Miles (1993) "Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries", en Evans, P., Jacobson, H. and Putnam R. (eds.) *Double-Edged*

- Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley: University of California Press, pp. 363-394.
- Labaqui, Ignacio (2009) “¿Negociando sobre la cubierta del Titanic? La Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde”, *XVIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)*, Río de Janeiro, PUC, 11-14 de junio.
- Lehman, Howard and McCoy, Jennifer (1992) “The Dynamics of the Two-Level Bargaining Game: The 1988 Brazilian Debt Negotiations”, *World Politics*, Vol. 44, N° 4, pp. 600-644.
- Luján, Carlos (2007) “La negociación de la deuda uruguaya con el FMI en el 2005”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, N° 16, pp.181-200.
- Moravcsik, Andrew (1993) “Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining”, Evans, P., Jacobson, H. and Putnam, R. (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Nemiña, Pablo (2011a) *La relación entre el FMI y los Gobiernos tomadores de créditos. Los procesos de negociación con la Argentina durante el estallido y la salida de la crisis de la convertibilidad (1998-2006)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, mimeo.
- (2011b) “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”, *Temas y Debates*, Año 15, N° 22, UNR.
- Putnam, Robert (1996) “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, *Zona Abierta*, N° 74, pp. 69-120.
- Salacuse, Jeswald (2000) “Lessons for Practice”, en Zartman W. and Rubin, J. (Eds.) *Power and Negotiation*, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Schelling, Thomas (1964) *La estrategia del conflicto*, Madrid: Tecnos.
- Sebenius, James (1992) “Negotiation Analysis: A Characterization and Review”, *Management Science*, Vol. 38. N° 1, pp. 18-38.
- Stiles, Kendall (1991) *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, San Francisco, Oxford, Westview Press.
- Vreeland, James R. (2006) “IMF Program Compliance: Aggregate Index versus Policy Specific Research Strategies”, *The Review of International Organizations*, Vol. 1, N° 4, pp. 359-378.
- Woods, Ngaire (2006) *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- Zartman, William and Rubin, Jeffrey (2000) “The Study of Power and the Practice of Negotiation”, en Zartman, W. and Rubin, J. (Eds.) *Power and Negotiation*, Ann Arbor: University of Michigan Press, pp. 3-28.