

Nemiña, Pablo

Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación
entre el FMI y los países en desarrollo

Civitas - Revista de Ciências Sociais, vol. 17, núm. 1, enero-abril, 2017, pp. 11-25

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

Porto Alegre, Brasil

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74250859002>

Aportes de la Economía Política internacional a la comprensión teórica de la relación entre el FMI y los países en desarrollo

Contributions of international Political Economy to the theoretical comprehension of the relation between the IMF and developing countries

Pablo Nemiña*

Resumen: Si bien existe consenso en que el FMI tuvo éxito en globalizar y extender la dominación de las finanzas hacia los países en desarrollo, la relación entre este organismo y los países en desarrollo no constituye un vínculo en el cual el primero impone y los segundos acatan; ni tampoco uno en el cual el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los incumplimientos de los países. La comprensión del sentido histórico de la relación y del cambiante equilibrio de fuerzas entre actores requiere analizar las sucesivas negociaciones mediante las cuales emergen y se resuelven los conflictos entre ambos actores. El objetivo de este trabajo es plantear una contribución sobre el estatus teórico de la relación entre el FMI y los países en desarrollo, dado su rol de principales tomadores de crédito, que recupera los aportes de la Economía Política Internacional sobre la importancia de los intereses y la contribución de la Sociología respecto de la crítica a la acción racional. Se propone un marco de análisis que permite considerar la relación entre el FMI y los países en desarrollo como un vínculo complejo y dinámico cuyo resultado no está determinado de antemano.

Palabras clave: FMI. Países en desarrollo. Negociaciones. Intereses. Acción racional.

Abstract: While there is consensus that the IMF succeeded in extending globalization and the domination of finance to developing countries, the relationship between the IMF and developing countries is not a link in which invariably the former imposes and the latter complies, nor one in which the organism necessarily disagrees with countries' non-fulfilments. Understanding the historical sense of the relationship and the changing

* Sociólogo y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA, Buenos Aires, Argentina). 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 <pablonemina@yahoo.com.ar>. Se agradecen los comentarios de Diana Tussie; naturalmente, se la exime de toda responsabilidad en cuanto a los errores u omisiones existentes.

balance of power between actors requires analysing the negotiations through which conflicts between these actors emerge and are resolved. The aim of this paper is to present a contribution on the theoretical status of the relationship between the IMF and the developing countries, considering their role as main borrowers, based on the contributions of the International Political Economy (IPE) concerning the importance of interests as well as those of Sociology concerning the criticism of rational action. We propose a framework of analysis that considers the relationship between the IMF and a developing country as a complex and dynamic link whose result is not determined in advance.

Keywords: IMF. Developing countries. Negotiations. Interests. Rational action.

Introducción

Vivimos una época de auge financiero. El crecimiento se apoya de manera creciente en el crédito. El sector financiero aparece como el más dinámico. Cada día nuevos objetos o servicios son *comoditizados* con el fin de que puedan intercambiarse como activos financieros. Materias primas, inmuebles, y hasta el surgimiento o la extinción de la vida humana pueden asegurarse e intercambiarse en mercados creados para tal fin. Y a excepción de contadas regiones, el proceso se muestra ubicuo e imparable (Chesnais, 2001).

Los apologistas celebran el avance de la financiarización como un aumento de la eficiencia. De acuerdo a esta mirada, los activos financieros se intercambian libremente en mercados competitivos, lo cual redunda en un aumento del bienestar general. Los críticos, en cambio, denuncian la inestabilidad y volatilidad generadas por los flujos desestabilizadores de capital, que aumentan la frecuencia e intensidad de las crisis financieras; o alertan por la erosión de los vínculos sociales y el aumento de la incertidumbre (Sinclair, 2009).

Siguiendo a Arrighi, entendemos a la financiarización como un patrón de acumulación en el cual las ganancias derivan principalmente de canales financieros más que del comercio y la producción de bienes. Esta enunciación actúa como una definición paraguas más general que permite abarcar a las demás, por ejemplo, para que la acumulación sea más dinámica en el sector financiero, hace falta un cambio en la cultura corporativa, que los rentistas tengan más poder, y el diseño de nuevos y cada vez más variados instrumentos financieros (Krippner, 2005).

Menos que el resultado del avance impersonal de las tecnologías de comunicación que hicieron posible interconectar los mercados en tiempo real, la financiarización remite a transformaciones económicas, políticas y sociales,

motorizadas por actores y lógicas específicas (Helleiner, 1995). Economistas y técnicos, los gobiernos de las potencias centrales y las empresas financieras fueron actores centrales en este proceso. No obstante, también fue necesaria la participación de los organismos internacionales, entre ellos, el FMI.

Según Woods (2006), el principal éxito del FMI fue globalizar y extender la dominación de las finanzas hacia los países en desarrollo. A través de las recomendaciones vertidas en sus informes bilaterales y globales, pero sobre todo a través de las condicionalidades incluidas en los acuerdos de financiamiento, el organismo promovió la liberalización y desregulación financiera, la implementación de reformas pro mercado, y la eliminación de las restricciones a los movimientos de capital.

No obstante, la relación entre el FMI y los países en desarrollo, en tanto principales tomadores de crédito y receptores de las condicionalidades del FMI, no constituye un vínculo de dominación e imposición directa. En algunas circunstancias, los gobiernos de orientación liberal le piden al FMI que establezca como condicionalidad muchas de las reformas pro mercado que procuran implementar, para ayudar a vencer la resistencia interna (Vreeland, 2003). Asimismo, el establecimiento de condicionalidades ortodoxas, no implica la implementación de esas medidas. Al respecto, la evidencia empírica permite observar que el nivel de cumplimiento de las condicionalidades es bastante bajo (Dreher, 2009, p. 249). Esto permite advertir que la relación entre el FMI y los países en desarrollo no constituye un vínculo en el cual el primero impone y los segundos acatan; ni tampoco uno en el cual el organismo se muestra inevitablemente disconforme frente a los incumplimientos de los países. Por ende, la comprensión del sentido histórico de la relación y del cambiante equilibrio de fuerzas entre actores requiere analizar las sucesivas negociaciones mediante las cuales emergen y se resuelven los conflictos entre ambos actores (Frenkel y O'Donnell, 1978).

El punto de partida implica establecer tres supuestos sobre el FMI y los países en desarrollo: 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, su acción expresa conflictos de intereses entre grupos divergentes (Nemiña, 2011). Esto permite abordar las pujas de intereses y cómo se manifiestan en cada etapa del ciclo de un préstamo, desde la negociación inicial entre el *staff* y el gobierno a las revisiones que condicionan los desembolsos, pasando por la ratificación en el directorio del organismo, lo cual habilita a caracterizar los diferentes tipos de relación que cada país puede construir con el FMI (Stallings, 2015). En ese sentido, el objetivo de este trabajo es plantear una

contribución sobre el estatus teórico de la relación entre el FMI y los países en desarrollo que recupera los aportes de la Economía Política Internacional sobre la importancia de los intereses. Asimismo, se retoma la contribución de la Sociología respecto de la crítica a la acción racional.

El trabajo se organiza en tres apartados. En el primero, se desarrollan sucintamente los supuestos y alcance explicativo de las principales corrientes de la Economía, con especial hincapié en la concepción la relación entre un organismo internacional (en este caso el FMI) y un país en desarrollo.¹ En el segundo, se repasa la crítica a la acción racional que postula Beckert, uno de los autores destacados de la Nueva Sociología Económica, y el aporte del constructivismo para concebir a las instituciones como actores colectivos. Finalmente, se pasa revista con mayor detalle a los principales antecedentes en el estudio de la problemática en la Economía Política Internacional, centrados en el rol de los intereses como condicionantes en la relación entre el FMI y los países en desarrollo.

Racionalidad y neutralidad en la economía

El principal aporte de los trabajos en economía consiste en una profunda evaluación de los efectos de los acuerdos del FMI sobre las variables económicas de los países que los suscriben. Haque y Khan (1998) observan que gran parte de los programas del FMI son relativamente exitosos en lograr la estabilización de la economía de los países solicitantes, pero no están exentos de costos económicos y sociales: los países que suscriben acuerdos con el FMI muestran un crecimiento del PBI más bajo (Vreeland, 2003), atraen un 25% menos de IED (Jensen, 2004) y ven deteriorada la distribución del ingreso (Vreeland, 2002) en comparación con los que no lo hacen.

Sin embargo, la adscripción con carácter casi exclusivo al paradigma cuantitativo y la utilización de regresiones como método excluyente de demostración, lleva a la simplificación de supuestos y definiciones, y por ende, a conclusiones que presentan limitaciones significativas de alcance explicativo y, en algunos casos, de validez. Por ejemplo, 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 la negativa del Fondo a otorgarlos, o la baja disposición de estos países a solicitarlos (Bird y Rowlands, 2003, p. 1262).

¹ Existen abundantes antecedentes en las Relaciones Internacionales, los cuales por razones de espacio no son trabajados en este artículo. El lector puede encontrar una revisión de los principales análisis en ese campo en Nemiña (2011).

Probablemente sean los estudios enmarcados en la teoría principal-agente (P-A) los intentos más elaborados por analizar, desde la Economía, la incidencia de la política en la relación entre el Fondo y los países en desarrollo. La teoría P-A surge en los años '70 buscando explicar los problemas asociados al incumplimiento de las órdenes impartidas por los jefes a los empleados en el ámbito de la empresa. Esta teoría asume que es altamente probable que surjan problemas de desempeño en una relación donde un actor (principal) busca que sus intereses sean cumplidos a través de otro (agente), frecuentemente delegándole autoridad o tareas, debido a que el primero no dispone de información completa sobre el segundo. Las soluciones más comunes incluyen el monitoreo, el establecimiento de mecanismos para evitar seleccionar agentes corruptos y el otorgamiento de incentivos vinculados al desempeño. Así, la teoría P-A es, sobre todo, un programa de investigación sobre incentivos (Laffont y Martimort, 2002).

Los estudios enmarcados en esta teoría resaltan que si bien el Fondo es un organismo creado por estados para atender sus intereses, con el tiempo los técnicos han logrado desarrollar su propio conjunto de preferencias. Debido a que sus funcionarios son reclutados en diferentes ámbitos, hay pocas cuestiones en las que pueden encontrar acuerdo más que en perseguir sus propios intereses burocráticos, los cuales se reducen a incrementar su poder, prestigio y comodidades.² Para esto, los funcionarios tratan de maximizar el presupuesto del organismo, aumentar la cantidad de empleados y su independencia de los estados (Vaubel, 1996). Aunque esta interpretación permitiría pensar al organismo como un actor con sus propios intereses, su explicación presenta ciertos obstáculos. Primero, el FMI puede ser tanto el agente de los estados miembros, como el principal del país prestatario al cual le impone su condicionalidad (Gutner, 2007, p. 7). Segundo, aún si se considera al FMI como agente, habría que considerar la influencia de otros principales –además de los estados– sobre el comportamiento del FMI, como el sector financiero privado internacional (Gould, 2006). Tercero, la teoría P-A asume actores racionales, pero en situaciones de incertidumbre se vuelve ontológicamente imposible sostener el supuesto de la maximización.

² Aunque compartimos que en muchas ocasiones el *staff* puede orientar su acción según sus propios intereses, no creemos que esto resulte de la inexistencia de criterios compartidos. Por ejemplo, Woods (2003, p. 109) indica que la mayoría de los técnicos provienen de países angloparlantes, y poseen un Doctorado en Economía o Finanzas otorgado por una universidad de EE.UU. o Canadá.

Racionalidad limitada y actores colectivos

La Sociología se erigió como uno de los campos más activos de “resistencia” al avance del reduccionismo económico sobre las ciencias sociales. El abandono progresivo del estructuralismo funcionalista promovió abordajes de la acción social que ponían mayor énfasis en la agencia, como la teoría de la estructuración (Giddens, 1998). En este sentido, desde sus inicios a mediados de la década de 1980 la Nueva Sociología Económica se mostró muy prolífica en la crítica al actor racional postulando el carácter socialmente incrustado de la acción (Granovetter, [1985] 2003). No obstante su importancia para la cohesión del campo, Beckert (2003) señala que el concepto de incrustación muestra limitaciones para proponer una alternativa al modelo de acción racional ya que no proporciona una teoría de la intencionalidad y la agencia estratégica.

La teoría de la racionalidad supone que el actor ingresa a la situación de acción con preferencias definidas, las cuales se relacionan con el supuesto de maximización: los actores eligen de entre una cantidad limitada y conocida de opciones, aquella que les permite maximizar su beneficio. Los fines son independientes del proceso de acción y la pregunta acerca de cómo actuar se responde instrumentalmente al encontrar los medios óptimos para alcanzar los fines. Sin embargo, en situaciones de incertidumbre es imposible jerarquizar parámetros racionalmente debido a que la complejidad y novedad limitan la posibilidad de disponer de un conocimiento probabilístico de las consecuencias causales de las decisiones, y por ende, impide a los actores comprender con precisión la relación óptima medios – fines (Beckert, 2003). Al establecer una serie de supuestos no verificables empíricamente respecto de la capacidad de evaluación del entorno por parte de los actores, el supuesto de la racionalidad limita la posibilidad de comprender acabadamente la interacción entre el FMI y los países en desarrollo enmarcado en el contexto histórico en el cual se desarrolla.

Por otra parte, el constructivismo ofrece un marco conceptual destacado para el análisis de instituciones como actores sociales. La perspectiva constructivista considera a la sociedad como el resultado de procesos dinámicos de construcción de las situaciones y de la misma realidad social. Para esta teoría, lo importante no es cómo son las cosas (“la situación” objetiva), sino cómo son interpretadas, entendidas o construidas por los actores, esto es, la definición subjetiva de la situación (Giner y otros, 2006, p. 163).

La perspectiva constructivista en las Relaciones Internacionales trasciende la idea según la cual los organismos internacionales son un mero

reflejo de las preferencias de los estados, y suponen que éstos pueden ser considerados actores autónomos y poderosos en la política global (Barnett y Finnemore, 1999, p. 703). Esta corriente retoma los planteos de Weber, al señalar que la ostentación de una autoridad racional legal y el control sobre un saber técnico experto son fuentes de poder para una burocracia. El proceso de establecimiento de una burocracia funda, a su vez, la fuente de autonomía de una institución, por ejemplo, un organismo internacional. (Barnett y Finnemore, 1999, p. 714). De este modo, la acción de un organismo como el FMI puede orientarse por las exigencias de los estados más poderosos, pero también por los intereses de su burocracia. Aunque en algunas circunstancias puedan coincidir, esto no debe considerarse como un supuesto de partida, sino como el resultado contingente de una situación histórica concreta.

Si el marxismo alumbró la crítica material a la idea del estado como un actor unitario y homogéneo con intereses dados, el constructivismo permite complementarla al destacar el rol de los sentidos colectivos en la construcción de las estructuras. Debido a que los actores adquieren identidades al participar de esos sentidos colectivos, las identidades son inherentemente relacionales (Emirbayer, 1997). A su vez, la identidad es la base del interés. Como los actores no poseen una identidad única e inalterable sino diferentes roles definidos según los actores con los que se relacionan y el contexto, menos que un conjunto predefinido de intereses que maximizan en toda situación, el Estado defiende diferentes intereses en función del contexto en el cual se encuentra, el rol que ocupa y la problemática específica en discusión (Wendt, 1992).

El condicionamiento de los intereses

Si la promoción de un interés económico implica la defensa de determinados intereses políticos por sobre otros, se comprende que la política constituye un condicionante central de la relación entre el FMI y los países miembros (Bird y Rowlands, 2003). Pero, ¿qué intereses se ponen en juego en la relación y cómo se resuelven? A continuación, se pasa revista a los estudios que profundizan el análisis respecto de cómo intervienen determinadas variables en la relación en períodos específicos. La presentación de los trabajos se organiza según la fuente del interés que identifican: intereses de actores externos, institucionales o nacionales.

Los intereses externos

Existe consenso en señalar la destacada capacidad de influencia que poseen los EE.UU. sobre la relación entre el FMI y los países en desarrollo; pero surgen diferencias cuando se analiza cómo ejercen los EE.UU. esta

influencia, y cuál es su alcance. Kahler (1992) identifica tres vías de injerencia a través de las cuales los EE.UU. orientan el comportamiento del organismo según sus propios intereses: la selección del *staff* y la Gerencia, la orientación de la condicionalidad y las características de los programas suscriptos con los países. En relación a este último punto, Dreher y Jensen (2005) encuentran que los aliados de EE.UU. reciben menos condicionalidades por parte del FMI al momento de suscribir un acuerdo. Momani (2004) y Brenta (2008) observan que la presión de EE.UU. fue decisiva para la omisión o inclusión en los acuerdos con Egipto y Argentina respectivamente, de reformas consideradas importantes por el *staff* del FMI. Y Thacker (1999) añade que los países que poseen afinidad política con los EE.UU., tienen mayores posibilidades de recibir un crédito del FMI.

Si bien los EE.UU. juegan un rol dominante dentro del FMI, esto no significa que el Fondo pueda considerarse un mero instrumento de la política de ese país. Primero, si el FMI no tuviera autonomía, sería redundante y no tendría mayor legitimidad o poder que cualquier otra agencia gubernamental de los EE.UU. (Woods, 2003, p. 93). Segundo, los intereses que persigue EE.UU. no están dados de antemano, sino que son resultado de las disputas al interior del sistema político norteamericano y del sistema político con los intereses financieros. Tercero, en algunas circunstancias los EE.UU. no poseen interés en influir sobre el Fondo y lo dejan a cargo de la situación (Woods, 2006, p. 38).

Por otra parte, otros países influyen sobre el organismo, y no siempre comparten el mismo interés que EE.UU. (Nemiña, 2013). Así, la intensidad del interés y homogeneidad de la posición de los países del G5 (EE.UU. más Japón, Alemania, Francia y Reino Unido) inciden sobre la magnitud de los créditos que otorga el FMI (Barro y Lee, 2002; Copelovitch, 2007). La conclusión pone de manifiesto que la comprensión de la relación entre el Fondo y los países en desarrollo requiere considerar los intereses de las demás potencias centrales. Y, por otra parte, la necesidad de abrir la “caja negra” de los estados, considerando a los actores domésticos que ejercen presiones sobre éstos para que defiendan sus intereses específicos.

Bhagwati (1998) va más allá y argumenta que, en tanto parte de la *elite* dominante, el Fondo expresa en su acción los intereses de los centros financieros y de poder político internacional (el llamado “complejo *Wall Street* – Tesoro”). En esta línea, Stiglitz (2002) señala que el FMI interviene en las crisis financieras priorizando los intereses de la comunidad financiera, debido a que buena parte de su personal proviene de ese campo, y por ende enfoca los problemas desde la perspectiva y la ideología allí imperante. Para justificar su tesis, apela al argumento de la puerta giratoria entre los organismos financieros,

el Gobierno y los bancos. En este sentido, Stiglitz promueve 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 perjuicio de la importancia de esa agenda de reformas, no compartimos el supuesto de que las instituciones son el mero reflejo de los individuos que las integran; por el contrario, creemos que ambos inciden sobre el otro de manera simultánea. Las perspectivas ideológicas de los funcionarios inciden sobre la institución, pero los aspectos simbólicos y organizativos de la institución como tradiciones, expectativas, jerarquías y la estructura de toma de decisión, inciden de igual modo sobre los sujetos que la conforman, construyendo su acción (Giddens, 1998).

Como fue señalado anteriormente, además de las influencias de los países centrales, la comprensión de la relación entre el FMI y los países en desarrollo debe tomar en cuenta la incidencia de los intereses y características de las burocracias de cada actor.

La burocracia como fuente de agencia

Los organismos internacionales se enfrentan a una tensión entre satisfacer los deseos de los países dominantes, y al mismo tiempo, mantener su independencia y credibilidad como agencias técnicas. Esto último requiere que sean percibidas por los miembros como organizaciones multilaterales legítimas, que persiguen objetivos determinados colectivamente en base a reglas (Woods, 2003, p. 94). Esta legitimidad constituye una fuente de poder, que los países buscan direccionar para su beneficio mediante la influencia. Pero al mismo tiempo, esa misma potencialidad les permite ofrecer resistencia (Foucault, 1976). Así, se entiende que en tanto actor social con entidad propia, el FMI puede desarrollar sus propios intereses, que no necesariamente coinciden con los de sus miembros.

En primer lugar, como toda institución el FMI posee como objetivo principal el de sobrevivir en el tiempo (Babb y Buira, 2005). Para ello precisa recursos simbólicos y materiales, cuya obtención a su vez le permite ganar autonomía de acción y reducir la incertidumbre del entorno. Strange (1974) identifica dos fuentes de autonomía del FMI. La primera es que el FMI posee un fondo de recursos propio, conformado por las cuotas que aportan los países miembros, las cuales determinan el porcentaje de votos que poseen en la institución y la magnitud del financiamiento al que pueden acceder.³

³ 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.

La segunda fuente refiere a la capacidad de decisión que ha adquirido su burocracia. A medida que el directorio ejecutivo debió atender una mayor cantidad de asuntos y por ende redujo el tiempo disponible para analizar cada cuestión, pasó a depender cada vez más de la opinión del *staff*, que en algunos casos busca extender el alcance de sus responsabilidades o establecer vínculos profundos con los responsables de los países, a fin de ganar poder, prestigio o autonomía de acción (Martin, 2006).

En este sentido, Leiteritz (2005) encontró que durante los '90 los técnicos del FMI presionaron a varios países miembros para que levantaran las restricciones a la movilidad de capital, a pesar de que esa recomendación no gozaba de amplio consenso dentro del directorio ejecutivo. Vaubel (1991, 1996) muestra que el crecimiento del número de técnicos parecería ser consecuencia menos de la necesidad de atender una mayor carga de trabajo, que del interés de la propia burocracia por aumentar su poder.

Sin embargo, la autonomía del organismo y el *staff* no deben sobreestimarse. En términos financieros, debido a que sus gastos operativos se financian a partir de los intereses que pagan los países sobre los préstamos, una disminución en la demanda de créditos lleva a que el Fondo entre en déficit operativo por la caída de sus ingresos. En términos organizativos, varios autores coinciden en caracterizar 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).

Las consideraciones precedentes también atan a los países en desarrollo. Los conflictos entre funcionarios y la estructura organizativa del Gobierno inciden sobre la relación que se establece con el FMI. Por ejemplo, Woods (2003) señala que la capacidad de que los créditos del Fondo determinen la implementación de las medidas exigidas depende fuertemente de la relación establecida entre el FMI y sus interlocutores en el Gobierno del país prestatario. Cuando esta relación se rompe o los contactos clave pierden su puesto, la influencia del Fondo se debilita.

El deudor también incide

La centralidad de la política interna del país prestatario en la relación con el Fondo se comprende toda vez que, más allá de la posible importancia que posea el financiamiento que pueda poner a disposición, el Fondo no puede implementar sus propios programas (Kahler, 1993, p. 376).

Vreeland (2003) critica la idea de que los países solicitan créditos al FMI cuando el sector externo atraviesa por una coyuntura frágil. Señala el caso de Tanzania, que a pesar de atravesar por serias restricciones externas en 1983,

se negó a acordar un programa porque no estaba dispuesto a aceptar las duras condicionalidades que imponía el Fondo; y de Uruguay, en 1990, cuando a pesar de no necesitar divisas, suscribió un acuerdo con el FMI con el fin de reforzar la presión frente a los sectores políticos locales que resistían el avance de las reformas de mercado. Siguiendo esta línea, Nooruddin y Woo (2009) observan que los países con régimen democrático son más propensos a buscar financiamiento para mitigar los efectos sociales y políticos negativos de una crisis. A medida que se consolidaron los régimen democrático, el FMI aprendió a transitar un camino donde la política de cada país podía marcar el terreno.

Vreeland (2003) plantea que los programas del FMI se ven influidos tanto por la política internacional como la doméstica, las cuales, a su vez, están interrelacionadas. Mientras que la primera informa a la segunda acerca de los motivos por los cuales algunos países reciben un tratamiento más benéfico que otros de parte del FMI, la segunda informa a la primera sobre la principal razón que lleva a un país a someterse a las condiciones del FMI.

Pueden identificarse tres dimensiones a través de las cuales se manifiesta la política nacional en un acuerdo con el FMI, las cuales pueden ser fuente tanto de apoyo como de resistencia al programa: la orientación ideológica de la administración y los principales actores políticos, el estilo personal y las preferencias en materia de política económica del presidente, y los intereses económicos de los grupos afectados por los temas en discusión (Kahler, 1993). En relación a este último punto, es un error predecir la viabilidad de un acuerdo sólo en función de las simpatías o rechazos que genera, dado que muchas veces los grupos que se benefician de los efectos de los programas no están organizados ni en condiciones de ejercer presión para que se apruebe, mientras que en otras situaciones algunos grupos poderosos sin capacidad formal de decisión consiguen influir sobre el acuerdo. Esto remite a cómo se incorporan los intereses en el proceso político, de manera de poder dar cuenta de la capacidad de influencia de cada actor.

Conclusiones

Las complejidades presentes en la relación entre el FMI y los países en desarrollo resaltan la necesidad de evitar percibir a los actores sociales como datos preconstituidos, inmunes a la persuasión y al cambio. Aunque pueden facilitar un entendimiento general de largos períodos, los análisis que presuponen que en cualquier circunstancia el FMI hace lo que dicta EE.UU., o los países en desarrollo buscan evitar de cualquier forma las exigencias del organismo, pueden oscurecer la comprensión de procesos sociales dinámicos.

Si bien EE.UU. posee una posición dominante dentro del organismo, su acción suele tomar en cuenta la posición de las demás potencias y la burocracia del FMI. Asimismo, la respuesta de los gobiernos frente a un acuerdo refleja el equilibrio entre los intereses de la administración y los actores políticos internos.

Por otra parte, la suscripción de un acuerdo es sólo uno en una extensa serie de puntos de la relación entre el Fondo y un país, que incluye incumplimientos, revisiones, nuevas exigencias, y eventualmente, suspensiones; cuyo resultado está sujeto al equilibrio de fuerzas vigente y al contexto económico internacional. Es necesario reconocer las exigencias de cada actor en cada momento específico y qué intereses se ponen en juego, considerando que el resultado depende no sólo de lo que hagan el FMI y el gobierno, sino también los actores con intereses en los temas en discusión.

Se trata de una propuesta teórica que resalta el carácter cambiante y contingente del vínculo, debido a las complejidades derivadas de la autonomía relativa con la que cuentan los actores, y los condicionantes estructurales que enfrentan. Como se ha visto, romper estos condicionantes implica considerar al FMI y a los países como actores capaces de formular propósitos y tomar decisiones, y así involucrarse en alguna forma de acción orientada a fines, es decir, política (Bretheron y Vogler, 2006). No obstante, las restricciones que impone la estructura sobre las opciones políticas disponibles, relativizan las conclusiones de enfoques basados en la voluntad y la disponibilidad de recursos. Asimismo, la estructura y la agencia están interrelacionadas. En el marco de la incertidumbre que la complejidad de la estructura económica internacional plantea a los países y al organismo, es pertinente desplazar el supuesto de la acción racional por esquemas teóricos que contemplen el carácter socialmente construido, y por ende limitado, de esa racionalidad.

La interrelación entre estructura y agencia, la crítica al actor racional y la consideración de los intereses como condicionantes de la acción permiten considerar la relación entre el FMI y los países en desarrollo como un vínculo complejo y dinámico, cuyo resultado no está determinado de antemano.

Referencias

- BABB, Sarah; BUIRA, Ariel. Mission creep, mission push and discretion: the case of IMF conditionality. In: Ariel En Buiria (org.). *The IMF and the World Bank at sixty*. London: Anthem Press, 2005. p. 59-83.
- BABB, Sarah. The IMF on sociological perspective: a tale of organizational slippage. *Studies in comparative International Development*, v. 38, n. 2, p. 3-27, 2003 <[10.1007/BF02686266](https://doi.org/10.1007/BF02686266)>.

- BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. The politics, power, and pathologies of international organizations. *International Organization*, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999 <[10.1162/002081899551048](https://doi.org/10.1162/002081899551048)>.
- BARRO, Robert; LEE, Jong-Wha. IMF programs: who is chosen and what are the effects. *NBER Working paper series*, n. 8951, 2002.
- BECKERT, Jens. Economic sociology and embeddedness: how shall we conceptualize economic action? *Journal of Economic Issues*, v. 37, n. 3, p. 769-787, 2003 <[10.1080/00213624.2003.11506613](https://doi.org/10.1080/00213624.2003.11506613)>.
- BHAGWATI, Jagdish. The capital myth: the difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, v. 77, n. 3, p. 7-12, 1998.
- BIRD, Graham; ROWLANDS, Dane. Political economy influences within the life-cycle of IMF programmes. *The World Economy*, v. 26, n. 9, p. 1255-1278, 2003 <[10.1046/j.1467-9701.2003.00572.x](https://doi.org/10.1046/j.1467-9701.2003.00572.x)>.
- BRENTA, Noemí. *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2008.
- BRETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2. ed. New York: Routledge, 2006.
- CHESNAIS, François. Introducción general. In: François Chesnais (coord.). *La mundialización financiera. Génesis, costo y desafíos*. Buenos Aires: Losada, 2001. p. 19-43.
- COPELOVITCH, Mark. Master or servant? Agency slack and the politics of IMF lending. *La Follette School working paper*, n. 2007-039, 2007.
- DREHER, Axel; JENSEN, Nathan. Independent actor or agent? An empirical analysis of the impact of U.S. interests on IMF conditions. *KOF working papers*, n. 118, 2005.
- DREHER, Axel. IMF conditionality: theory and evidence. *Public Choice*, v. 141, n. 1, p. 233-267, 2009 <[10.1007/s11127-009-9486-z](https://doi.org/10.1007/s11127-009-9486-z)>.
- EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. *American Journal of Sociology*, v. 103, n. 2, p. 281-317, 1997 <[10.1086/231209](https://doi.org/10.1086/231209)>.
- FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1976.
- FRENKEL, Roberto; O'DONNELL, Guillermo. Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos. *Estudios Cedes*, n. 1, 1978.
- GIDDENS, Anthony. *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu, 1998.
- GINER, Salvador; LAMO de Espinosa, E.; TORRES, C. (orgs.). *Diccionario de Sociología*. 2. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2006.
- GOULD, Erica. *Money talks: the international monetary fund, conditionality, and supplementary financiers*. Stanford: Stanford University Press, 2006.
- GRANOVETTER, Mark. Acción económica y estructura social: el problema de la incrustación. In: F. Requena Santos (comp.). *Ánalisis de redes sociales: orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid: Alianza, [1985] 2003. p. 231-269.

- GUTNER, Tamar. *Minding the gap*: understanding IO performance. Paper presented to the ISA Conference, Chicago IL, february 28-march 3, 2007
- HAQUE, Nadeem; KHAN, Mohsin. Do IMF-supported programs work? A survey of the cross-country empirical evidence. *IMF working paper*, n. 169, 1998.
- HELLEINER, Eric. Explaining the globalization of financial markets: bringing states back in. *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 2, p. 315-341, 1995 <[10.1080/09692299508434322](https://doi.org/10.1080/09692299508434322)>.
- JENSEN, Nathan. Crisis, conditions, and capital: the effect of international monetary fund agreements on foreign direct investment inflows. *The Journal of Conflict Resolution*, v. 48, n. 2, p. 194-210, 2004.
- KAHLER, Miles. Bargaining with the IMF. Two-level strategies and developing countries. In: P. Evans; H. Jacobson; R. Putnam (orgs.). *Double-edged diplomacy*: international bargaining and domestic politics. Berkeley: University of California Press, 1993. p. 363-394.
- KAHLER, Miles. The United States and the International Monetary Fund: declining influence or declining interest? In: M. Karns; K. Mingst (orgs.). *The United States and multilateral institutions*: patterns of changing instrumentality and influence. London and New York: Routledge, 1992. p. 62-77.
- KRIPPNER, Greta. The financialization of the American economy. *Socio-economic Review*, v. 3, n. 2, p. 173-208, 2005 <[10.1093/SER/mwi008](https://doi.org/10.1093/SER/mwi008)>.
- LAFFONT, Jean-Jacques; MARTIMORT, David. *The theory of incentives*: the principal-agent model. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2002.
- LEITERITZ, Ralf. Explaining organizational outcomes: the International Monetary Fund and capital account liberalization. *Journal of International Relations and Development*. v. 8, n. 1, p. 1-26, 2005 <[10.1057/palgrave.jird.1800044](https://doi.org/10.1057/palgrave.jird.1800044)>.
- MARTIN, Lisa. Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality. In: Darren Hawkins, David A. Lake, Daniel L. Nielson, Michael J. Tierney (orgs.). *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 140-164.
- MOMANI, Bessma. American politicization of the International Monetary Fund. *Review of International Political Economy*, v. 11, n. 5, p. 880-904, 2004 <[10.1080/0969229042000313064](https://doi.org/10.1080/0969229042000313064)>.
- NEMIÑA, Pablo. ¿Cómo se toman decisiones en el FMI? La incidencia de los países centrales en el otorgamiento del “blindaje” a la Argentina en 2001. *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos*, n. 4, p. 306-321, 2013.
- NEMIÑA, Pablo. *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). Buenos Aires, 2011. Tesis de doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- NOORUDDIN, Irfan; WOO, Byungwon. *Heeding the sirens*: why some states enter IMF programs sooner than others? Paper presented at the 50th Annual Meeting of the International Studies Association, New York February 15, 2009.

SINCLAIR, Timothy. Let's get it right this time! Why regulation will not solve or prevent global financial crises. *International Political Sociology*, v. 3, n. 4, p. 450-453, 2009 <[10.1111/j.1749-5687.2009.00086_2.x](https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2009.00086_2.x)>.

STALLINGS, Bárbara. La economía política de las negociaciones de la deuda: América Latina en la década de los ochenta. In: J. Ocampo et al. *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*. Santiago: Cepal, 2015. p. 53-82.

STIGLITZ, Joseph. *El malestar en la globalización*. Argentina: Editorial Taurus, 2002.

STRANGE, Susan. IMF: Monetary Managers. In: R. Cox; H. Jacobson. *The anatomy of influence: decision making in international organization*. New Haven: Yale University Press, 1974. p. 263-297.

THACKER, Strom. The high politics of IMF lending. *World Politics*, n. 52, n. 1, p. 38-75, 1999 <[10.1017/S0043887100020025](https://doi.org/10.1017/S0043887100020025)>.

VAUBEL, Roland. Bureaucracy at the IMF and the World Bank: a comparison of the evidence. *The World Economy*, v. 19, n. 2, p. 195-210, 1996 <[10.1111/j.1467-9701.1996.tb00672.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1996.tb00672.x)>.

VAUBEL, Roland. The political economy of the International Monetary Fund: a public choice analysis. In: R. Vaubel; T. Willett (orgs.). *The political economy of international organizations: a public choice approach*. Boulder: Westview Press, 1991. p. 204-244.

VREELAND, James R. The effect of IMF programs on labor. *World Development*, v. 30, n. 1, p. 121-139, 2002.

VREELAND, James R. *The IMF and economic development*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992 <[10.1017/S0020818300027764](https://doi.org/10.1017/S0020818300027764)>.

WOODS, Ngaire. *The globalizers. The IMF, the World Bank and their borrowers*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

WOODS, Ngaire. The United States and the international financial institutions: power and influence within the World Bank and the IMF. In: R. Foot; N. Macfarlane; M. Mastanduno (orgs.). *US hegemony and international organizations*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 92-114.

Recibido el: 12 jul. 2016

Aprobado el: 15 dic. 2016

Autor correspondiente:

Pablo Nemiña

Av. Pres. Roque Sáenz Peña 832, 7º piso, Of. 714 (1035)

Buenos Aires, Argentina.