



Desafíos

ISSN: 0124-4035

ISSN: 2145-5112

revistadesafios@urosario.edu.co

Universidad del Rosario

Colombia

Nemiña, Pablo

La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito.

El aporte de la EPI centrado en la incidencia de los intereses*

Desafíos, vol. 31, núm. 2, 2019, Julio-Diciembre, pp. 341-373

Universidad del Rosario

Colombia

DOI: <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6140>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359660133011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org
UAEM

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito. El aporte de la EPI centrado en la incidencia de los intereses*

PABLO NEMIÑA**

Artículo recibido: 1º de octubre de 2017

Artículo aprobado: 7 de septiembre de 2018

Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6140>

Para citar este artículo: Nemíña, P. (2019). La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito. El aporte de la EPI centrado en la incidencia de los intereses. *Desafíos*, 31(2), 341-373. Doi: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.6140>

Resumen

La capacidad de proveer asistencia financiera, junto con su rol de auditor y garante de programas económicos, le proporciona al FMI un importante recurso de poder al momento de intervenir cuando los países atraviesan desequilibrios externos. Esto no significa que la relación entre el FMI y los gobiernos prestatarios se caracterice por la mera imposición de políticas del primero sobre el

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el “Taller: Estado del arte de la economía política internacional (EPI) en Latinoamérica”, realizado en la Universidad del Rosario, Bogotá (Colombia), el 3 y 4 de noviembre de 2016. Se agradecen los comentarios de Diana Tussie, los asistentes al taller y los evaluadores anónimos; naturalmente, se los exime de responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

** Sociólogo y doctor en Ciencias Sociales, en ambos casos por la Universidad de Buenos Aires. Investigador asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, con sede en el Centro de Estudios Sociales de la Economía del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín; investigador asociado del Área de Relaciones Internacionales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Correo electrónico: pablonemina@yahoo.com.ar. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8951-3248>

segundo. Tampoco el Fondo se muestra invariablemente disconforme frente a los incumplimientos de los países. El presente trabajo propone un abordaje teórico a la relación entre el FMI y los gobiernos prestatarios. Se recuperan los aportes de la economía política internacional sobre la incidencia de los intereses de las potencias y el sector financiero, los burocráticos y los de los actores locales del país prestatario. Así mismo, el marco de análisis recupera los aportes de la teoría sociológica constructivista con respecto a la definición del FMI y los gobiernos como actores sociales, el carácter restrictivo y habilitante que las estructuras poseen sobre la agencia, y sus implicancias sobre la autonomía.

Palabras clave: *FMI, gobiernos prestatarios, intereses, autonomía relativa.*

The Relationship between the IMF and Borrowing Governments in a Theoretical Viewpoint. The Contribution of IPE Centered on Interests

Abstract

The ability to provide financial assistance along with its role as auditor and guarantor of economic programs provides the International Monetary Fund (IMF) with an important power resource when intervening countries that face external imbalances. Regardless, the mere imposition of policies of the IMF over the borrowing governments does not characterize their relationship, neither that the IMF invariably shows dissatisfaction with the countries' non-compliance. This paper proposes a theoretical contribution for analyzing the relationship between the IMF and the borrowing governments based on the International Political Economy's (IPE) contributions about the incidence of the interests of world power countries and the financial sector, bureaucracies, and domestic actors of the country. The framework of analysis also considers the contributions of the constructivist sociological theory about the characterization of the IMF and the borrowing governments as social actors, the restrictive and enabling character that structures have over the agency, and their implications for autonomy.

Keywords: *IMF, borrowing governments, interests, relative autonomy.*

A relação entre o FMI e os governos tomadores de crédito. O apporte da EPI centrado na incidência dos interesses

Resumo

A capacidade de prover assistência financeira junto com seu rol de auditor e garante de programas econômicos, lhe proporcionam ao FMI um importante recurso de poder ao momento de intervir quando os países atravessam desequilíbrios externos. Isto não significa que a relação entre o FMI e os governos mutuários se caracterize pela mera imposição de políticas do primeiro sobre o segundo. Também não o Fundo se mostra invariavelmente desconforme frente aos incumprimentos dos países. O presente trabalho propõe uma abordagem teórica à relação entre o FMI e os governos mutuários. Recuperam-se os aportes da Economia Política Internacional sobre a incidência dos interesses das potências e o setor financeiro, os burocráticos e os dos atores locais do país mutuário. Igualmente, o marco de análise recupera os aportes da teoria sociológica construtivista com respeito à definição do FMI e os Governos como atores sociais, o carácter restritivo e habilitante que as estruturas possuem sobre a agência, e suas implicâncias sobre a autonomia.

Palavras-chave: *FMI, governos mutuários, interesses, autonomia relativa.*

Introducción

En tanto institución encargada de preservar el orden monetario y financiero internacional, el FMI juega un papel central en la dinámica económica y política de los países deudores. La capacidad de proveer asistencia financiera, junto con su rol de auditor y garante de programas económicos ante la comunidad financiera internacional, le proporciona un importante recurso de poder al momento de intervenir cuando los países atraviesan desequilibrios externos. Así, en muchas ocasiones, el Fondo aprovecha su diferencial de poder para imponer condiciones que pueden expresar los intereses de los países centrales (Ugarteche, 2016), del sector financiero internacional (Gould, 2006) o de su propia burocracia (Vaubel, 1991). Aunque el Fondo ha logrado promover reformas macroeconómicas en países industrializados (Broome & Seabrooke,

2007), el principal éxito del FMI fue impulsar la financialización en los países en desarrollo a través de sus recomendaciones y condicionalidades (Woods, 2006).

No obstante, la relación entre el FMI y los gobiernos prestatarios no constituye un vínculo lineal y previsible. Vreeland (2003) observó que, en ocasiones, los gobiernos que promueven políticas económicas liberales le piden al organismo que establezca condicionalidades relativas a las reformas pro mercado que tienen en agenda, para reforzar su posición política en el frente interno. Por otra parte, es frecuente que las condicionalidades impopulares, como un ajuste fiscal o la flexibilización de las leyes laborales, no sean implementadas en su totalidad (Bird, 2002; Dreher, 2009); a su vez, ante este escenario la imposición de una sanción por parte del Fondo está condicionada por el apoyo externo que posea el gobierno y la afinidad que exista con el organismo (Kedar, 2013). De este modo, la relación no constituye un vínculo en el cual el FMI constantemente impone y los gobiernos acatan; ni tampoco uno donde el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los incumplimientos de los países.

El presente trabajo propone una contribución sobre el estatus teórico de la relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito, que recupera los aportes de la economía política internacional sobre el condicionamiento de los intereses y la codeterminación entre política internacional y nacional. Así mismo, se recuperan aportes de la teoría sociológica constructivista con respecto a la definición del FMI y los gobiernos como actores sociales, el carácter restrictivo y habilitante que las estructuras poseen sobre la agencia, y sus implicancias sobre la autonomía.

El trabajo se organiza en cinco apartados. En los dos primeros se repasan las principales contribuciones desarrolladas desde las relaciones internacionales y la economía para el estudio de la relación entre un organismo internacional (en este caso el FMI) y el gobierno de un país tomador de crédito. En el tercer apartado se explicita el aporte de la teoría sociológica para la comprensión de la interrelación entre estructura y agencia como fundante de la acción social. En la siguiente sección se analizan en detalle los principales antecedentes que desde la economía política

internacional destacaron la incidencia de los intereses, presentados según la fuente del interés que identifican: de actores externos, institucionales o nacionales. Cierra el trabajo un apartado de conclusiones.

Relaciones internacionales. Estados e intereses dados

Toda vez que las relaciones internacionales tienen por objeto de estudio a los asuntos internacionales, el análisis de la relación entre un organismo multilateral como el FMI y un Estado obliga a repasar los aportes de esta disciplina. Para ello, se presenta un recorrido histórico de los planteos centrales de las cuatro principales perspectivas: el realismo y el liberalismo (y el neorrealismo y el neoliberalismo, sus reformulaciones más recientes), que constituyen las perspectivas dominantes, el marxismo y el constructivismo (Salomón, 2002). En función de las características del objeto de estudio, se hace especial hincapié en el análisis de cómo conciben la relación entre los organismos internacionales y los Estados.

Realismo y liberalismo

El realismo parte del supuesto de considerar a los Estados-nación como los actores centrales de la arena internacional. El campo internacional es concebido como un espacio anárquico *hobbesiano*, conformado por Estados egoístas que actúan en beneficio propio. Los Estados 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). El realismo es pesimista respecto de las posibilidades de eliminar el conflicto y la guerra, en tanto rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y considera al conflicto como constitutivo del sistema internacional (Walt, 1998). Siguiendo esta línea, concibe a los organismos internacionales como reflejo de la estructura de poder del sistema mundial y les otorga una reducida o nula autonomía¹ (Mearsheimer, 1994/95, p. 13). Por lo tanto, en el análisis

¹ Se entiende por autonomía la capacidad de actuar de manera independiente (Woods, 2003, p. 96). Más adelante se desarrolla la explicación referida a este concepto.

de los conflictos internacionales estos organismos pasan a ser irrelevantes o subestimados como apéndices de los Estados dominantes.

En las primeras décadas del siglo XX se estructuró la perspectiva liberal, cuya tradición se remonta al pensamiento que abreva de la teoría política liberal desarrollada desde el siglo XVII por Kant, Locke, Hume y Jefferson, entre otros (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993). El liberalismo acepta la centralidad de la anarquía como componente organizador del espacio internacional y el supuesto de los Estados como actores egoístas, pero señala que aun en esas circunstancias puede generarse un comportamiento cooperativo. La clave reside en la interdependencia económica, que desalienta a los Estados a usar la fuerza contra otros, dado que la guerra amenaza la prosperidad de ambos. En este marco los organismos internacionales pueden ayudar a los Estados a superar el egoísmo, principalmente a través de alentar la renuncia a las ganancias inmediatas en pos del beneficio de la cooperación durable. No obstante, el papel de estos organismos está subordinado a los intereses de los Estados, que son los actores centrales del campo internacional (Walt, 1998, p. 32).

Hacia finales de la década de los setenta, el realismo y el liberalismo atravesaron por importantes reformulaciones en los supuestos e implicancias de su análisis, por lo cual comenzaron a ser designados como neorealismo y neoliberalismo. La publicación de *Theory of International Politics* de Waltz en 1979 da surgimiento al neorealismo. El autor critica la noción de interdependencia, la cual —afirma— es un mito que oscurece las realidades de la política internacional y alienta una falsa creencia sobre las condiciones que pueden promover la paz. Waltz mantiene los supuestos del realismo clásico (los Estados son los principales actores de la política internacional y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional), pero argumenta que el comportamiento de los Estados se explica más por los constreñimientos sistémicos que enfrentan que por los atributos que poseen (Salomón, 2002, p. 12). En este sentido, establece una analogía entre la política internacional y el mercado. El sistema internacional funciona como un mercado interpuesto entre los actores económicos y los resultados que producen, lo cual condiciona sus cálculos, comportamientos e inte-

racciones. Esta analogía propicia el uso de modelos de acción racional para explicar el comportamiento de los Estados (Salomón, 2002, p. 13).

El neoliberalismo se articula a partir del programa de investigación estructural modificado de Keohane (Salomón, 2002, p. 14). El mismo surge para explicar lo que aparece como un mundo más complejo en el que otros actores, además de los Estados, demuestran tener incidencia sobre los sucesos internacionales. En un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado son juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional, que ahora debe considerar el papel de las empresas multinacionales y los organismos multilaterales, entre otros actores. La principal diferencia que muestra con el liberalismo clásico es la separación entre cooperación y armonía. Mientras que la armonía exige total identidad de intereses, la cooperación solo puede tener lugar en situaciones en las que haya una combinación de intereses conflictivos y complementarios. Esto tiene implicancias para la concepción sobre los organismos internacionales, ya que si el liberalismo considera que los organismos internacionales son el resultado de la cooperación, el neoliberalismo da vuelta el argumento y plantea que son esos organismos los que facilitan la cooperación y la hacen más resistente a los cambios en la estructura de poder mundial, en tanto proveen un marco institucionalizado para resolver problemas de acción colectiva (Martin, 2005, p. 4).

El neoliberalismo también presenta diferencias respecto del neorrealismo. Primero, mientras que el neorrealismo sostiene que mediante la cooperación los Estados buscan sobre todo mejorar su posición relativa de poder frente a los demás, el neoliberalismo argumenta que, en general, prevalece el deseo entre los Estados de obtener beneficios absolutos. Esto lleva a los neoliberales a relativizar el alcance de las restricciones que establece la anarquía sobre el comportamiento de los Estados, y a mostrarse más optimistas respecto de las posibilidades de lograr una cooperación internacional más duradera y menos dependiente de las relaciones de poder entre Estados. Segundo, el neoliberalismo manifiesta un mayor interés en estudiar el comportamiento de los organismos internacionales, en tanto considera que poseen la capacidad de modificar la percepción que tienen los Estados

sobre sus propios intereses, contribuyendo a lograr la cooperación (Keohane, 1988).

Sin embargo, se aprecian algunos puntos de coincidencia entre ambas perspectivas. Primero, aunque difieren sobre si los Estados priorizan el logro de beneficios relativos o absolutos, coinciden en ubicar a Estados egoístas como los actores dominantes en el sistema internacional. Segundo, ambas perspectivas asumen la racionalidad instrumental como supuesto de partida de la indagación, lo cual las lleva a considerar las identidades y los intereses como datos. Aunque aceptan que los procesos y las instituciones como organismos internacionales pueden cambiar el comportamiento de los Estados, las identidades y los intereses permanecen inalterables.² Tercero, coinciden en la utilización del concepto de régimen. Según la definición consensuada, “los regímenes internacionales son principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982, p. 186).³

En el marco del análisis de la política mundial como análoga a un mercado donde intervienen competidores que buscan maximizar su beneficio, los organismos internacionales aparecen mediando entre Estados, limitándose a modificar estructuras de incentivo y oportunidad a partir del control de información económica, y a solucionar problemas que surgen por información incompleta. Desde esta perspectiva el otorgamiento de un crédito por parte del FMI sería una señal de que ese país tiene un buen manejo de la economía.⁴ Así, ambas

² Para los neoliberales, los organismos internacionales pueden modificar la percepción de los Estados sobre sus intereses, pero no los intereses en sí.

³ La definición no fue aceptada universalmente por todos los teóricos de las relaciones internacionales. Por ejemplo, Strange (1982) criticó el concepto por su vaguedad e imprecisión. Además, señala que el término régimen oculta lo realmente importante y subyacente: las relaciones económicas y de poder.

⁴ En esta línea, Knight y Santaella (1997) argumentan que la aprobación de un acuerdo es consecuencia de la necesidad del país de obtener financiamiento y la implementación previa por parte del país de las medidas usualmente requeridas por el Fondo (reducción del gasto y devaluación de la moneda).

perspectivas coinciden —implícita o explícitamente— en que, en tanto instrumentos creados para satisfacer el interés de los Estados, el papel de los organismos internacionales queda limitado a ayudarlos a maximizar sus intereses. Por ello, la autonomía de los organismos está determinada, en última instancia, por la utilidad que su acción posea para los Estados. Si estos consideran que no son funcionales a sus intereses, les retirarán su apoyo (Barnett & Finnemore, 1999, p. 703).

Si bien ambas perspectivas aportan elementos que contribuyen al análisis de la dinámica de la política internacional, poseen tres limitaciones para el estudio propuesto. Primero, debido a que ontológicamente son teorías sobre Estados, no proveen una base teórica que permita analizar a los organismos internacionales como un actor social, con la capacidad de actuar a partir de sus propios intereses (Barnett y Finnemore, 1999, p. 706). En este sentido, Karns y Mingst (1992) señalan que, además de crear oportunidades para la interacción entre Estados, los organismos internacionales ejercen influencia e imponen constreñimientos sobre las políticas de sus miembros mediante la construcción de agendas y la exigencia a los gobiernos de tomar posición en temas concretos. Segundo, consideran que los Estados son actores, pero con intereses y expectativas dados. Tercero, comprenden al Estado como un actor unitario y homogéneo, por lo cual no analizan los conflictos de intereses entre grupos en su interior. Al respecto, Frenkel y O'Donnell (1978) identificaron que los programas de ajuste del FMI benefician a los sectores exportadores y financieros por sobre los productivos, lo que permite comprender el apoyo que brindaron los primeros a su implementación. Así, proponen una mirada que abre la ‘caja negra’ del Estado y permite ver los conflictos entre sectores específicos.

Teoría crítica

Aunque con una presencia más variable y menos destacada que las perspectivas citadas anteriormente, la tradición marxista también ha ocupado un lugar relevante en el pensamiento de las relaciones internacionales. Salomón (2002, p. 27) identifica “tres olas” de teorización marxista: la teoría de la dependencia a mediados de los sesenta, el

enfoque sistema-mundo durante la década de los setenta y la teoría crítica a principios de los años ochenta. Así mismo, muchos de los partícipes de los debates sobre la naturaleza capitalista del Estado reflexionaron en la década de 1990 sobre la reconfiguración del rol estatal en el marco del proceso de globalización, entre los cuales se destaca la escuela británica del *Open Marxism* (Míguez, 2017, p. 44).

La teoría crítica se opone a las teorías tradicionales a las cuales denuncian por su sesgo ideológico antiemancipatorio. Al considerar las variables sociales como fijas y establecer como guía de acción para los Estados la maximización de su seguridad, la teoría tradicional contribuye a reproducir un sistema internacional injusto y limitar las posibilidades de cambio (Gill, 1990, p. 26).

Cox (1981, 1987), uno de los referentes más destacados de la teoría crítica, centra su análisis en la cuestión del cambio en el orden internacional. El autor señala que la autonomía del Estado y la posibilidad de proponer alternativas a la forma neoliberal dominante ha sido erosionada a través de un proceso de internacionalización. Esto lleva a que los Estados actúen como instrumentos de ajuste de la actividad económica nacional en función de las exigencias de la economía global. Si bien el Estado retiene un rol significativo en la economía política mundial, no puede pensarse que posea total autonomía, ya que está subordinado a las necesidades e intereses del capital. Igualmente, indica que las diferencias entre las configuraciones políticas nacionales son altamente significativas para comprender su comportamiento en la arena internacional.

La perspectiva crítica ofrece dos elementos que enriquecen la comprensión del comportamiento del Estado. Primero, el análisis de los condicionamientos que impone el modelo de acumulación. Al enfatizar las restricciones que la estructura impone sobre las alternativas de acción disponibles, evidencian las limitaciones de los enfoques que analizan el comportamiento del Estado considerando exclusivamente la existencia de voluntad política y la disponibilidad de recursos. Segundo, destaca la necesidad de analizar los conflictos de clase en su interior, lo cual permite criticar la noción de Estado como actor

homogéneo y unitario presente en el realismo y el liberalismo (Evans, 1993; Míguez, 2017).

No obstante, la perspectiva presenta limitaciones para el análisis del objeto de estudio propuesto. Primero, al igual que la teoría tradicional, no provee una base teórica que permita analizar a los organismos internacionales como actores sociales con autonomía; por el contrario, los estudios marxistas suelen soslayar la relevancia de estos organismos, ya sea porque los conciben como instrumentos políticos de los países centrales (Toussaint, 2004) o porque eligen analizar las macroestructuras económicas que condicionan sistémicamente el comportamiento de los Estados y, por ende, de los organismos internacionales (Wallerstein, 2005). Si bien algunos trabajos centran el análisis en el comportamiento del FMI, muestran una escasa consideración a los diversos procesos y factores que median entre la estructura económica mundial y el comportamiento de un organismo internacional; esto los lleva a caracterizar al organismo como —por ejemplo— un mero instrumento del poder financiero (Lichtensztein, 2010). Sin perjuicio de la influencia que poseen las finanzas sobre el FMI, el impulso que actualmente se ha dado en Grecia a la reestructuración de la deuda y a cierto relajamiento de las políticas de austeridad (Moschella, 2016) invita a matizar el alcance explicativo de ese enfoque.

Segundo, y en relación con lo anterior, las estructuras mundiales que condicionan la acción de los Estados y organismos multilaterales son consideradas exclusivamente en su dimensión material, esto es, en tanto estructuras económicas que condicionan la distribución del excedente entre Estados y, a su vez, entre clases en el interior de estos. A pesar de la importancia que poseen los efectos de la división internacional del trabajo para la comprensión de los condicionamientos que establece la estructura de poder mundial sobre los Estados y el FMI, la consideración de la dimensión intersubjetiva de esas estructuras aparece como una tarea igualmente relevante para comprender las relaciones entre organismos internacionales y Estados. Wendt (1994) señala que las estructuras intersubjetivas, definidas como entendimientos compartidos, expectativas y conocimiento

social integrado en instituciones, otorgan sentido a las estructuras materiales; esto cobra especial relevancia toda vez que la acción se orienta en términos de sentido.

Economía. Neutralidad y racionalidad perfecta

Los trabajos inscriptos en esta disciplina contribuyen principalmente a analizar los efectos de los programas del FMI sobre los indicadores económicos de los países prestatarios. En este sentido, si bien gran parte de los acuerdos del FMI son relativamente exitosos en estabilizar la economía (Haque & Khan, 1998), poseen un impacto negativo sobre el crecimiento económico (Vreeland, 2003; Przeworski & Vreeland, 2000), el ingreso de inversión extranjera (Jensen, 2004), la distribución del ingreso (Vreeland, 2002) y los niveles de protesta social (Ortiz & Béjar, 2013).⁵

La mayoría de los estudios de economía *mainstream*, la perspectiva dominante dentro de la disciplina, subestima la consideración de la dimensión política de la relación. Siguiendo esta línea, los trabajos pueden distinguirse en dos grupos según cómo conciben a los factores políticos y de qué modo, si corresponde, los integran al análisis. El primer grupo incluye trabajos que prácticamente niegan la necesidad de considerar a la política como una variable relevante para el análisis de la relación entre el FMI y los gobiernos prestatarios, o la consideran una influencia distorsiva sobre el organismo que debe (y puede) ser evitada. Desde esta mirada el FMI es concebido como una institución técnica, depositaria de un saber experto y libre de ‘interferencias’ políticas, que en su relación con los países miembros orienta a estos hacia la implementación de políticas económicas entendidas como sustentables. Se asume que mediante un análisis ‘desapasionado’ de la situación de la economía del país que solicita asistencia y la aplicación de los principios económicos ortodoxos, el Fondo

⁵ Para el caso argentino, uno de los principales prestatarios históricos del FMI, Brenta (2013) encontró que los planes de ajuste combinados con los acuerdos del FMI entre 1958 y 2001 generaron un deterioro del crecimiento, la evolución de los precios y el empleo.

ofrece consejos imparciales en la forma de condicionalidades (Stiles, 1991, p. 5). Las decisiones políticamente sensibles son destinadas al directorio ejecutivo, donde los representantes de los países miembros solucionan sus diferencias y llegan a decisiones políticas a través del consenso, basado en las recomendaciones del *staff* (Stiles, 1991). La principal fortaleza de los trabajos que se insertan en esta perspectiva (Dell, 1983; Gold, 1983) radica en su capacidad prescriptiva y de legitimación de la concepción del organismo como una institución neutral. Sin embargo, esa posición los lleva a omitir que la política es constitutiva de una institución que promueve medidas económicas, ya que toda acción económica siempre beneficia a algún grupo social (Swedberg, 1986, p. 386).

El segundo grupo de trabajos considera que la política debe ser tenida en cuenta en relación entre el Fondo y los gobiernos prestatarios. Pero la adscripción con carácter casi exclusivo al paradigma cuantitativo y la utilización de regresiones como método excluyente de demostración de hipótesis lleva a la simplificación de supuestos y definiciones y, por ende, a conclusiones que presentan significativas limitaciones de alcance explicativo. Al respecto, Bird y Rowlands (2003, p. 1262) manifiestan que una explicación basada exclusivamente en correlaciones estadísticas no puede responder si la baja tasa de préstamos del FMI a países socialistas durante la Guerra Fría expresaba el desinterés de estos países por solicitarlos o el rechazo del Fondo a otorgarlos.

La teoría principal-agente (*P-A*) ofrece acaso los intentos más sofisticados por analizar —desde la economía— la incidencia de la política en la relación entre el FMI y los países prestatarios. Surgida durante la década de 1970 en el ámbito del *management* para estudiar los desvíos en la cadena de mando empresarial, la teoría *P-A* asume que las brechas de información hacen probable que el agente no cumpla totalmente los intereses del principal.

Desde esta teoría se postula que aunque el Fondo es un organismo creado por Estados para atender sus intereses, con el tiempo desarrolló un conjunto de preferencias burocráticas propias para las cuales

los funcionarios tratan de maximizar el presupuesto del organismo, aumentar la dotación de recursos humanos y su independencia de los Estados (Vaubel, 1996). Si bien esta interpretación permite pensar al organismo como un actor con una agenda propia, presenta ciertas limitaciones. Primero, el FMI puede ser tanto el agente de los Estados miembros como el principal del país al cual le impone su condicionalidad (Gutner, 2007, p. 7). Segundo, si se concibe al FMI como agente, hay que considerar la influencia de otros principales, como el sector financiero privado internacional (Gould, 2006). Tercero, en situaciones de incertidumbre se vuelve ontológicamente imposible sostener el supuesto de la acción racional que postula la teoría P-A.⁶

Estructura y agencia en la teoría sociológica constructivista

El interés por validar empíricamente los planteos de la teoría crítica contra la idea de sociedad compuesta por individuos egoístas y racionales, el declive de las perspectivas dominantes que no anticiparon el fin de la Guerra Fría, el creciente rol político de los actores no estatales en el ámbito internacional y la aparición de nuevas problemáticas globales alentaron el ascenso del constructivismo a partir de la década de 1980.

⁶ La teoría racional supone que los actores poseen un conjunto de creencias y deseos de acuerdo con el cual orientan su acción en función de la maximización del beneficio. Recuperando los aportes constructivistas sobre la interrelación entre agencia y estructura, la teoría pragmática postula que los fines no pueden separarse del contexto, ya que expresan tanto los deseos del actor como los condicionamientos de la situación (que, a su vez, necesariamente configuran los intereses del actor). Con base en estos supuestos, Beckert (2016) propone que en aquellas situaciones —características del capitalismo moderno— en las que prima la incertidumbre, los actores despliegan una acción intencionalmente racional, lo cual supone que procuran alcanzar una meta que optimice su utilidad, aunque no conocen los mejores medios para alcanzarla. Para esto, emergen dispositivos que los ayudan a tomar decisiones, entre los cuales destacan las expectativas ficcionales. Se trata de representaciones sociales tales como narraciones, historias, teorías y discursos, no necesariamente verdaderas, sino verídicas, que condicionan y habilitan la acción dado el carácter imprevisible del futuro. Mientras que las expectativas ayudan a tomar decisiones intencionalmente racionales, también afectan la orientación de esas decisiones que informan.

La perspectiva constructivista reinterpreta la sociedad como un ámbito constitutivo en el cual la interacción social está en el centro del análisis, ya que es en —y a partir de— ella donde se definen identidades, intereses y lógicas de acción. A diferencia del racionalismo, el constructivismo se caracteriza por el énfasis que pone en las estructuras normativas y materiales como condicionantes de la acción, el rol de la identidad en la configuración de la acción política y la relación mutuamente constitutiva entre agencia y estructura (Burchill, *et al.*, 2009, pp. 212 y ss.)

Retomando el aporte de la sociología posestructuralista, frente a los racionalistas destaca el rol de las estructuras como conformadas de las identidades e intereses de los actores, y contra la teoría crítica subraya el carácter transformador de la agencia que rompe con el determinismo de las estructuras materiales. En rigor se trata de una perspectiva *estructuracionista*, que enfatiza el impacto de estructuras tanto materiales como simbólicas sobre la acción, y, al mismo tiempo, el rol de las prácticas en mantener y transformar esas estructuras (Burchill, *et al.*, 2009).

Si entendemos a la autonomía como la capacidad de actuar de manera independiente (O'Donnell & Linck, 1973), las consideraciones desarrolladas en secciones anteriores ponen de manifiesto que ni el FMI ni los Estados son totalmente autónomos ni absolutamente prisioneros de intereses hegemónicos; por tal motivo, se hace evidente la conveniencia de concebirlos como actores con autonomía relativa.

Bretheron y Vogler (2006, pp. 16-17) señalan que, para que una entidad sea designada como actor, debe exhibir un grado de autonomía respecto de su entorno y sus componentes internos, y poseer voluntad propia. De este modo, definen a un actor como una entidad capaz de formular propósitos y tomar decisiones, y así involucrarse en alguna forma de acción orientada a fines.

Pero la agencia⁷ no se reduce solo a la voluntad, también deben considerarse las restricciones que los factores estructurales imponen sobre las opciones políticas disponibles. En este punto es importante retomar los planteos de Giddens sobre la teoría de la estructuración, quien concibe a las estructuras simultáneamente como habilitadoras y constrictivas de la acción; estas no determinan por sí solas los resultados, sino más bien proveen “marcos de acción” o patrones distintivos de oportunidades y restricciones dentro de los cuales se despliega la agencia (1998, p. 199). Al mismo tiempo, todas las propiedades sociales estructurales son el elemento y el resultado de las actividades consumadas de modo contingente por actores situados. Así, “las propiedades estructurales de sistemas sociales son tanto un medio como un resultado de las prácticas que ellas organizan de manera recursiva” (Giddens, 1998, p. 61).

A los efectos de este trabajo la perspectiva constructivista en las relaciones internacionales⁸ posee dos aspectos destacables. Primero, permite incorporar en el análisis a actores no estatales, en especial a los organismos internacionales, dada su creciente importancia como prestamistas y en la coordinación de reestructuraciones de deuda en países en desarrollo. Segundo, trasciende la idea según la cual los organismos internacionales son un mero reflejo de las preferencias de los Estados, y supone que estos pueden ser considerados actores autónomos y poderosos en la política global (Barnett & Finnemore, 1999, p. 703). Al respecto, la comprensión de la acción del FMI requiere considerar los intereses del hegemón, pero también de otros países centrales y la propia burocracia del organismo, los cuales si bien pueden coincidir, se trata menos de un supuesto de partida que del resultado contingente de una situación histórica concreta.

⁷ Se entiende por agencia la vinculación temporalmente construida por actores de diferentes entornos estructurales (los contextos relacionales temporales de acción) que, a través de la interacción de la costumbre, la imaginación y el juicio, reproduce y transforma las estructuras en respuesta interactiva a los problemas planteados por la evolución de la situación histórica (Emirbayer y Mische, 1998, p. 970).

⁸ Fearon y Wendt (2003) observan que las diferencias entre constructivismo y enfoques racionalistas remiten menos a una fractura ontológica que a preguntas y enfoques específicos sobre la realidad, que llevan a iluminar aspectos particulares y en no pocas ocasiones complementarios. Agradezco a un/a evaluador/a esta referencia.

Si el constructivismo habilita a concebir a los organismos internacionales como actores que disponen de agencia más allá de la voluntad de los Estados, también introduce elementos que permiten complementar la crítica marxista a la comprensión de los Estados como actores unitarios y homogéneos con intereses dados. Aquí es clave la consideración de las identidades e intereses como variables dependientes de la interacción social, menos que variables exógenas (Fearon & Wendt, 2003, p. 63). En una referencia que se ha vuelto clásica, Wendt (1992, pp. 393-394) señala que el egoísmo de los Estados no deriva de la anarquía, sino que es consecuencia de las características que toma la interacción entre ellos. Según el autor, no hay una lógica externa a la anarquía, excepto por las prácticas que crean y reproducen una estructura de identidades e intereses acorde a ella.

Las estructuras se constituyen por sentidos colectivos, los cuales están basados en condiciones materiales, pero también subjetivas. Comprender cómo las estructuras no materiales condicionan la identidad de los actores es importante porque las identidades informan a los intereses, y estos, a las acciones. Así, menos que un conjunto de intereses definidos de manera exógena, los actores internacionales promueven diferentes intereses en función del contexto en el cual se encuentran, el rol que ocupan y la problemática específica en discusión.

El enfoque de economía política internacional centrado en los intereses⁹

La EPI surge durante la década de 1970 para abordar la controversia acerca del rol de las empresas transnacionales en la política internacional. Mientras que las miradas más extremas señalaban que las empresas multinacionales ponían en jaque al Estado, otros reconocían que la política exterior ya no podía concebirse sin referencia a los intereses privados que estaban entrelazados con el Estado, ya sea para condicionarlo o buscar su impulso (Tussie, 2015, p. 160). En este sentido,

⁹ Esta sección amplía y revisa elementos presentes en Nemiña (2017).

se entiende a la economía política internacional como la disciplina que estudia la relación cambiante entre sistemas políticos (nacionales o internacionales) y fuerzas económicas en el plano internacional, es decir, analiza cómo los hacedores de política son afectados por las fuerzas económicas, y cómo ellos, a su vez, afectan a esas fuerzas (Woods, 2000, p. 1; Leiteritz, 2005b, p. 53). Como indica Strange:

[A]nte los polítólogos, uno reclama sin cesar que se preste mayor atención a los factores económicos, a los mercados, a los precios y a las finanzas. Ante los otros, los economistas, uno clama sin cesar y con igual vehemencia a favor de la relevancia de decisiones que son esencialmente subjetivas y políticas, de la importancia del derecho y la organización para el funcionamiento de los mercados y para acomodar el comportamiento de los operadores del mercado, y a favor del papel de la historia y de las percepciones de la historia en el proceso político (2001, p. 57).

A continuación, se pasa revista a los estudios que profundizan el análisis respecto de las diferentes fuentes de interés que condicionan la autonomía tanto del FMI como de los gobiernos. La presentación de los trabajos se organiza según se trate de intereses de actores externos, institucionales o nacionales.

Los intereses de Estados Unidos

Existe consenso en resaltar la destacada capacidad de influencia que posee Estados Unidos sobre la relación entre el FMI y los países prestatarios. Sin importar las perspectivas teóricas o posiciones políticas, todos reconocen que el país más poderoso del mundo en términos de recursos económicos, políticos y militares, puede incidir directamente sobre el rumbo de la relación. Sin embargo, surgen diferencias cuando se analiza cómo ejerce Estados Unidos esta influencia, y cuál es su alcance.

Según Kahler (1992), Estados Unidos logra condicionar el comportamiento del Fondo a partir de los mecanismos de selección del *staff*

y la gerencia, la orientación política de la condicionalidad y las características de los acuerdos de financiamiento. Al respecto Ugarteche (2016, p. 85) menciona el doble estándar: las evaluaciones del FMI previas a la reciente crisis financiera subestimaron los desequilibrios de la economía norteamericana, mientras que en los países en desarrollo reclamó la implementación de políticas de ajuste. Conforme con Dreher y Jensen (2005), los acuerdos que firman países aliados de Estados Unidos poseen menos condicionalidades. Y diversos trabajos muestran que la afinidad política con Estados Unidos permite a los países facilitar su ingreso al organismo (Kedar, 2012), recibir un crédito del Fondo (Thacker, 1999) o evitar la inclusión de reformas muy exigentes (Momani, 2004).

Por su parte, Woods (2003) analiza cuatro mecanismos de influencia de Estados Unidos sobre el FMI: la capacidad de vetar la ampliación de recursos del organismo, el otorgamiento de financiamiento a países aliados (o la negativa a países con los que existe un enfrentamiento), la selección del *staff* y la gerencia, y la estructura formal de voto y poder. Sin negar el poder que posee Estados Unidos, la autora advierte que el Fondo no puede considerarse un mero instrumento de la política de ese país. Si el FMI no tuviera autonomía, sería redundante y no tendría mayor legitimidad o poder que cualquier otra agencia gubernamental de Estados Unidos (p. 93).

Woods (2006, p. 38) señala que si bien Estados Unidos establece los parámetros generales de acción dentro de los cuales el FMI desarrolla su actividad, y por ello su posición es clave para comprender los márgenes de acción que poseen tanto el organismo como los países prestatarios, su influencia se ve limitada por diversos motivos. Primero, menos que un supuesto dado de antemano, los intereses de Estados Unidos son el resultado de disputas en el interior del sistema político norteamericano. Son conocidos los conflictos que muchas veces emergen entre el Congreso y el ejecutivo, o entre el Departamento de Estado y el Tesoro, en relación con los temas monetarios y financieros internacionales; incluso, suelen observarse diferencias entre los funcionarios de la misma dependencia (Blustein, 2005).

Segundo, en algunas circunstancias cuando Estados Unidos no tiene un interés específico sobre los temas en agenda del FMI, lo deja a cargo de la situación. Tercero, otros países influyen sobre el organismo, los cuales no siempre comparten el mismo interés que Estados Unidos (Woods, 2006, p. 38). Al respecto, García Heras (2008) afirma que, a pesar de enfrentar la oposición de Estados Unidos, en 1962 el FMI otorgó un crédito a Argentina porque lo consideraba un ejemplo de la aplicación de la doctrina económica que propagaba.

Influencia de los países centrales y el sector financiero

Oatley y Yackee (2004) analizan la magnitud de los créditos otorgados por el Fondo durante el período 1985-1998, y encuentran que los créditos más grandes se destinan a los países a los cuales los bancos norteamericanos han prestado en mayor cantidad. Así, concluyen que los intereses financieros priman por sobre los de política exterior a la hora de explicar la influencia de Estados Unidos sobre la entrega de créditos del FMI. En esta línea, Copelovitch (2007) encuentra que la intensidad del interés y homogeneidad de la posición de los países del G5 (Estados Unidos más Japón, Alemania, Francia y Reino Unido) inciden de forma positiva sobre la magnitud de los créditos que otorga el FMI. Así mismo, señala que las diferencias dentro del G5 se manifiestan en créditos de menor magnitud.¹⁰ Esto destaca la pertinencia de tomar en cuenta los intereses de las demás potencias centrales, junto a la necesidad de analizar la influencia que ejercen los actores políticos domésticos sobre los Estados para que promuevan sus intereses específicos.

Gould (2006) plantea que debe considerarse la influencia que ejercen las instituciones financieras privadas, ya que su apoyo es importante para que los programas del Fondo con los países prestatarios tengan éxito. La autora observa que los programas suscriptos por países que estaban comprometidos en una renegociación de deuda contienen más condiciones amigables para los bancos. Así, concluye que, a pesar de que el

¹⁰ Barro y Lee (2002) llegan a conclusiones semejantes.

sector financiero no posee acceso a los mecanismos institucionalizados de influencia sobre el Fondo que poseen los Estados, consiguen de todos modos incidir sobre aquel.

La intensa promoción de las reformas neoliberales en América Latina y Europa del Este por parte del Fondo y otras instituciones multilaterales durante la década de los noventa motivó la concepción del organismo como integrante del “complejo Wall Street-Tesoro”, que reproducía los intereses de los centros financieros y de poder político internacional (Bhagwati, 1998). Para Stiglitz (2002), esto sucede porque buena parte de sus funcionarios circulan continuamente entre las IFI, las áreas económicas de los gobiernos y el sector financiero, y, por ende, existe una comunidad epistémica que enfoca los problemas desde una perspectiva e ideología que privilegia a las finanzas. Para cambiar esta situación, el autor propone aumentar el poder de voto de los países en desarrollo y la representación de los funcionarios de esos países en el *staff* del FMI.

Sin embargo, esto no garantiza por sí mismo el objetivo de consolidar una institución de coordinación monetaria global que promueva el interés de la comunidad internacional por sobre el de los países poderosos. Primero, durante más de cien años el pensamiento sociológico ha enseñado que una institución es mucho más que la suma de los individuos que la integran (Durkheim, 1982 [1895], p. 23). Si bien la ideología de los funcionarios incide sobre el devenir de la institución, los aspectos estructurales, como las tradiciones, expectativas, jerarquías y la estructura de toma de decisión, condicionan la acción de los sujetos que la conforman (Giddens, 1998).

Segundo, aun asumiendo que se lograra conformar mayoritariamente al FMI con funcionarios que adscriben a la heterodoxia y que a su vez no poseen vínculos con las finanzas internacionales, existen restricciones para que ello se plasme en un cambio del comportamiento que despliega en sus relaciones con los países prestatarios, debido a los hábitos generados por las burocracias previas (Woods, 2006, p. 2).

Los intereses internos de la organización

Woods señala que los organismos internacionales se debaten entre satisfacer los deseos de los países dominantes y mantener su independencia y credibilidad como agencias técnicas, para lo cual deben ser percibidos como instituciones legítimas, esto es, que orientan su acción con base en reglas y objetivos determinados colectivamente (2003, p. 94). Esta legitimidad es fuente de poder y resistencia (Foucault, 1976), ya que es con base en ella que el FMI puede concebirse como un actor social con entidad propia que promueve sus propios intereses.

Al igual que toda institución, el FMI posee como primer objetivo perdurar en el tiempo (Babb & Buira, 2005). Para esto precisa recursos simbólicos y materiales, que, a su vez, le otorgan autonomía de acción. Strange (1974) identifica dos fuentes de autonomía del FMI: a) un fondo de recursos propio, conformado por las cuotas que aportan los países miembros;¹¹ y b) la creciente capacidad de decisión que han adquirido sus funcionarios. A medida que el trabajo del directorio ejecutivo se recarga y complejiza, depende en mayor medida de la opinión del *staff*, que en algunos casos persigue su propia agenda orientada a ganar poder, prestigio o autonomía de las potencias (Martin, 2006).¹²

En este sentido, Vaubel (1991) muestra que durante los períodos de revisión regular de las cuotas, el FMI ingresa en un proceso de otorgamiento expeditivo de créditos (*hurry-up lending*) con el objetivo de reducir sus recursos disponibles y justificar el reclamo por un aumento de las cuotas (y, por ende, de sus recursos). Por otra parte, durante la década de 1990 el *staff* del FMI impulsó la eliminación de las restricciones a la cuenta de capital en los países en desarrollo (Leiteritz, 2005a; Chwieroth, 2010).

¹¹ A partir de la aprobación de la 14^a revisión de cuotas en enero de 2016, el total de cuotas del FMI asciende a 659 000 millones de dólares.

¹² Broome (2008, p. 145) señala que la reputación como intermediario capaz de ayudar a los gobiernos a mejorar su solvencia mediante la provisión de garantías simbólicas acerca de sus intenciones políticas a los acreedores es una fuente adicional de autoridad. Sin embargo, indica el autor, el esfuerzo por desempeñarse como intermediario no lleva necesariamente a resultados positivos. Al respecto, Bird y Rowlands (2008, 2009) encontraron que el efecto catalítico de los acuerdos con el FMI sobre los flujos de capital privados es muy modesto.

Con todo, el organismo y el *staff* poseen autonomía limitada. En términos financieros, el Fondo incentiva la utilización de su financiamiento, dado que sus gastos operativos se financian a partir de los intereses que pagan los países sobre los préstamos. Por otra parte, diversos autores han caracterizado al FMI como una institución verticalista y centralizada, en la cual el directorio ejecutivo y la gerencia conservan un amplio poder de decisión (Babb, 2003; Momaní, 2007).

La política institucional del país prestatario también incide en la relación. En cuanto a los conflictos entre funcionarios y la estructura organizativa del gobierno, Woods (2003) argumenta que la capacidad de influencia de los programas del FMI está positivamente correlacionada con la existencia de una relación de cercanía entre los funcionarios de ambas instituciones. Así mismo, Hyde y O'Mahony (2008) observan que los gobiernos buscan evitar la suscripción de acuerdos en períodos eleccionarios, pues estos limitan el margen para aumentar el gasto público.

El régimen político también afecta la relación con el Fondo. La suscripción de un acuerdo con un país donde impera un régimen presidencialista aparece como una tarea menos compleja que en otro donde existe un régimen parlamentario, dado que en el primero la capacidad de decisión está centralizada en un solo individuo —que eventualmente puede recibir sugerencias de sus colaboradores más cercanos—, y en el segundo deben entablarse conversaciones con los referentes de los principales sectores políticos (Tsebelis, 2002). Por este motivo, el Fondo prefiere negociar con países donde el poder político está concentrado, ya que la posibilidad de que se implementen los cambios requeridos es mayor (Vreeland, 2002).

Los intereses del deudor

Aunque el financiamiento del Fondo puede ser decisivo ante crisis externas, la disposición política del prestatario posee un rol central, debido a que el FMI no puede implementar sus propios programas (Kahler, 1993, p. 376). En este sentido, los acuerdos con el FMI incluyen condicionalidades que generalmente buscan orientar el rumbo de la

política económica hacia la ortodoxia, y, por lo tanto, pueden generar resistencia en un gobierno que procura llevar adelante un programa económico heterodoxo, o simpatía en una administración que comparte los lineamientos neoclásicos.

Vreeland (2003) cuestiona que los países requieran financiamiento del organismo solo cuando atraviesan una crisis de balanza de pagos. En este sentido, menciona el caso de Uruguay en 1990, cuando, a pesar de no necesitar divisas, el gobierno liberal de Lacalle suscribió un acuerdo con el FMI para reforzar la presión hacia los sindicatos y sectores empresarios que se oponían a las reformas de mercado; y de Tanzania, que, pese a atravesar por una crisis externa a comienzos de la década de 1980, se negó a acordar un programa porque el gobierno no estaba dispuesto a aceptar las condicionalidades que reclamaba el organismo. Los casos señalados resaltan que la comprensión de la decisión de un gobierno de entrar en un acuerdo con el FMI requiere tomar en cuenta no solo la situación económica, sino también el contexto político.

Siguiendo esta línea, Nooruddin y Woo (2015) observan que si bien la situación económica es un factor relevante para predecir la disposición de un país a acordar un programa con el FMI, los países con regímenes democráticos son más propensos a buscar financiamiento para mitigar los efectos sociales y políticos negativos de una profunda crisis. No obstante, esto no se traduce necesariamente en gestiones exitosas ante el organismo. Durante mediados de la década de 1970, el Fondo denegó créditos a diversas democracias que profundizaban las reformas populares en América Latina y atravesaban por desequilibrios externos, pero aprobó rápidamente créditos a las dictaduras de Chile, Argentina y Uruguay, que tomaron el poder en el marco del Plan Cóndor y promovieron la implementación de reformas neoliberales (Kedar, 2013; Nemiña y Larralde, 2018). Del mismo modo, entre 1979 y 1981 aprobó créditos a Perú (Ugarteche, 1986) y Jamaica (Bernal, 1984) para apoyar a gobiernos conservadores que implementaban programas de ajuste.

Al respecto, Kahler (1993) indica que la política nacional puede ser motivo de apoyo o resistencia a un programa con el FMI a través de la

ideología de la administración y los principales actores políticos, el estilo personal y las preferencias económicas del presidente, y los intereses económicos de los grupos interpelados por los temas en agenda. Con todo, el autor plantea que la probabilidad de suscripción de un acuerdo debe tomar en cuenta elementos adicionales a las simpatías o rechazos que genera, ya que en ocasiones los actores que se benefician de las medidas económicas de los programas no están en condiciones de ejercer presión para que se apruebe, mientras que los grupos poderosos sin capacidad formal de decisión pueden influir sobre el acuerdo. Esto requiere considerar la estructura de poder interna de los países, a fin de evaluar la capacidad de influencia de cada actor.

Conclusión

La EPI parte de dos supuestos: la promoción de un interés económico implica necesariamente la defensa de determinados intereses políticos por sobre otros (y, al mismo tiempo, las decisiones políticas tienen implicancias económicas); y existe una interrelación entre la política internacional y nacional. Esto pone de manifiesto las limitaciones que la separación entre economía y política, por un lado, y política local y exterior, por otro, imponen para el estudio de la relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de crédito.

Las discusiones entre el FMI y un gobierno por un acuerdo que incluye financiamiento y condicionalidades involucran variables económicas, porque el objeto de la negociación gira en torno a la modificación de indicadores monetarios, fiscales, cambiarios y financieros; 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, lo cual remite a la esencia de la política (Strange, 2001, p. 85).

Por otra parte, las negociaciones internacionales ponen de manifiesto la interrelación entre la política nacional y la exterior como un proceso de dos niveles, toda vez que la política interna puede afectar las negociaciones internacionales, y que la dinámica política internacional

puede estar orientada a cumplir objetivos domésticos (Nemiña & Zelicovich, 2016).

La complejidad del vínculo entre el FMI y los gobiernos prestatarios sugiere evitar tomar a estas instituciones como actores unitarios con preferencias dadas de antemano. En términos internos, en buena parte de los asuntos importantes existen divergencias entre los funcionarios del organismo y el gobierno acerca de las líneas de acción por seguir y los intereses por priorizar; con relación a las influencias externas, incluso Estados Unidos, que posee una posición dominante dentro del Fondo y en la esfera internacional, debe tomar en cuenta la posición de otras potencias y de los actores financieros, empresarios y sindicales con intereses en los temas en discusión al momento de procurar incidir en un acuerdo.

La propuesta teórica se construye con base en la interrelación entre agencia y estructura. La consideración del FMI y los países como actores capaces de formular propósitos y tomar decisiones permite superar los determinismos estructurales. No obstante, las restricciones que impone el contexto económico y político sobre las opciones disponibles limitan la agencia. En breve, las consideraciones previas permiten concebir al FMI y a los gobiernos tomadores de crédito como actores con autonomía relativa, y su relación como un vínculo complejo y dinámico, cuyo resultado no está determinado de antemano.

Referencias

- Babb, S. (2003). The IMF on sociological perspective: a tale of organizational slippage. *Studies in Comparative International Development*, 38(2), 3-27. Doi: <https://doi.org/10.1007/bf02686266>
- Babb, S., & Buira, A. (2005). Mission creep, mission push and discretion: the case of IMF conditionality. En A. Buira (Ed.), *The IMF and the World Bank at sixty*. Londres: Anthem Press.
- Barnett, M., & Finnemore, M. (1999). The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, 53(4), 699-732. Doi: <https://doi.org/10.1162/002081899551048>

- Barro, R., & Lee, J. (2002). *IMF programs: who is chosen and what are the effects?* NBER Working Paper Series, 8951, National Bureau of Economic Research.
- Beckert, J. (2016). *Imagined futures. Fictional expectations and capitalist dynamics*. Cambridge-Londres: Harvard University Press.
- Bernal, R. (1984). The IMF and class struggle in Jamaica, 1977-1980. *Latin American Perspectives*, 11(3). Doi: <https://doi.org/10.1177/0094582X8401100304>
- Bhagwati, J. (1998). The capital myth. *Foreign Affairs*, 77(3), 7-12.
- Bird, G. (2002). The completion rate of IMF programmes: what we know, don't know and need to know. *The World Economy*, 25(6), 833-847. Doi: <https://doi.org/10.1111/1467-9701.00465>
- Bird, G., & Rowlands, D. (2003). Political economy influences within the life-cycle of IMF programmes. *The World Economy*, 26(9), 1255-1278. Doi: <https://doi.org/10.1046/j.1467-9701.2003.00572.x>
- Bird, G., & Rowlands, D. (2008). Catalysing private capital flows and IMF programs: some remaining questions. *Journal of Economic Policy Reform*, 11(1), 37-43. Doi: <https://doi.org/10.1080/17487870802031452>
- Bird, G., & Rowlands, D. (2009). The IMF's role in mobilizing private capital flows: are there grounds for catalytic conversion? *Applied Economics Letters*, 16(17), 1705-1708. Doi: <https://doi.org/10.1080/13504850701604169>
- Blustein, P. (2005). *And the money kept rolling in (and out). Wall Street, the IMF, and the bankrupting of Argentina*. United States of America: Public Affairs.
- Brenta, N. (2013). *Historia de la Argentina y el FMI*. Buenos Aires: Eudeba.
- Broome, A. (2008). The importance of being earnest: the IMF as a reputational intermediary. *New Political Economy*, 13(2), 125-151. Doi: <https://doi.org/10.1080/13563460802018216>
- Broome, A., & Seabrooke, L. (2007). Seeing like the IMF: institutional change in small open economies. *Review of International Political Economy*, 14(4), 576-601. Doi: <https://doi.org/10.1080/09692290701475346>
- Burchill, S., Linklater, A., Devetak, R., Donnelly, J., Nardin, T., Paterson, M., ... True, J. (2009). *Theories of international relations* (4^a ed.). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Chwieroth, J. (2010). *Capital ideas: the IMF and the rise of financial liberalization*. Princeton University Press.

- Copelovitch, M. (2007). *Master or servant? Agency slack and the politics of IMF lending*. La Follette School Working Paper, 2007-039, La Follette School of Public Affairs at the University of Wisconsin-Madison.
- Cox, R. (1981). Social forces, States and world orders: beyond international relations theory. *Millennium. Journal of International Studies*, 10, 126-155. Doi: <https://doi.org/10.1177/03058298810100020501>
- Cox, R. (1987). *Production, power and world order: social forces in the making of history*. Nueva York: Columbia University Press.
- Dell, S. (1983). Stabilization: the political economy of overkill. En J. Williamson (Ed.), *IMF conditionality*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*. Buenos Aires: GEL.
- Dreher, A. (2009). IMF conditionality: theory and evidence. *Public Choice*, 141(1), 233-267. Doi: <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9486-z>
- Dreher, A., & Jensen, N. (2005). *Independent actor or agent? An empirical analysis of the impact of U.S. interests on IMF conditions*. KOF Working Papers, 118.
- Durkheim, E. (1982 [1895]). *Las reglas del método sociológico*. Argentina: Ediciones Orbis-Hyspamérica.
- Emirbayer, M., & Mische, A. (1998). What is agency? *The American Journal of Sociology*, 103(4), 962-1023.
- Evans, P. (1993). Building an integrative approach to international and domestic politics. En P. Evans, H. Jacobson & R. Putnam (Eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics*. Berkeley-Los Ángeles-Londres: University of California Press.
- Fearon, J., & Wendt, A. (2003). Rationalism v. constructivism: a skeptical view. En W. Carlsnaes, T. Risse & B. Simmons (Eds.), *Handbook of international relations*. Londres: SAGE.
- Foucault, M. (1976). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo xxi.
- Frenkel, R., & O'Donnell, G. (1978). Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos. *Estudios Cedes*, 1(1).
- García Heras, R. (2008). *El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en la Argentina. Liberalismo, populismo y finanzas internacionales*. Buenos Aires: Lumiere.

- Giddens, A. (1998). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gill, S. (1990). Two concepts of international political economy. *Review of International Studies*, 16(4), 369-381. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0260210500112422>
- Gold, J. (1983). *Political considerations are prohibited by articles of agreement when the Fund considers requests for use of resources*. IMF Survey.
- Gould, E. (2006). *Money talks: the International Monetary Fund, conditionality, and supplementary financiers*. Stanford: Stanford University Press.
- Gutner, T. (February-March, 2007). *Minding the gap: understanding IO performance*. Paper presented to the ISA Conference, Chicago IL.
- Haque, N., & Khan, M. (1998). *Do IMF-supported programs work? A survey of the cross-country empirical evidence*. IMF Working Paper, 169.
- Hyde, S., & O'Mahony, A. (2008). *International scrutiny and pre-electoral fiscal manipulation in developing countries*. SSRN Working Paper Series. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=1128984>
- Jensen, N. (2004). Crisis, conditions, and capital: the effect of International Monetary Fund agreements on foreign direct investment inflows. *The Journal of Conflict Resolution*, 48(2), 194-210. Doi: <https://doi.org/10.1177/0022002703262860>
- Kahler, M. (1992). The United States and the International Monetary Fund: declining influence or declining interest? En M. Karns & K. Mingst (Eds.), *The United States and multilateral institutions. Patterns of changing instrumentality and influence*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Kahler, M. (1993). Bargaining with the IMF. Two-level strategies and developing countries. En P. Evans, H. Jacobson & R. Putnam (Eds.), *Double-edged diplomacy. International bargaining and domestic politics* (pp. 363-394). Berkeley: University of California Press.
- Karns, M., & Mingst, K. (1992). The United States and multilateral institutions: a framework for analysis. En M. Karns & K. Mingst (Eds.), *The United States and multilateral institutions. Patterns of changing instrumentality and influence*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Kedar, C. (2012). Chronicle of an inconclusive negotiation: Perón, the International Monetary Fund, and the World Bank (1946-1955). *Hispanic American Historical Review*, 92(4), 637-668. Doi: <https://doi.org/10.1215/00182168-1727891>

- Kedar, C. (2013). *The International Monetary Fund and Latin America. The Argentina puzzle in context*. Philadelphia: Temple University Press.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía*. Buenos Aires: GEL.
- Knight, M., & Santaella, J. (1997). Economic determinants of IMF financial arrangements. *Journal of Development Economics*, 54(2), 405-436. Doi: [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(97\)00049-7](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(97)00049-7)
- Krasner, S. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185-205. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>
- Leiteritz, R. (2005a). Explaining organizational outcomes: the International Monetary Fund and capital account liberalization. *Journal of International Relations and Development*, 8(1), 1-26. Doi: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800044>
- Leiteritz, R. (2005b). International political economy: the state of the art. *Colombia Internacional*, 62, 50-63. Doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint62.2005.03>
- Lichtensztein, S. (2010). *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Instrumentos del poder financiero*. Xapala: Universidad Veracruzana.
- Martin, L. (2005). Introduction. En L. Martin (Ed.), *International institutions in the new global economy*. UK: Edward Elgar Pub.
- Martin, L. (2006). Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality. En D. Hawkins et al. (Eds.), *Delegation and agency in international organizations* (pp. 140-164). Cambridge: Cambridge University Press.
- Mearsheimer, J. (1994/95). The false promise of international institutions. *International Security*, 19(3), 5-49. Doi: 10.2307/2539078
- Míguez, P. (2017). Capital global, integración regional y Estados nacionales en el siglo XXI. Más allá de las teorías del imperialismo y de las relaciones internacionales. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 8, 41-57.
- Momani, B. (2004). American politicization of the International Monetary Fund. *Review of International Political Economy*, 11(5), 880-904. Doi: <https://doi.org/10.1080/0969229042000313064>
- Momani, B. (2007). IMF staff: missing link in fund reform proposals. *Review of International Organizations*, 2(1), 39-57. Doi: <https://doi.org/10.1007/s11558-006-9002-x>
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL.

- Moschella, M. (2016). Negotiating Greece. Layering, insulation, and the design of adjustment programs in the Eurozone. *Review of International Political Economy*, 23(5), 799-824. Doi: <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1224770>
- Nemiña, P. (2017). Aportes de la economía política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo. *Civitas*, 17(1), 11-25. Doi: <http://dx.doi.org/10.15448/1984-7289.2017.1.24570>
- Nemiña, P., & Larralde, J. (2018). Etapas históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015). *América Latina en la Historia Económica*, 25(1), 275-313. Doi: <http://dx.doi.org/10.18232/alhe.858>
- Nemiña, P., & Zelicovich, J. (2016). El análisis de las negociaciones internacionales. Reflexiones metodológicas sobre la aplicación del esquema de doble nivel. *POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(2), 423-452.
- Nooruddin, I., & Woo, B. (2015). Heeding the sirens: the politics of IMF program participation. *Political Science Research and Methods*, 3(1), 73-93. Doi: <https://doi.org/10.1017/psrm.2014.15>
- O'Donnell, G., & Linck, D. (1973). *Dependencia y autonomía. Formas de dependencia y estrategias de liberación*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Oatley, T., & Yackee, J. (2004). American interests and IMF lending. *International Politics*, 41(3), 415-429. Doi: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ip.8800085>
- Ortiz, D. G., & Béjar, S. (2013). Participation in IMF-sponsored economic programs and contentious collective action in Latin America, 1980-2007. *Conflict Management & Peace Science*, 30(5), 492-515. Doi: <https://doi.org/10.1177/0738894213499677>
- Przeworski, A., & Vreeland, J. (2000). The effect of IMF programs on economic growth. *Journal of Development Economics*, 62(2), 385-421. Doi: [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(00\)00090-0](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(00)00090-0)
- Salomón, M. (2002). La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 4.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Argentina: Editorial Taurus.
- Stiles, K. (1991). *Negotiating debt. The IMF lending process*. Boulder-San Francisco-Oxford: Westview Press.

- Strange, S. (1974). IMF: monetary managers. En R. Cox & H. Jacobson, *The anatomy of influence. Decision making in international organization.* New Haven-Londres: Yale University Press.
- Strange, S. (1982). Cave! Hic dragons: a critique of regime analysis. *International Organization*, 36(2), 479-496. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300019020>
- Strange, S. (2001). *La retirada del Estado. La difusión del poder en la economía mundial.* Barcelona: Icaria Editorial S.A.-Intermóvil Oxfam.
- Swedberg, R. (1986). The doctrine of economic neutrality of the IMF and the World Bank. *Journal of Peace Research*, 23(4), 377-390. Doi: <https://doi.org/10.1177/002234338602300406>
- Thacker, S. (1999). The high politics of IMF lending. *World Politics*, 52, 38-75. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020025>
- Toussaint, E. (2004). *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos.* Buenos Aires: Clacso.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work.* United Kingdom: Princeton University Press.
- Tussie, D. (2015). Relaciones internacionales y economía política internacional: notas para el debate. *Revista Relaciones Internacionales*, 24(48), 155-175.
- Ugarteche, O. (1986). *El Estado deudor. Economía política de la deuda: Perú y Bolivia 1968-1984.* Lima: IEP Ediciones.
- Ugarteche, O. (2016). *Historia crítica del FMI. El gendarme de las finanzas.* Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Vaibel, R. (1991). The political economy of the International Monetary Fund: a public choice analysis. En R. Vaibel & T. Willett (Eds.), *The political economy of international organizations: a public choice approach* (pp. 204-244). Boulder: Westview Press.
- Vaibel, R. (1996). Bureaucracy at the IMF and the World Bank: a comparison of the evidence. *The World Economy*, 19(2), 195-210. Doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1996.tb00672.x>
- Vreeland, J. (2002). The effect of IMF programs on labor. *World Development*, 30(1), 121-139. Doi: [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(01\)00101-2](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(01)00101-2)
- Vreeland, J. (2003). *The IMF and economic development.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Wallerstein, I. (2005). *Análisis de sistemas-mundo: una introducción*. México: Siglo XXI Editores.
- Walt, S. (1998). International relations: one world, many theories. *Foreign Policy*, 110, 29-46.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, 46(2), 391-425. Doi: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international State. *American Political Science Review*, 88(2), 384-396. Doi: <https://doi.org/10.2307/2944711>
- Woods, N. (2000). The political economy of globalization. En N. Woods (Ed.), *The political economy of globalization*. Londres: Macmillan Press.
- Woods, N. (2003). The United States and the international financial institutions: power and influence within the World Bank and the IMF. En R. Foot, N. MacFarlane & M. Mastanduno (Eds.), *U.S. hegemony and international organizations*. Nueva York: Oxford University Press.
- Woods, N. (2006). *The globalizers. The IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca-Londres: Cornell University Press.

