

# Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004

## *Negotiation strategies of IMF and Argentina during the period 2003-2004*

**Pablo Nemiña**

**Pablo Nemiña** es Sociólogo (UBA), candidato a Doctor en Ciencias Sociales por la UBA, becario CONICET con sede en el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín, Argentina.  
E-mail: pablonemina@yahoo.com.ar

### **resumen**

El presente trabajo busca realizar un aporte en sentido tanto teórico como empírico, a la temática de la relación entre el FMI y Gobiernos prestatarios. En términos teóricos, desarrolla un esquema conceptual de doble nivel para sistematizar el estudio de procesos de negociación entre los actores citados. El análisis se centra en las estrategias que implementan los negociadores, las cuales, a su vez, están en relación con la posición negociadora y el estilo de negociación. En términos empíricos, presenta un análisis de las negociaciones entre el FMI y el Gobierno argentino durante el período 2003-2004 en base al esquema planteado. Se proponen dos hipótesis. Primero, si bien tanto el Gobierno como el FMI desplegaron estrategias confrontativas, el primero consiguió imponer su criterio en la mayoría de los temas conflictivos porque articuló una posición negociadora de mayor fortaleza. Segunda, el Gobierno desplegó en la tercera revisión una estrategia confrontativa para evitar cumplir compromisos que abrían un conflicto con su base de apoyo local, pero el Fondo profundizó su negativa a tolerar incumplimientos. Esto estancó la negociación y determinó la suspensión del acuerdo.

### **palabras clave**

negociaciones / FMI / Argentina / estrategias / condicionalidades

### **summary**

This paper seeks to contribute in both theoretical and empirical sense, to the theme of the relationship between the IMF and borrowing governments. In theoretical terms, develops a two-level conceptual framework for systematizing the study of negotiation processes between the mentioned actors. The analysis focuses on the strategies implemented by the negotiators, which, in turn, are related to its bargaining position and negotiating style. Empirically, presents an analysis of the negotiations between the IMF and the Argentine government during the 2003-2004 period based on the scheme aforementioned. Two hypothesis are proposed. First, although both the government and the IMF deployed confrontational strategies, the former succeeded in imposing its criteria on the most contentious issues because rested on a stronger bargaining position. Second, the government deployed in the third review a confrontational strategy to avoid fulfilling commitments which will raise a conflict with its local support base, but the Fund stepped up its refusal to tolerate non-compliances. This stalled the negotiation and determined the suspension of the agreement.

### **keywords**

negotiations / IMF / Argentina / strategies / conditionalities

## 1. Introducción

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

Durante sus primeros años de existencia el Fondo otorgó préstamos de baja magnitud. Las restricciones a los movimientos de capital derivadas del patrón dólar-oro limitaron la profundidad de los desequilibrios externos, y por ello, la magnitud de las inyecciones de capital necesarias para mitigarlos. Pero la globalización financiera iniciada en la década del '70 y profundizada en los '90, aumentó la proporción y velocidad de circulación de los flujos de capital. Esto motivó el estallido de crisis financieras profundas, repentinas, y que en muchas ocasiones, excedían las fronteras de los países en los cuales se iniciaban (Chudnovsky, López y Pupato, 2003).

De forma paralela a este proceso, se dieron dos transformaciones importantes en el organismo: primero, los PED se establecieron como los principales usuarios de sus recursos; segundo, fue reposicionado como la institución multilateral responsable de manejar los episodios de crisis financieras. El Fondo cumplió este rol en la crisis de la deuda latinoamericana en los '80, y luego en la serie de sucesivas crisis de segunda mitad de los '90 iniciada con la de México a fines de 1994. Así, el FMI se constituyó en un cuasi prestamista de última instancia, para lo cual incrementó paulatinamente sus recursos, y con ello, su capacidad de intervención en la definición de la política económica de esos países.

La literatura que estudia estas transformaciones y sus implicancias puede dividirse en dos grupos, según la interpretación que plantean. Para el primero, las decisiones del FMI sobre la entrega de desembolsos y las condicionalidades que los acompañan, se basa exclusivamente en criterios técnicos consensuados internacionalmente, sin tomar en cuenta consideraciones políticas (Dell, 1981; Gold, 1983). Dado que esto garantiza la igualdad de tratamiento a los países, puede deducirse que el aumento de recursos del Fondo tendrá un efecto beneficioso para los gobiernos que soliciten su asistencia, ya que dispondrán de financiamiento externo sin enfrentar presiones políticas como sucedería si solicitaran, por ejemplo, créditos bilaterales. Por el contrario, el segundo grupo de autores parte del reconocimiento que las decisiones del FMI están influidas por criterios políticos. Estos resaltan que el Fondo aprovecha su diferencial de poder sobre los países que solicitan créditos para imponer condiciones que reflejan los intereses del sector financiero internacional (Stiglitz, 2002), de política exterior o financiera de los EE.UU. (Thacker, 1999 y Oatley y Yackee, 2004 respectivamente), de los bancos comerciales (Gould, 2003) o, más genéricamente, de los países centrales, a los cuales el Fondo "*está a su servicio*" (Toussaint, 2004: 45). El Fondo, en tanto actor social, también establece exigencias que expresan la orientación ideológica o los propios

intereses de su burocracia (Chwieroth, 2007 y Vaubel, 1996 respectivamente).

Sin embargo, el establecimiento de condiciones que demandan la aplicación de impopulares ajustes ortodoxos, no implica necesariamente la implementación efectiva de esas medidas por parte de los gobiernos. Al respecto, la evidencia empírica disponible permite observar que el nivel de cumplimiento de las condicionales es bastante bajo (Dreher, 2009: 249). Esto permite advertir que la relación entre el FMI y los PED no constituye un vínculo en el cual invariablemente el primero impone y los segundos acatan. Toda vez que existe un margen para la negociación, la conflictividad de la relación aparece más como el resultado contingente de las *estrategias* implementadas, que un supuesto dado de antemano. Así, la comprensión del sentido histórico de la relación entre el Fondo y los gobiernos requiere analizar las sucesivas negociaciones a través de las cuales emergen y se resuelven esos conflictos.

Por consiguiente, la pregunta que orienta el presente trabajo apunta a comprender *cómo se configuran los procesos de negociación entre el FMI y los países en desarrollo*. Esta pregunta establece dos objetivos generales: primero, explicar qué factores inciden, y de qué manera, sobre la orientación de las estrategias que implementan los negociadores; segundo, explicar cómo inciden las estrategias del FMI y los gobiernos sobre el proceso de negociación.

Para responder a los interrogantes se desarrolla un esquema conceptual de doble nivel, que permite sistematizar el estudio de las negociaciones tomando en cuenta la incidencia simultánea de la política internacional y la doméstica (Putnam, 1996). El análisis se centra en las estrategias que implementan el FMI y los gobiernos con relación a la negociación internacional. Se propone que las estrategias que implementan el FMI y el gobierno del país prestatario, determinan el grado de conflicto del proceso y las etapas específicas en las cuales se concentran la mayor parte de las disputas, al tiempo que orientan el resultado de las negociaciones. Las estrategias se caracterizan en función del otorgamiento de concesiones en la primera etapa de la negociación por un acuerdo o su revisión, y, en la segunda etapa, respecto de la implementación de las metas pautadas (en el caso del gobierno) y la tolerancia frente al incumplimiento de los compromisos asumidos (en el caso del FMI). Así, una estrategia confrontativa del gobierno implica una menor disposición a otorgar concesiones e implementar compromisos; por el contrario, mayores concesiones y un alto grado de tolerancia a los incumplimientos, caracterizan una estrategia cooperativa del FMI.

A su vez, la implementación de una estrategia confrontativa o cooperativa no es aleatoria, sino que está en relación con la posición negociadora y el estilo de negociación. Por ejemplo, si el gobierno posee un estilo de negociación inflexible, demostrará poca disposición a otorgar concesiones; asimismo, en coyunturas en las cuales ambos implementan estrategias confrontativas, una posición de mayor fortaleza posibilitará otorgar menos concesiones que el adversario.

El texto se organiza en dos partes, a su vez divididas en subsecciones. En la primera se desarrolla el esquema conceptual, y en la segunda se presenta el análisis de las negociaciones entre el FMI y la Argentina desde septiembre de 2003 hasta

finés de 2004. La selección del caso se fundamenta en que se trata de negociaciones que en un período muy breve, presentan marcados cambios tanto en los condicionantes como en el resultado. La Argentina suscribe un acuerdo con el FMI, declara un breve *default* con el organismo, atraviesa una revisión con más de un tercio de los votos de los países miembro en contra, y poco después, lo suspende unilateralmente.

Se plantean dos hipótesis. Primera, si bien tanto el Gobierno argentino como el FMI desplegaron estrategias confrontativas, el Gobierno consiguió imponer su criterio en la mayoría de los temas conflictivos porque su posición negociadora se vio fortalecida por el apoyo de EE.UU. y otros países centrales en coyunturas clave. Segunda, apoyado en la mejora de los indicadores macroeconómicos locales, el Gobierno mantuvo su baja disposición a cumplir compromisos que pudieran abrir un conflicto con actores locales; pero alentado por la consolidación del apoyo unánime del G7<sup>1</sup>, el Fondo profundizó su negativa a tolerar incumplimientos. Esta situación determinó un estancamiento en la negociación correspondiente a la tercera revisión, que posteriormente derivó en la suspensión del acuerdo.

## **2. Primera sección: presentación del esquema conceptual de análisis**

### **2.1. Enfoque estratégico de la negociación**

La relación entre el FMI y los gobiernos tomadores de créditos puede concebirse como un conflicto internacional bilateral, ya que las discusiones se realizan en la arena global entre un Estado y un organismo multilateral (aunque el resultado de esas discusiones tenga efectos locales), y, a pesar de que otros actores con intereses en el resultado procuran intervenir en la discusión, formalmente sólo pueden sentarse a la mesa los representantes del FMI y el gobierno.

La naturaleza de esta relación determina que sean las negociaciones el mecanismo mediante el cual se resuelven los conflictos que emergen entre los participantes. Una negociación se define a partir de dos elementos. Primero, implica un proceso interdependiente de toma de decisiones; es decir, el resultado final no se encuentra sujeto al control de una de las partes, sino que refleja una decisión colectiva. Bajo estas condiciones es poco probable que cada participante logre maximizar resultados, ya que el acuerdo final está delimitado por el comportamiento de otros actores (Hopmann, 1990). Segundo, se trata de un proceso interactivo entre dos o más partes, en el cual coexisten intereses comunes y en conflicto.<sup>2</sup> Schelling (1964) identifica tres tipos de situaciones bilaterales, según cómo se presentan el conflicto y la cooperación. En un extremo se encuentran las situaciones de *conflicto puro*, en las cuales las partes promueven intereses completamente antagónicos; aquí no hay espacio para la negociación y sólo pueden buscar la imposición de su propuesta por la fuerza. En el extremo opuesto, las situaciones de *pura colaboración* son aquellas en las cuales las partes poseen intereses idénticos; aquí no hay necesidad de negociar para llegar a una solución mutuamente aceptable, dado que aunque actúen de forma independiente, ambas partes conseguirán el mismo resultado. Entre ambas se encuentran las situaciones de *motivación mixta*, en las cuales las partes promueven simultáneamente intereses comunes y antagónicos.

La relación entre el FMI y un gobierno prestatario se ajusta al último de los tipos indicados. En términos estilizados, puede concebirse una negociación típica entre un gobierno y el Fondo, como una situación en la cual ambos coinciden en la importancia de que el primero reciba financiamiento multilateral para mitigar los efectos del desequilibrio externo que enfrenta (o puede enfrentar), pero difieren —en mayor o menor grado— respecto de la orientación que debe tomar la política económica para resolverlo, en especial, qué magnitud y temporalidad debe tener el ajuste a aplicar, y sobre qué actores económicos debe recaer principalmente.

El presente trabajo se enmarca en el enfoque estratégico, el cual se basa en la idea de que la configuración y el resultado del proceso de negociación resultan de las elecciones estratégicas de los actores (Dupont y Faure, 1991: 44; Raiffa, 1991). Para acceder al financiamiento del Fondo, el país debe convenir un programa de política económica (o acuerdo), donde se establecen metas cuantitativas y estructurales. Estos acuerdos son el resultado de un complejo proceso de negociación, en el cual los negociadores procuran obtener el mayor beneficio para ellos y su base de apoyo. A tal fin despliegan una serie de estrategias de negociación, las cuales pueden caracterizarse en función de tres variables: a) disposición a otorgar concesiones, b) disposición a implementar los compromisos asumidos y c) disposición a tolerar los incumplimientos. La primera corresponde a la fase inicial de la negociación y refiere tanto al FMI como al gobierno que solicita el financiamiento. La segunda y tercera corresponden a la segunda etapa, y refieren al gobierno y al FMI respectivamente.<sup>3</sup>

Las combinaciones no son aleatorias. Que el FMI presente una alta disposición a otorgar concesiones al suscribir el acuerdo, o el gobierno una baja disposición a implementar compromisos, está en relación con dos factores que inciden sobre las estrategias: la posición negociadora y el estilo de negociación. La primera remite al grado de fortaleza que ostenta el negociador, lo cual se expresa en una posición negociadora fuerte o débil. La fortaleza se basa en recursos de poder, entre los cuales se destacan tres: a) los apoyos de actores que posean intereses similares, b) la neutralización de enfrentamientos con actores que posean intereses divergentes y c) el contexto macroeconómico local e internacional.

Los dos primeros atributos implican considerar la capacidad de influencia, la cual Cox y Jacobson (1974: 4) definen como la capacidad de un actor de modificar el comportamiento de otro. En este sentido, si bien la construcción de un bloque de apoyo contribuye al fortalecimiento de la estrategia de un negociador, no todos los actores pueden reforzar la posición negociadora con la misma intensidad, en tanto la capacidad de influencia es función del poder. La influencia difiere del poder en tanto éste refiere a una posibilidad o potencialidad en relación al conjunto de recursos políticos y económicos disponibles; así, el poder puede ser convertido en influencia, pero no necesaria ni totalmente (Ibídem).<sup>4</sup> Por ejemplo, ante un conflicto entre el FMI y un gobierno ambos procuran obtener el apoyo de —o neutralizar un enfrentamiento abierto con— los EE.UU., en función de la posición dominante que ese país ocupa en la arena internacional y en el interior del organismo.<sup>5</sup>

Al profundizar en las implicancias del poder específicamente en una negociación, Lax y Sebenius (1986: 249) –precisando el planteo de Cox y Jacobson– critican la interpretación del poder simplemente como recursos que se poseen, ya que ella no toma en cuenta que tan importante como poseer recursos, es disponer de la voluntad y capacidad para movilizarlos. Esta discusión hace relevante introducir la distinción entre poder agregado, que refiere al total de recursos que se poseen, y poder temático, que remite a aquellos recursos que efectivamente pueden ser usados en un conflicto particular. Dado que una negociación es acerca de temas e intereses específicos, es comprensible que en esas situaciones el segundo sea más importante que el primero (Salacuse, 2000; Zartman y Rubin, 2000).

La consideración del contexto como un tercer “recurso” se basa en las características del problema bajo análisis. A diferencia de los países industrializados, los PED con economías abiertas son mucho más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas internacionales, los cuales influyen alterando la relación de fuerzas entre los negociadores (Kahler, 1993: 392). Por ejemplo, el estallido de una crisis financiera refuerza la posición negociadora del FMI, ya que puede proveer financiamiento en un contexto de restricción del crédito. Asimismo, la mejora de los indicadores financieros locales (en especial los referidos a la solvencia y la robustez de la posición externa) refuerza la posición negociadora del gobierno, ya que reduce la necesidad de contar con créditos externos.

Desde una perspectiva estructuralista podría pensarse que la determinación de la posición negociadora bastaría por sí sola para explicar la implementación de una determinada estrategia. Los fuertes, en virtud de su diferencial de poder, desplegarían estrategias confrontativas, mientras que los débiles, concientes de sus limitaciones, procurarían sacar ventaja mediante estrategias cooperativas.<sup>6</sup> Sin embargo, la habilidad y voluntad del negociador constituyen un segundo factor que incide sobre la orientación que asumen las estrategias (Salacuse, 2000: 257). Esto es así debido a que las estrategias no se implementan en el vacío; por el contrario, expresan conductas efectuadas por actores que poseen características específicas, las cuales configuran sus acciones y se reflejan en ellas. El estilo de negociación remite a la existencia de preferencias sólidas sobre el rumbo de la política económica por parte de los negociadores, lo cual se refleja en la flexibilidad o inflexibilidad para adaptarse a las exigencias del adversario. Por ejemplo, si el presidente no posee preferencias sobre la política económica será más flexible y estará más dispuesto a cooperar, mientras que otro que posee convicciones diferentes a la del FMI, se mostrará más confrontativo (Kahler, 1993: 372).

El concepto de conjunto ganador facilita comprender de qué modo la posición negociadora, el estilo de negociación y las estrategias, inciden sobre el proceso de negociación. Se entiende por conjunto ganador el conjunto de todos los acuerdos posibles en un nivel<sup>7</sup>, que conseguirían ser aceptados en el otro (Putnam, 1996: 84). Cuanto más grande es el conjunto ganador, mayores son las posibilidades de ratificar un acuerdo, y al revés, cuanto más pequeño, menores las chances de que el gobierno y el FMI alcancen un acuerdo. En términos esquemáticos, la posición y el estilo configuran el conjunto ganador inicial; y las estrategias lo agrandan o achican.

Por último, es necesario definir los dos elementos principales que integran un acuerdo con el FMI: los desembolsos y las condicionalidades que los acompañan. En el caso de los desembolsos, la evaluación de la disposición a otorgar concesiones es relativamente sencilla, ya que el Fondo no negocia sobre la magnitud de los montos a otorgar, sino sobre la aprobación o no del desembolso. Rara vez se observa una protesta de algún funcionario del país prestatario respecto de que el organismo otorgó un desembolso menor al requerido; en cambio, es común verlos desairados por la negativa del FMI a otorgar o ampliar un crédito. Así, para evaluar la disposición del Fondo a otorgar concesiones en relación con los desembolsos, es suficiente considerar si mostró resistencia para otorgar el financiamiento.

Respecto de las condicionalidades se presenta una mayor dificultad, ya que la existencia de diferentes parámetros para clasificarlas vuelve más compleja su evaluación. En primer lugar, pueden identificarse dos clases: cuantitativas y estructurales. Las primeras refieren a metas numéricas sobre indicadores macroeconómicos como saldo fiscal, endeudamiento y base monetaria. Las segundas consisten en reformas del marco institucional de la economía. Aquí la variedad es mayor y se cuentan, entre otras, privatizaciones, desregulaciones y reformas al régimen financiero, tributario o laboral.

Algunos autores plantean que la cantidad de condiciones incluidas en un acuerdo permite determinar la mayor o menor disposición del Fondo a otorgar concesiones (Buirá, 2003; Dreher y Jensen, 2005). Sin embargo, una caracterización más precisa requiere considerar, además, el grado de exigencia que imponen esas medidas. Por ejemplo, tres condicionalidades que demanden la mera adecuación de los criterios de generación y administración de la información del sector público a los estándares internacionales, son de más fácil cumplimiento que una condición que exija la aprobación de una ley sobre la reforma del sistema jubilatorio. De este modo, la evaluación cuantitativa debe complementarse con un análisis cualitativo que permita determinar qué tipo de condicionalidades –y en qué coyunturas– reciben los países, y cuáles se cumplen (Vreeland, 2006).

En este sentido, las condicionalidades pueden clasificarse según el tipo y el grado de exigencia que imponen. El tipo refiere a los requisitos formales de cumplimiento, que pueden ir de más duros a más blandos. La condicionalidad dura incluye las acciones previas y los criterios de ejecución, medidas cuantitativas y/o estructurales cuyo incumplimiento amerita la suspensión de los desembolsos. En estos casos, el organismo puede otorgar un *waiver* (dispensa)<sup>8</sup> para que el programa continúe vigente, o no otorgarlo, lo que lleva a la suspensión del acuerdo. La condicionalidad blanda incluye las metas cuantitativas indicativas y los parámetros estructurales de referencia, cuyo incumplimiento no implica sanción en términos formales, pero es considerado al momento de la revisión del acuerdo (Woods, 2006b: 375). Por su parte, el grado de exigencia refiere a la magnitud y la duración del cambio que aportarían las condicionalidades si fueran implementadas. Mientras que en las cuantitativas la exigencia se determina por la magnitud relativa del ajuste (no es lo mismo que el FMI exija reducir el déficit fiscal en un 25%, que en un 75%), en las estructurales debe considerarse, además, la perdura-

bilidad del cambio reclamado. Por ejemplo, no es lo mismo que se exija la mera preparación de un proyecto de ley, que la aprobación de legislación en torno a un determinado tema.

## **2.2. Breve dinámica del proceso de negociación**

En términos esquemáticos, las negociaciones entre el FMI y un gobierno en torno a la suscripción de un acuerdo pueden concebirse como un juego de dos niveles (Putnam, 1996). En el nivel I de negociación internacional, el director gerente del FMI y el presidente (quienes son los negociadores principales, ya que participan en los dos niveles de negociación) buscan sacar el mayor provecho para satisfacer las demandas de los grupos que ratifican sus decisiones, minimizando al mismo tiempo, los compromisos internacionales que conlleven reacciones locales adversas. En el nivel II de negociación local, los actores domésticos presionan a los negociadores para que implementen políticas en su favor, mientras que éstos buscan aumentar su poder construyendo coaliciones con esos grupos. Los negociadores principales aparecen en ambos niveles y no pueden ignorar ninguno, ya que se condicionan mutuamente.

El hecho de que los negociadores deben negociar simultáneamente en ambos niveles para alcanzar un acuerdo, hace necesario distinguir entre niveles y etapas de negociación. Los primeros refieren al *ámbito* en el cual se desarrolla la negociación, y las segundas refieren a la *secuencia temporal* de la misma. En términos analíticos las negociaciones pueden dividirse en dos etapas, en las cuales se concentran y destacan en cada una conflictos correspondientes a un nivel determinado (sin perjuicio de que, en la práctica, tengan implicancias en ambos niveles debido a la interacción existente entre la dimensión local e internacional).

En la primera etapa la disputa gira esencialmente en torno a los términos del acuerdo provisional, esto es, el monto del financiamiento y las condicionalidades que se incluirán en la carta de intención; por lo tanto, el conflicto se manifiesta esencialmente en el plano internacional. Esta etapa comienza cuando, ante la manifestación del interés del país miembro, el FMI envía una misión de técnicos al país para negociar junto a los funcionarios locales. En esta instancia intervienen, por parte del FMI, los técnicos de área y la Gerencia; por parte del gobierno, los técnicos y funcionarios del Banco Central y el ministerio de Economía, y el presidente (Stiles, 1991: 26).

Un negociador que implementa una estrategia cooperativa, demuestra una alta disposición a otorgar concesiones frente a los planteos del adversario. Por el contrario, si demuestra una baja disposición, implementa una estrategia confrontativa. En este caso, dispone de una serie de tácticas que pueden distinguirse en tres grupos según el medio que utilizan para presionar al adversario: a) demora, b) arrinconamiento, y c) suspensión (Kahler, 1993: 378). En el primer grupo se incluyen, en el caso del FMI, demorar el envío de la misión o del acuerdo preliminar al Directorio para su ratificación; respecto del gobierno puede señalarse el aplazamiento de la revisión trimestral y –excepcionalmente– la dilación en la devolución de un crédito. Las tácticas del segundo grupo procuran arrinconar al adversario

para que otorgue concesiones. Algunas de las más comunes implementadas por ambos negociadores son la exigencia de redactar los compromisos en la carta de intención de forma precisa (para acentuar el conflicto con actores que sostienen posiciones diferentes), y la divulgación de los pormenores de la negociación. Dado que la politización de un tema aumenta la participación social (y con ella el debate y el conflicto), muchas veces los gobiernos ocultan o divulgan parcialmente los compromisos incluidos en un acuerdo para evitar resistencias internas. Las tácticas del tercer grupo incluyen amenazas de suspensión, o la suspensión temporal de la negociación<sup>9</sup>; son las menos frecuentes y se utilizan excepcionalmente.

Debido a que una mayor fortaleza de la posición negociadora amplía el margen de acción y aumenta las posibilidades de éxito de la estrategia, tanto la Gerencia como el gobierno procuran obtener el apoyo de los actores con los cuales comparten intereses, o neutralizar conflictos con los actores que poseen diferentes posturas en relación con los temas en discusión. Del ámbito internacional –desde el punto de vista del gobierno negociador– intervienen los gobiernos de los países centrales, y en menor medida, asociaciones de instituciones financieras y grupos de acreedores. Del ámbito local intervienen los partidos políticos, corporaciones empresarias, asociaciones bancarias y sindicatos, entre otros. La lista de actores no pretende ser definitiva, sino que varía en función de los temas en discusión. Por ejemplo, la privatización de una empresa generará la resistencia de los sindicatos de empleados que allí trabajan; o el aumento del gasto corriente, la reacción de los acreedores.

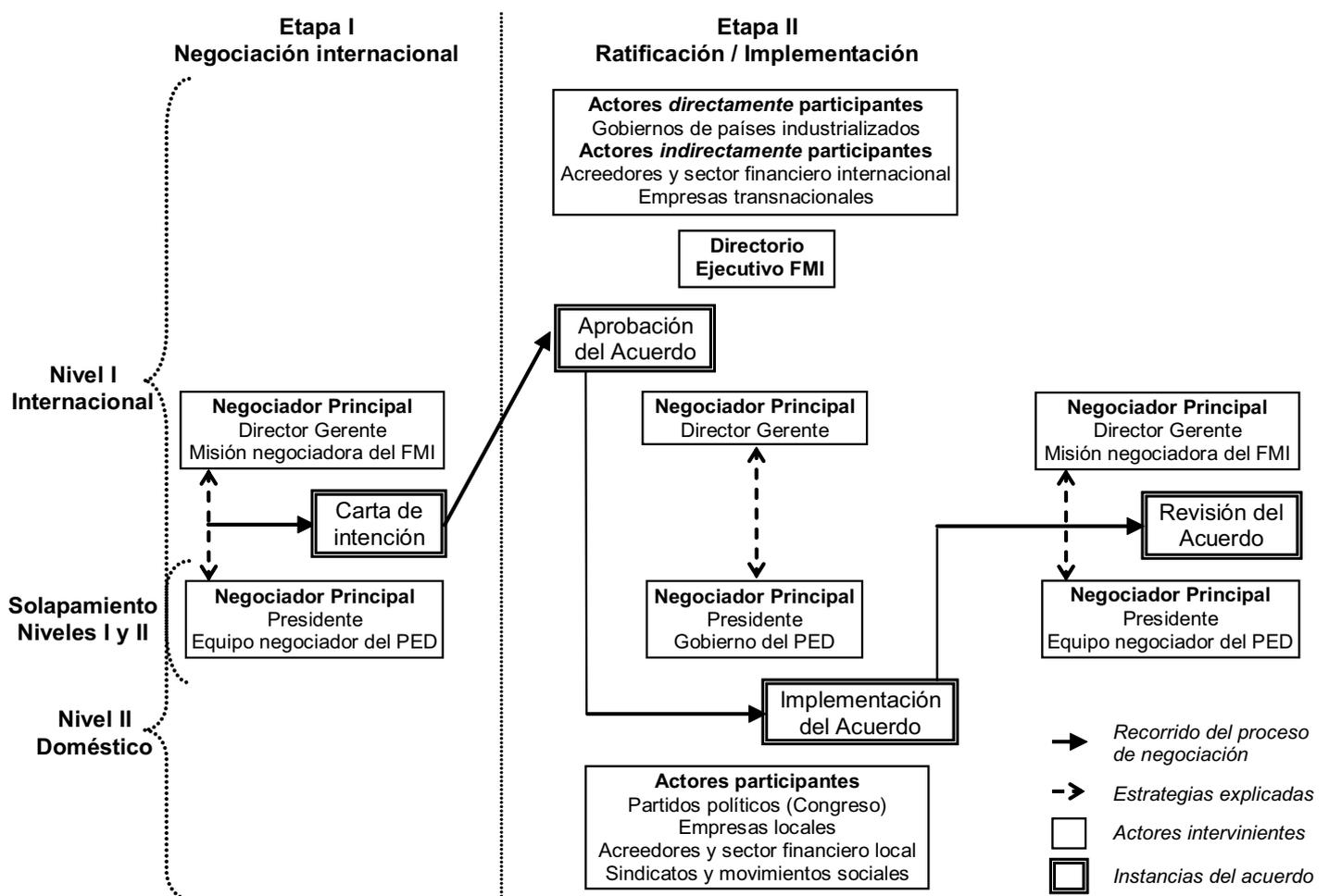
Concluida la negociación entre la misión y el gobierno, aquella regresa a la sede del FMI en Washington con un borrador del acuerdo. Luego de consultar a técnicos de otras áreas y obtener el visto bueno de la Gerencia y el presidente del país, redacta la versión definitiva de la carta de intención, que será presentada por el director gerente ante el Directorio Ejecutivo para su ratificación.<sup>10</sup> En términos analíticos, aquí se cierra la primera etapa de la negociación y se abre la siguiente.

En la segunda etapa la tensión se traslada al ámbito doméstico de cada negociador, quien debe obtener la ratificación del acuerdo. Dado que rara vez un acuerdo preliminar que es puesto a consideración del Directorio Ejecutivo del FMI es desechado<sup>11</sup>, en la práctica la disputa suele girar alrededor del desempeño del país respecto de la implementación de los compromisos asumidos. La ratificación del acuerdo en los países no implica una votación formal, sino su implementación.<sup>12</sup> Por ello, unos meses después el organismo envía una nueva misión para efectuar una revisión<sup>13</sup>, lo cual implica monitorear el cumplimiento de las condicionalidades y recomendar al Directorio –en caso de ser necesario– el otorgamiento de *waivers* ante desvíos.

Esta instancia intensifica los conflictos relativos a la segunda etapa de la negociación, y con ellos, las estrategias del gobierno y el organismo. Aquí también los negociadores disponen de tácticas que se distinguen en tres grupos según el medio que utilizan para presionar al adversario: a) demora, b) indiferencia, y c) suspensión. En el primer grupo se incluyen, en el caso de la Gerencia, demorar el envío de la misión o de la aprobación de la revisión; respecto del gobierno, una excesiva

parsimonia en el cumplimiento de los pasos necesarios para aprobar las medidas requeridas. En el segundo grupo pueden señalarse, para la Gerencia, la argumentación de la imposibilidad de conceder un *waiver* debido al reducido margen para que sea aceptado por el Directorio o mantener sin cambios la meta original ante un incumplimiento; en el caso del gobierno, sobresale la falta de disposición para resolver los obstáculos políticos o burocráticos para cumplir los compromisos. Las tácticas del tercer grupo incluyen amenazas de suspensión, o la suspensión temporal de la revisión. El proceso continúa de esta forma hasta que el acuerdo: concluye en el tiempo establecido, es cancelado por el Fondo ante numerosos incumplimientos, o queda suspendido por la decisión del gobierno de no avanzar en las revisiones (por lo general, para evitar cumplir compromisos que el FMI no acepta flexibilizar). El diagrama 1 resume el proceso explicado.

**Diagrama 1: Esquema de negociación entre el FMI y un gobierno en torno a un acuerdo (desde el punto de vista del gobierno)**



A continuación, se presenta un análisis del proceso de negociación entre el FMI y el Gobierno argentino durante septiembre de 2003 y fines de 2004. Se plantea

que la clave de que el Gobierno suscribiera un acuerdo con condiciones menos exigentes a las esperadas, residió en la implementación de una estrategia confrontativa y el fortalecimiento de su posición negociadora, merced al apoyo de los EE.UU. y otros países centrales en coyunturas decisivas. Por ello, el apoyo unánime del G7 a la posición del Fondo en la tercera revisión, sumado a la decisión del Gobierno de evitar cumplir compromisos asumidos, motivaron la suspensión del acuerdo.

El estudio se realiza en base al esquema antes desarrollado, a fin de ilustrar su utilidad como herramienta de análisis y comprensión de la incidencia de las estrategias sobre procesos de negociación. Para ello, se consultan fuentes documentales y periodísticas que permitan reconstruir el proceso con la mayor exactitud posible.

### 3. Segunda sección: análisis de la negociación entre el FMI y Argentina (2003-2004)

#### 3.1. El esquema “flujo cero”

Con la llegada de la misión del organismo al país el 4 de agosto de 2003, se dio inicio formal a las negociaciones entre el FMI y la administración Kirchner por la suscripción de un nuevo acuerdo *Stand-By*, que renovara el programa transitorio suscripto en enero de ese año. Las autoridades locales buscaban un acuerdo por tres años, con el fin de despejar el frente externo por la casi totalidad del mandato. Si bien las variables macroeconómicas mostraban una mejoría respecto del peor momento de la crisis de 2001, el nivel de reservas aún era bajo y en el corto plazo debían afrontarse vencimientos muy elevados con el FMI, que por limitaciones reglamentarias no podían ser refinanciados (ver cuadros 1 y 2).

**Cuadro 1**

Argentina. Deuda del Sector Público con organismos internacionales y detalle de deuda con FMI sobre reservas (2002-2006), en millones de dólares al final del período, al tipo de cambio de referencia						
	Concepto	2002	2003	2004	2005	2006
A	<i>Stock de deuda con OI</i>	30.359	32.118	30.601	25.269	15.155
A.a	FMI	14.253	15.463	14.071	9.453	0
B	Reservas BCRA	10.476	14.119	19.646	28.077	32.037
C	Ratio (A.a/B)	137%	110%	72%	34%	0%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y BCRA

## Cuadro 2

Argentina-FMI: flujo de fondos y negociaciones Sep-03 a Sep-04, en millones de dólares

Fecha	Desembolsos	Reembolsos	Negociaciones
Sep-03	2.559	2.984	Acuerdo
Oct-03	0	90	
Nov-03	0	293	
Dic-03	0	30	
Ene-04	357	0	1ª Revisión
Feb-04	0	144	
Mar-04	3.111	3.455	2ª Revisión
Abr-04	0	236	
May-04	0	124	
Jun-04	0	326	3ª Revisión ( <i>inc.</i> )
Jul-04	0	142	
Ago-04	0	282	
Sep-04	0	421	

Fuente: elaboración propia en base a datos del FMI

Debido a que el Fondo no estaba dispuesto a comprometer mayor financiación neta, Kirchner buscaba mantener el esquema de financiamiento “flujo cero” para encarar el venidero proceso de renegociación de la deuda con acreedores privados, con menor presión sobre las cuentas externas. El esquema garantizaba que los desembolsos del FMI sólo cubrieran los vencimientos de capital, debiendo la Argentina cancelar con sus reservas los intereses. La importancia de lograr este acuerdo para el Gobierno, se entiende al observar que esos desembolsos equivalían al 50% del total de las fuentes de financiamiento proyectadas para 2004 (ver cuadro 3).

## Cuadro 3

Argentina: fuentes financieras presupuestadas (2004-2005), en millones de pesos

Concepto	2004	2005
Endeudamiento con el FMI	22.600	15.644
Otras fuentes	18.297	32.564
Total del financiamiento	44.596	55.423

Fuente: elaboración propia en base a *Mensaje de Remisión del Presupuesto 2004 y 2005*

Pero en una manifestación más del nuevo paradigma que orientaba su acción, el Fondo presionó al Gobierno con nuevas condiciones como requisito previo a la suscripción del acuerdo. La nueva política financiera internacional que los EE.UU. desplegaron desde la asunción de Bush<sup>14</sup> basada en la reducción del riesgo moral, junto con la reforma de la política de condicionalidad de 2002, mediante la cual el organismo buscó reducir los incumplimientos a través del mayor uso de acciones previas, determinaron que hacia comienzos de la década del 2000, el Fondo manifestara una menor predisposición a otorgar desembolsos, al tiempo que endureciera y reenfocara su condicionalidad hacia sus áreas primarias de *expertise* (política tributaria, monetaria y financiera). Además, había dos motivos adicionales que promovían la renuencia del Fondo a otorgar créditos: primero, la intención de resolver el riesgo de incobrabilidad que implicaba su elevada exposición crediticia (a fines de 2003 los cinco mayores deudores concentraban el 85% del total de créditos pendientes); segundo, la pretensión de deslindarse de su corresponsabilidad frente a la crisis argentina.

Respecto de este último punto, cabe señalar que luego de su fallida intervención en las crisis de México, el Sudeste Asiático, Rusia y, ahora, la Argentina, el FMI se encontraba profundamente deslegitimado como organismo capaz de contribuir al orden monetario internacional y evitar las crisis financieras. Estilizadamente, los sectores progresistas criticaban que aplicaba la misma receta para cualquier país, sin importar sus características particulares, y que sus grandes paquetes de financiamiento constituían en la práctica un salvataje para los acreedores externos (Stiglitz, 2002). Las miradas conservadoras, en cambio, lo señalaban como un organismo “blando”, cuyos programas no lograban que los países implementaran las políticas comprometidas (Cato Institute, 2003: 647). En este sentido, el FMI aceptó como única autocrítica sobre su papel en la Argentina durante los ‘90, no haber sido lo suficientemente duro como para garantizar el cumplimiento de los ajustes fiscales y las reformas estructurales pendientes (IMF, 2003b). Sin embargo, el Fondo no podía manifestar sorpresa por lo que sucedía en un país que había sido ponderado como su “mejor alumno”, y cuya política económica había estado bajo su supervisión ininterrumpida durante trece años (Blustein, 2005). La crisis de la Argentina era, además del fracaso de las decisiones políticas domésticas, la demostración de la fallida actuación del FMI en tanto garante y promotor de un régimen económico estructuralmente insostenible, que privilegió la especulación financiera por sobre la actividad productiva. De este modo, su inflexibilidad servía al doble propósito de redimirse de sus errores previos, y mostrarse ante la comunidad internacional como una institución que todavía podía ser útil como garante del comportamiento económico “responsable” de los países en desarrollo.

### **3.2. Las vías FMI y Kirchner para la sustentabilidad**

Las negociaciones en torno al acuerdo giraron fundamentalmente alrededor de cuatro ejes relacionados entre sí: la vía para alcanzar un crecimiento sustentable, la magnitud del superávit primario para los años siguientes, las características de la reestructuración de deuda con los acreedores privados y la implementación de re-

formas estructurales. El Fondo proponía lograr la sustentabilidad del crecimiento a través de la consolidación de mayores niveles de ahorro fiscal. Para esto sugería elevar los ingresos fiscales, limitar el crecimiento del gasto y profundizar el ajuste provincial. Un superávit fiscal primario más elevado posibilitaría alcanzar una reestructuración de deuda rápida, aceptable para la mayoría de los acreedores y sustentable en el mediano plazo. Para consolidar el proceso, debían implementarse reformas para alentar el clima de inversión y el ingreso de inversión extranjera. Entre estas reformas, se contaban la renegociación de contratos con empresas privatizadas de servicios públicos que incluyeran un aumento en las tarifas, un ajuste en las finanzas provinciales, la compensación a los bancos por la salida de dólares por amparos judiciales<sup>15</sup>, la reestructuración de los tres principales bancos públicos y una reforma impositiva para extender el IVA, eliminar los derechos de exportación y el impuesto al cheque (IMF, 2003a).

El Fondo consideraba que las metas de crecimiento establecidas en el borrador del programa (5.5% para 2003 y 4% para 2004-06) eran ambiciosas, ya que la trayectoria argentina de largo plazo en el período 1968-2001 mostraba un crecimiento de sólo 2% anual (Ibídem: 60). Esto era decisivo ya que si se establecía un supuesto de crecimiento más bajo, sería necesario garantizar un superávit primario de mayor magnitud para asegurar una reestructuración de deuda aceptable por la mayoría, en especial cuando no se contaba con financiamiento externo adicional para tal efecto. Esta exigencia era sostenida, además del FMI, por los acreedores (internacionales y locales) y por los gobiernos de Italia y Japón. En estos países la presión era más acentuada, ya que contaban con una gran cantidad de pequeños inversores minoristas afectados por el *default* (Bruno, 2004). También Holanda, Australia, Suiza y los países nórdicos, apoyaban al FMI; pero lo hacían porque consideraban que el programa propuesto por Argentina no incluía las políticas de ajuste necesarias para reestablecer la estabilidad económica, entre ellas, la falta de una estrategia de renegociación de deuda que garantizara la normalización de las relaciones con los acreedores (Costello, 2004: 14).

Si bien existían acuerdos con la propuesta del Fondo (por ejemplo, garantizar elevados niveles de superávit primario y limitar el endeudamiento provincial), la propuesta del gobierno de Kirchner difería en los supuestos iniciales del programa y, por lo tanto, en la graduación con la cual debían implementarse algunas medidas, así como en su apreciación de la necesidad de implementar otras. En este sentido, a la exigencia del organismo de elevar los niveles de ahorro e inevitablemente moderar el crecimiento, el Gobierno contraponía la propuesta de reforzar el crecimiento, para obtener los recursos que permitieran lograr la consolidación fiscal con reducción de pobreza y mayor empleo (Zoccali, 2003). Para sostener su argumento, señalaba que en contraste con el déficit fiscal ajustado promedio del 2% del PBI del período 1992-2001, ahora, en un contexto de alto crecimiento, había un compromiso de alcanzar un superávit primario del 3% del PBI para 2004. Asimismo, se negaba a otorgar compensaciones a los bancos por los amparos y a comprometer aumentos generales en las tarifas de servicios públicos (en su lugar, proponía renegociar caso por caso).

La propuesta del Gobierno contaba con el apoyo de la casi totalidad del sector productivo y gran parte del arco político local. En este sentido, junto a la Unión Cívica Radical –principal partido de la oposición– y sectores del centroizquierda, manifestaron su apoyo las principales corporaciones empresarias de la industria, el comercio, y el agro, así como la principal central obrera. Pero no sucedió lo mismo con los actores económicos cuyos reclamos eran atendidos de forma parcial. En el caso de las empresas privatizadas, se dio una división entre las concesionarias de servicios poco sensibles a la opinión pública (por ejemplo, terminales portuarias de Buenos Aires y servicios aeroportuarios) y las concesionarias de servicios muy sensibles a esta última (en especial los servicios destinados a usuarios residenciales). Mientras que para las primeras se autorizaron aumentos y/o se mantuvo la dolarización de las tarifas, con las segundas hubo un mayor nivel de confrontación, ya que el Gobierno condicionó las mejoras en los contratos a la suspensión de las demandas en los tribunales internacionales y al mantenimiento del congelamiento tarifario para los usuarios residenciales (Nahón, 2006: 16). Los bancos locales no se manifestaron públicamente sobre la negativa del Gobierno a aceptar incluir en el acuerdo un compromiso para otorgar compensaciones por los amparos, y buscaron negociar separadamente. Por último, en el frente internacional el Gobierno contaba con el apoyo de Francia y España, que si bien procuraban que sus empresas concesionarias de servicios públicos obtuvieran una mejora en los contratos, también sopesaban el impacto que conllevaría para sus empresas del sector productivo el recrudecimiento de la crisis. Por ello, si bien respaldaron el reclamo de las concesionarias, también apoyaron la propuesta del Gobierno de priorizar el crecimiento, y por ende, a la economía real sobre la financiera.

### **3.3. La suscripción del acuerdo**

Luego de permanecer dos semanas en el país, la misión negociadora del FMI retornó a Washington a mediados de agosto con la intención de realizar las consultas internas de rigor y definir la carta de intención. Pero hacia los primeros días de septiembre de 2003 la negociación se empantanó, lo cual hizo necesario que una nueva misión volviera al país. Con todo, el conflicto no se extendería por mucho más: Argentina debía cancelar vencimientos con el Fondo por casi 3.000 millones de dólares, y la demora en la suscripción del acuerdo había llevado a decidir si se afrontaba el pago sin la garantía de su posterior reembolso. El Fondo, conciente de la débil situación externa del país, demoraba la firma del acuerdo como una estrategia para que el Gobierno otorgara concesiones en los puntos más conflictivos de la negociación.

No obstante, el presidente Kirchner se mantuvo inflexible y no abonó el vencimiento. Si bien esta decisión acentuaba la confrontación y con ello, las presiones políticas sobre el Gobierno, complicaba también al Fondo, que sufría un impacto negativo sobre sus finanzas. Pueden señalarse tres razones que motivaron la decisión del Gobierno: primero, Kirchner adoptó desde un primer momento un estilo inflexible de negociación, a la luz de la experiencia de la administración Duhalde, que recién consiguió cambiar la lógica de la negociación con el Fondo en 2002

cuando incumplió un pago con el Banco Mundial (Bembi y Nemiña, 2007: 67); segundo, aprovechó al límite el apoyo casi unánime de los actores económicos dominantes locales; tercero, poseía un margen de acción más amplio gracias a la limitada intervención del gobierno de EE.UU. en la negociación.

Con todo, la sensación de que la confrontación entre Argentina y el Fondo había entrado en un espiral que amenazaba con generar mayores turbulencias financieras y políticas, llevó al gobierno de Bush a presionar al organismo para que flexibilizara su posición. El apoyo a la postura argentina por parte del actor internacional con mayor capacidad de influencia sobre el FMI, motivó que la Gerencia agrandara su conjunto ganador y se suscribiera el acuerdo aceptando la posición del Gobierno argentino en los puntos más conflictivos. Respecto del superávit primario, se fijó la meta de 3% del PBI para 2004, y se supeditaron las próximas a las obligaciones que surgieran de la reestructuración de deuda venidera (aunque se indicó que la tendencia para los años siguientes sería creciente). Respecto de las reformas estructurales más conflictivas, en algunos casos se respetó el criterio fijado por el Gobierno (por ejemplo, renegociar caso por caso y sin garantizar aumentos de tarifas en la reestructuración de los contratos con empresas privatizadas) y en otros se pospuso por un año su implementación (entre otras, la reforma a las leyes de coparticipación, responsabilidad fiscal e impositiva, y la reestructuración de los bancos públicos).<sup>16</sup>

#### Cuadro 4

Argentina: principales condicionalidades estructurales bajo el Acuerdo *Stand-By* 2003-2006, por tipo y cumplimiento

Condicionalidad	Plazo	1ª Rev Dic-03	2ª Rev Mar-04	3ª Rev Jun-04 <i>Incom.</i>	Comentarios
Tipo: criterio de ejecución ( <i>Performance</i> )					
1. No acumular atrasos con acreedores bilaterales y multilaterales	Continúa	Cumpl	<i>Waiver</i> No cumpl	Cumpl	2ª Rev: breve demora en un pago al FMI
2. Ninguna nueva moratoria impositiva	Continúa	Cumpl	Cumpl	Cumpl	
3. No implementar instrumentos que afecten los derechos de los acreedores	Continúa	<i>Waiver</i> No cumpl	Cumpl	Cumpl	
4. Aprobación del Congreso de la legislación para la reforma de la administración impositiva	Fin de Nov-03	<i>Waiver</i> Cumpl	-	-	Con demora de casi un mes
5. Aprobación del Congreso del Presupuesto 2004 (con superávit primario para la Nación de 2.4% del PBI)	Fin de Dic-03	Cumpl	-	-	

6. Eliminar todos los planes de competitividad	Fin de Dic-03	Waiver Cumpl	-	-	Con demora de casi un mes
7. Concluir las compensaciones a los bancos derivadas de la pesificación asimétrica y la indexación	Fin de Dic-03	Waiver Posp a Fin de Mar-04	n/c Posp a Fin de Jun-04	Cumpl	
8. Aprobación del Congreso de la legislación para la reforma de los marcos concesionarios de los servicios públicos	Fin de Dic-03	Cumpl	-	-	
9. Acuerdo entre el Gobierno y provincias sobre los principios de reforma a la coparticipación federal y la ley de responsabilidad fiscal	Fin de Mar-04	n/c	n/c	Parc cumpl	Se acordó sobre responsabilidad fiscal pero no sobre coparticipación.
10. Efectivizar acuerdos bilaterales entre Nación y provincias, representando al menos un 100% del déficit provincial consolidado en 2002	Fin de Mar-04	n/c	n/c	Cumpl	
11. Enviar al Congreso los proyectos de reforma a leyes de coparticipación y responsabilidad fiscal	Fin de May-04	n/c	n/c	Parc cumpl	Se envió el proyecto de creación del régimen federal de responsabilidad fiscal
12. Ratificación por parte del Congreso y las legislaturas provinciales de reforma a leyes de coparticipación y responsabilidad fiscal	Fin de Ago-04	n/c	n/c	n/c	
13. Enviar al Congreso el Presupuesto 2005	Fin de Sep-04	n/c	n/c	n/c	
14. Enviar al Congreso el proyecto de reforma impositiva	Fin de Sep-04	n/c	n/c	n/c	
15. Concluir un plan de acción para reforzar a los Bancos <i>Nación y Provincia de Buenos Aires</i>	Fin de Dic-04	n/c	n/c	n/c	
Tipo: parámetro de referencia ( <i>Benchmark</i> )					
16. Anunciar oferta de reestructuración de deuda en <i>default</i>	Fin de Oct-03	Cumpl	-	-	

17. Iniciar revisión estratégica de Bancos Nación y Provincia de Buenos Aires	Fin de Feb-04	Posp a Abr-04	Posp a Jun-04	Cumpl	En 2ª revisión se estableció con criterio de ejecución. Concluyó a fin de 2005.
18. Lanzar segunda reforma de administración impositiva para mejorar áreas aduanera y de seguridad social	Fin de Mar-04	n/c	n/c	Cumpl	Con demoras

Cumpl Cumplida	Posp Pospuesta
Parc cumpl Parcialmente cumplida	n/c No corresponde evaluar
No cumpl No cumplida	- Evaluación concluida

Fuente: elaboración propia en base a *Memorandum of Economic Policies* del Acuerdo *Stand-By* 2003-6, *IMF Staff Reports for 1<sup>st</sup> y 2<sup>nd</sup> Reviews of SBA Arrangement*, *Diario La Nación*, [www.diputados.gov.ar](http://www.diputados.gov.ar) y [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

La ratificación en el Directorio no estuvo exenta de conflictos. Si bien recomendó la aprobación del acuerdo, el director gerente señaló que hubiese preferido que el programa tuviera metas mucho más exigentes, pero no pudo lograrlo debido a las presiones recibidas. Aunque no lo explicitó, era evidente que se refería a los EE.UU. (*La Nación*, 12/9/03). Asimismo, la falta de definiciones sobre las reformas estructurales llevó a los directores por Suiza, Holanda, Australia y los países nórdicos<sup>17</sup> a abstenerse en la votación.

### 3.4. Primera oferta de reestructuración de la deuda en *default*

Poco después el Gobierno presentó la primera oferta de canje de deuda. Sobre un *stock* de deuda impaga de unos 87.000 millones de dólares (se dejaban afuera los intereses vencidos desde fin de 2001) propuso una quita del 75% sobre dicho monto, argumentando que era compatible con la meta de superávit primario de 3% del PBI pactada con el FMI. Como era esperable, fue rechazada por la mayoría de los acreedores y la comunidad financiera, quienes plantearon que debía mejorarse ofreciendo una quita no mayor al 35% (*La Nación*, 4/12/03). Por entonces el FMI se mantuvo al margen, argumentando que como se trataba de una negociación entre la Argentina y los acreedores privados, su participación sería inapropiada (Dawson, 2003).

El Gobierno nacional realizó varias presentaciones internacionales explicando la propuesta de reestructuración y en noviembre inició la negociación con el Fondo por la primera revisión del acuerdo. La totalidad de las metas cuantitativas había sido cumplida<sup>18</sup> y, respecto de las condicionalidades estructurales, sólo se habían registrado incumplimientos en el compromiso de no posponer las ejecuciones hipotecarias y la finalización de la compensación a bancos por el impacto de la pe-

sificación e indexación asimétrica, por lo que se esperaba que no hubiera mayores sobresaltos en la revisión<sup>19</sup>. Sin embargo, la relación se tensaría una vez más.

Como la Argentina poseía en *default* una parte de su deuda con acreedores privados, la aprobación de la revisión requería que el FMI determinara si el país estaba negociando de buena fe.<sup>20</sup> Para ello se establecían tres requisitos que el país deudor debía cumplir: a) iniciar un diálogo temprano con sus acreedores; b) compartir información económica relevante; y c) permitirles aportar sugerencias sobre el diseño de la reestructuración. La amplitud y relativa vaguedad de estos criterios, sumado a la ausencia de mecanismo alguno para resolver de forma “ordenada” el *default*, otorgaron al organismo una vía para presionar en pos de una mejora en la oferta a los acreedores.

Luego de la negociación con el equipo técnico del Gobierno, la misión del FMI regresó a Washington a definir los últimos detalles de la carta de intención. Pero la Gerencia demoraría la revisión como estrategia de presión para que el Gobierno elevara la meta de superávit primario de 2004. Ante esto, el Gobierno respondió haciendo pública su sorpresa por el intento de modificación de las pautas establecidas. El secretario de Finanzas señaló que la demora era resultado de una fuerte presión de los acreedores, de la cual el Fondo se había hecho eco (*La Nación*, 19/12/03), y el presidente Kirchner manifestó en varios discursos en el ámbito local, su negativa a ceder a esta exigencia.

Las estrategias del organismo y del Gobierno para ganar márgenes de acción en la negociación tenían puntos en común. Ambos demostraban una postura inflexible que se comprendía por dos motivos: primero, poseían sólidas preferencias de política económica, que los hacía poco permeables a las sugerencias del adversario; segundo, argumentaban que enfrentaban fuertes presiones en sus entornos domésticos (nivel II), las cuales reducían el margen para flexibilizar su conjunto ganador. La Gerencia se hacía eco del reclamo de los acreedores y exigía un aumento del superávit. Argumentaba que de no elevarse, sería muy difícil obtener el consenso necesario para la aprobación de la revisión en el Directorio. Por su parte, el Gobierno se negaba a comprometer una meta mayor de ahorro, ya que se mostraba convencido de la necesidad de mantener los altos niveles de crecimiento económico para reactivar el mercado interno, y así, disminuir progresivamente el desempleo y la pobreza. Argumentaba que, de ceder, perjudicaría a los actores locales que apoyaban su política económica y legitimaban su gestión.

Una vez más, la intervención de los EE.UU. fue crucial para destrabar el conflicto en el nivel I y permitir la ratificación de la revisión. En un contexto marcado por la crisis financiera que afectaba a Brasil –como consecuencia del recambio presidencial– y la inestabilidad política en Bolivia –motivada por la renuncia del presidente Sánchez de Losada–, la administración Bush procuró evitar la profundización de la inestabilidad regional. No obstante, indicó que la Argentina debía prepararse para dar “pasos difíciles”, en alusión a una supuesta mejora de la oferta a los acreedores (*La Nación*, 10/1/04).

Con todo, las diferencias con la estrategia de renegociación de la deuda del Gobierno motivaron que en un inusual gesto de disenso, ocho directores se

abstuvieran de ratificar la revisión. A los representantes de Holanda, países nórdicos, Australia, Bélgica y Suiza, se sumaron tres integrantes del G7: Reino Unido, Italia y Japón (*La Nación*, 29/01/04). El hecho fue descrito como una “*revuelta sin precedentes en el directorio del FMI*” (Beattie citado por Helleiner, 2005: 956), ya que además de que un tercio de los directores –que sumaban el 35% de los votos– se opuso a la aprobación, se quebró la posición conjunta de apoyo a Argentina en la votación del Directorio que hasta entonces mostraba el G7.

Sin embargo, el bloque de países más desarrollados unificaría lentamente su posición. Luego de su reunión en febrero de 2004, el G7 llamó a que la Argentina entablara negociaciones constructivas con sus acreedores a fin de alcanzar una elevada tasa de participación en la reestructuración de la deuda (G7, 2004). El Fondo sintió respaldada su postura y, haciéndose eco del reclamo, estableció como requisito para la aprobación de la segunda revisión, una serie de nuevas demandas para favorecer a los acreedores, entre las cuales se destacaban: otorgar trato preferencial al recientemente creado Comité Global de Acreedores de la Argentina (GCAB, por sus siglas en inglés) por sobre los restantes 20 grupos de acreedores privados<sup>21</sup>, y establecer un piso del 80% de aceptación de la propuesta de canje de deuda (*La Nación*, 07/03/04).

El Gobierno, que procuró fortalecer su posición negociadora mediante el apoyo externo, consiguió a modo de legitimación de su estrategia, una declaración del G15<sup>22</sup> señalando que el desarrollo sustentable era un requisito central para posibilitar el pago de las deudas (*La Nación*, 29/2/04). Asimismo, recibió un respaldo de Brasil, quien solicitó al presidente Bush que apoyara a la Argentina en la negociación con el FMI (*La Nación*, 2/3/04). Por último, el Gobierno también realizó reuniones informativas con los embajadores en Argentina de los países cuyos representantes se habían abstenido en la anterior votación del Directorio, con el fin de contribuir a modificar su postura (*La Nación*, 6/3/04).

En lo que parecía haberse constituido en una constante, mientras la Gerencia dilataba su visto bueno a la carta de intención como estrategia de presión al Gobierno para que mejorara la oferta a los acreedores, éste amenazaba con no abonar un vencimiento si el Fondo no aprobaba la revisión, en función del buen desempeño demostrado en la implementación del acuerdo. En este sentido, el Gobierno había cumplido todas las condiciones cuantitativas y, a excepción de la finalización de las compensaciones a los bancos y el inicio de la revisión estratégica de los bancos públicos (que serían pospuestas para la siguiente revisión), había cumplido el resto de las condiciones estructurales.

Finalmente se llegó a un acuerdo gracias a que ambos actores cedieron en sus planteos iniciales. El Gobierno consiguió evitar o suavizar las nuevas exigencias planteadas por el Fondo con relación al canje: no se le otorgó trato preferencial al GCAB ni se definió un porcentaje mínimo de aceptación para el canje (aunque se hizo referencia a que se esperaba alcanzar un “umbral adecuado”, fórmula que, ciertamente, dejaba amplio espacio a la interpretación). Pero la desigual relación de fuerzas motivó que Argentina debiera resignar más que el organismo, por lo que tuvo que comprometerse a profundizar el diálogo con los acreedores y, lo

más importante, a mejorar la oferta de reestructuración de deuda (Bonelli, 2004: 333). Esto no se hizo explícito en la carta de intención, para evitar que el Gobierno enfrentara una pérdida de legitimidad en su nivel II. Con este compromiso, los 24 directores del Fondo aprobaron por unanimidad la segunda revisión.

### 3.5. Suspensión del acuerdo

En junio de 2004 la Argentina realizó una nueva oferta que mejoró los términos de la anterior, al plantear una quita promedio de entre el 65 y el 70% del valor nominal (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005). Paralelamente, una misión del Fondo viajó a Buenos Aires para monitorear el cumplimiento de las metas pautadas para la tercera revisión, y retornó a Washington con la expectativa de que no habría sobresaltos. Pero la tercera revisión del acuerdo encontró nuevos obstáculos. El Gobierno había cumplido todas las condicionalidades cuantitativas (*La Nación*, 13/6/04) y mostraba un buen desempeño en relación a las estructurales (de ocho metas de ejecución, había cumplido cinco). Pero la Gerencia del Fondo dilató la aprobación de la carta de intención como estrategia para presionar por la implementación de las tres reformas estructurales pendientes: 1) aprobar una nueva ley de coparticipación, 2) realizar las revisiones estratégicas de los bancos Nación y Provincia de Buenos Aires, y 3) concluir la renegociación de los contratos con empresas privatizadas. Si bien esta última no era una condicionalidad formal, las dos primeras eran metas de ejecución cuyo incumplimiento conllevaba la suspensión del acuerdo, y el Fondo, fortalecido en su posición negociadora, no estaba dispuesto a ceder en la exigencia de su cumplimiento. Asimismo, demandaba controlar la incipiente inflación mediante un enfriamiento de la economía y la apreciación del tipo de cambio, lo cual implicaba que el Gobierno fuera en la dirección opuesta a su estrategia económica y, por ende, en contra de su base de apoyo política.

Paralelamente, EE.UU. tomaba distancia de la negociación, no sin dejar en claro su posición: el Fondo no debía interferir en la reestructuración de la deuda, y el Gobierno tendría que cumplir su compromiso de establecer en el acuerdo una meta de superávit primario mayor al 3% del PBI para 2005 (Taylor citado por Barón, 10/06/04). La posición adoptada por EE.UU. traslucía que no intervendrían nuevamente para destrabar la negociación ante un hipotético conflicto en el nivel I. Frente a esta situación, el Gobierno procuró influir sobre el Fondo mediante la presión internacional. Así, por ejemplo, gestionó la publicación en los principales diarios del mundo de una solicitada de apoyo a su estrategia de renegociación de la deuda firmada por 148 destacadas personalidades del mundo, que iban desde el líder político Mikhail Gorbachov al actor Viggo Mortensen (*La Nación*, 30/7/04).

Sin embargo, días después el director gerente del Fondo pospuso a septiembre el tratamiento de la revisión por parte del Directorio. Esto obligaba a incluir en la negociación el aumento del superávit para 2005, ya que por esa época el Gobierno prepararía el presupuesto para enviar al Congreso. En este marco, el Gobierno decidió desistir de la revisión, y por lo tanto, dejar virtualmente suspendido el acuerdo. Desde entonces, la Argentina dejaba de recibir desembolsos del FMI y debía afrontar los vencimientos de capital con sus propios recursos; pero a cam-

bio, evitaba comprometer un aumento del superávit primario y avanzar con las reformas estructurales exigidas. Paralelamente, el gobierno de Kirchner utilizó la suspensión del acuerdo como argumento para desactivar el reclamo del FMI por una nueva mejora de la oferta a los acreedores. Recurriendo a la estrategia de “bol-sillo único”, señaló que cualquier mejora en la oferta implicaría una afectación del ritmo de cancelación de vencimientos con el propio FMI, debido a que el país no podía afrontar simultáneamente ambas obligaciones financieras.

Cabe señalar que si bien el Gobierno manifestaba una fuerte negativa a comprometer metas mayores al 3% del PBI, el ahorro fiscal superaba los niveles establecidos en el acuerdo con el FMI y los presupuestos, basados, por cierto, en estimaciones muy conservadoras de crecimiento. En efecto, esa meta había sido superada tanto en 2003 (3.2%) como en 2004 (5.3%) y sería superada en 2005 (4.4%).<sup>23</sup> Si bien la decisión del Ejecutivo ponía un techo a las aspiraciones de los acreedores, le permitía disponer con mayor libertad de los recursos que superaran la meta, otorgándole un importante margen de acción en el ámbito político local.

Dos factores –interrelacionados entre sí– permiten comprender la suspensión del acuerdo: primero, la dificultad de alcanzar un acuerdo en el nivel I, por los reducidos tamaños de los conjuntos ganadores de cada parte; segundo, la abstención a intervenir de EE.UU.. En primer lugar, la baja tolerancia del Fondo a los incumplimientos del Gobierno dejó a este último dos alternativas: flexibilizar su posición e implementar las medidas reclamadas (lo cual hubiera implicado un conflicto con su base de apoyo en el nivel II), o suspender el acuerdo. La prescindencia de los EE.UU. limitó las posibilidades de flexibilizar la posición del organismo, pero también evitó que Argentina abriera un frente de conflicto con ese país al suspender el acuerdo. Esta decisión tuvo dos consecuencias. La primera, buscada, evitar cumplir con las condicionalidades del Fondo y obtener, así, un mayor margen de autonomía en la definición de la política económica. La segunda, no buscada, dejar de recibir desembolsos, lo cual aumentaba la presión sobre las cuentas externas. Pero debido a la mejora de los indicadores macroeconómicos (en especial el aumento de las reservas y la disminución de los intereses de la deuda), el pago de los vencimientos con el organismo podía ser afrontado con relativamente menos dificultades.

En segundo lugar, así como el distanciamiento de los EE.UU. contribuyó a la suspensión del acuerdo, también posibilitó al Gobierno mantener sin cambios su oferta a los acreedores privados. La orientación ideológica de la política financiera de la administración Bush, motivó que los EE.UU. consideraran la reestructuración de la deuda como una negociación privada entre el país y sus acreedores, en la que no debían intervenir el FMI ni otros Estados. Ello restó fuerza al reclamo de los acreedores por la mejora de la oferta del canje, quienes sólo lograron un apoyo explícito a su posición por parte del Gobierno americano luego de que las autoridades del G7 acercaron posiciones para evitar que se agravaran las diferencias –y el conflicto– entre el bloque de naciones más poderosas. Allí, por cierto, los países con posiciones más duras –Italia y Japón– también cedieron en la magnitud de su reclamo. Por ello, la prescindencia de los EE.UU. reforzó la posición argentina en la negociación para resolver el *default*.

#### 4. Reflexiones finales

El presente trabajo pretende aportar resultados en sentido tanto teórico como empírico. En primer lugar, se desarrolla un esquema conceptual para analizar los procesos de negociación entre el FMI y los gobiernos prestatarios. Su principal aporte es que permite sistematizar el análisis de las negociaciones, a partir de las estrategias que implementan los negociadores para orientar el resultado en beneficio propio y de su base de apoyo, dentro del margen de acción con el que cuentan. A su vez, las estrategias se caracterizan por la fortaleza de la posición negociadora y el estilo de negociación, lo cual permite comprender por qué se implementan determinadas estrategias.

En segundo lugar, se presenta un análisis de las negociaciones entre el Fondo y el Gobierno argentino durante el período 2003-2004, en base al esquema citado. Allí se pone de manifiesto que la configuración de las sucesivas negociaciones puede comprenderse a partir de las cambiantes estrategias que implementan los negociadores. El Gobierno era conciente de que tenía un margen limitado para no cumplir los compromisos que se asumieran, y el Fondo advertía que no habría chances de que el primero cumpliera otras medidas que no fueran las incluidas en el acuerdo (la excepción la constituye el compromiso de proponer una segunda oferta de canje de deuda, aunque debe considerarse que la misma estuvo lejos de satisfacer las expectativas iniciales de los acreedores). La limitada diferencia de fortaleza entre las posiciones negociadoras y –en especial– la inflexibilidad de los dos negociadores, contribuyeron a que ambos desplegaran estrategias confrontativas en la primera etapa; esto se reflejó en la implementación de variadas estrategias de demora y arrinconamiento por parte de ambos, determinando sucesivos e intensos conflictos en la primera etapa de las negociaciones iniciales.

Ahora bien, si tanto el Fondo como el Gobierno –apoyados en un estilo inflexible– desplegaron estrategias confrontativas, ¿cómo se logró alcanzar acuerdos y qué características tuvieron? Aquí es relevante considerar el papel jugado por los cambios en las posiciones negociadoras. En las dos primeras negociaciones, el apoyo otorgado por EE.UU. reforzó ostensiblemente la posición del Gobierno en términos de poder temático, lo cual posibilitó que primara su punto de vista sobre los aspectos más conflictivos en disputa. Esto derivó en la ruptura de la habitual homogeneidad que muestran los países del G7 en las negociaciones financieras internacionales. Pero la recomposición del bloque redundó en un reforzamiento de la posición del FMI, que le permitió conseguir que el Gobierno aceptara aumentar la oferta del canje.

La lenta pero constante mejora de los indicadores macroeconómicos fortaleció la posición del Gobierno, lo cual aumentó su margen para evitar implementar las reformas pendientes que planteaban conflictos con los lineamientos centrales de su política económica y, por ende, con su propia base de apoyo local. Así, desplegó una estrategia confrontativa en las negociaciones correspondientes a la tercera revisión. Debido a que el Fondo mantuvo su baja disposición a tolerar incumplimientos, la situación determinó un incremento del nivel de conflicto que se vio reflejado en la implementación de tácticas de demora, arrinconamiento y, en el

caso del Gobierno, de suspensión. La imposibilidad de modificar los conjuntos ganadores, en especial por la decisión de EE.UU. de mantenerse al margen del conflicto, derivó en la suspensión definitiva del acuerdo.

Las negociaciones analizadas permiten observar que los valores que adoptan el estilo de negociación y la posición negociadora, contribuyen a orientar las estrategias que despliegan los negociadores. A su vez, las estrategias inciden sobre la determinación del grado de conflicto de la negociación (y qué etapas en especial), y orientan el resultado de la misma. El caso analizado, en el que tanto el FMI como el Gobierno desplegaron estrategias confrontativas en la primera etapa de las negociaciones, pone de manifiesto el rol que juega la posición negociadora como factor clave en la determinación del resultado en esas circunstancias.

En síntesis, el esquema de doble nivel aparece como una herramienta útil para el análisis de procesos de negociación internacionales, tomando en consideración los condicionamientos domésticos existentes. 

## Referencias

1. Integran el G7: Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y Canadá.
2. Como señala Persson, si no hay intereses comunes, no hay nada para lo cual negociar; y si no hay intereses divergentes, no hay nada acerca de lo cual negociar (1994: 211).
3. La primera etapa refiere a la negociación entre el FMI y el gobierno del país por la suscripción de un acuerdo, y la segunda etapa refiere a la ratificación e implementación del mismo por parte del Fondo y el gobierno respectivamente. Este punto se desarrolla más adelante.
4. Esta definición plantea una diferencia con la interpretación extendida de Weber. Para éste, el poder incluye a la influencia (en los términos de Cox y Jacobson), toda vez que define al primero como “*la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aún contra toda resistencia y cualquiera sea el fundamento de esa probabilidad*” (2005: 43).
5. Aunque esto no implica reconocer que EE.UU. puede determinar por sí solo el resultado de la negociación, su posición suele establecer los límites entre los cuales puede desenvolverse la negociación y ubicarse el resultado que cuente con su aval (Woods, 2006a: 38).
6. Si bien la referencia a la cooperación o confrontación es útil para caracterizar de forma general a las estrategias de los negociadores, se reconoce que éstas nunca se dan de forma ideal, y siempre se encuentran estrategias orientadas parcialmente por uno y otro paradigma. El análisis, en todo caso, debe determinar a cuál de los dos se asemeja más el comportamiento desplegado.
7. Las negociaciones entre el FMI y un gobierno pueden concebirse como un juego de dos niveles. El primero, internacional, donde negocian el FMI y el gobierno; y el segundo, donde cada actor debe obtener en su entorno doméstico la ratificación del acuerdo alcanzado en el nivel I. Este argumento se desarrolla más adelante.
8. Aunque el *staff* del organismo puede otorgar un *waiver* siempre y cuando considere que el país ha adoptado o planea adoptar medidas para corregir la desviación, en la práctica los *waivers* suelen operar como un instrumento político a través del cual el FMI manifiesta su apoyo o desacuerdo con la gestión económica del país (Buirra, 2003).
9. Si la suspensión es definitiva, la misma deja de considerarse una táctica, y expresa el fracaso de la negociación.
10. Debido a las características del proceso de ratificación, se entiende al Directorio Ejecutivo como el ámbito doméstico de negociación de nivel II de la Gerencia del FMI (Kahler, 1993; Dash, 1999).
11. El Directorio está integrado por 24 directores que representan a los 186 países miembros, y el director gerente, quien preside las reuniones y cuenta con voz, pero no con voto. En esta instancia los países centrales ostentan mayor poder de decisión, ya que poseen la mayoría de los votos (EE.UU., el país con la mayor cantidad de votos, posee casi el 17%; lo siguen Japón con el 6%, Alemania con el 5.8% y Francia y el Reino Unido con 4.8% cada uno. Argentina ostenta el 1%). Aunque suelen darse discusiones intensas, los acuerdos avalados por el *staff* y la Gerencia suelen ser

aprobados, y la forma mediante la cual tradicional –y excepcionalmente– un director demuestra su disconformidad es absteniéndose en la votación.

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

13. En función del esquema de análisis, la revisión posee un doble carácter: concluye la segunda etapa y abre una nueva negociación (ver el diagrama 1).

14. Se planteaba que el FMI debía ser reformado como una pequeña institución centrada más en la prevención que en la resolución de crisis, con sólo dos responsabilidades: otorgar préstamos de corto plazo y bajo monto ante crisis de liquidez, y proveer consejos de política económica (Meltzer Report, 2000).

15. Durante la crisis de 2002 los bancos vieron afectados sus balances por cuatro vías: la pesificación asimétrica de los créditos y depósitos en moneda extranjera, la indexación asimétrica de los mismos, el descalce cambiario entre activos pesificados (créditos otorgados) y pasivos en dólares (préstamos tomados en el exterior), y la salida de depósitos en moneda extranjera por amparos judiciales. Respecto de esta última, los bancos reclamaban que el Estado los compensara por la diferencia entre el valor de los depósitos en dólares pesificados (1.40 pesos más CER) y el valor al cual los restituían efectivamente (en dólares o el equivalente en pesos al tipo de cambio del día). Durante el período 2002-2004, esa diferencia ascendió a 9.740 millones de pesos (Cobe, 2009: 107-9).

16. Ver el cuadro 4, en especial, condicionalidades N° 11, 12, 14 y 15.

17. Los directores representaban, cada uno, a un conjunto de países y sumaban el 15% del total de votos. Los países nombrados eran los que poseían la mayor cantidad de votos de cada silla y, por tanto, los más representativos.

18. A excepción de un pequeño desvío en la meta relativa al *stock* de base monetaria aumentada (IMF, 2004a:20).

19. Al respecto, consultar las declaraciones de John Dodsworth, representante del FMI en Argentina, en *La Nación*, 06/11/03.

20. Se trata de un requisito incluido en la Política de Concesión de Préstamos a Países con Atrasos establecida en 1999, que posibilita al FMI realizar desembolsos a países en *default*.

21. Surgido de la unión de diferentes grupos de acreedores en enero de 2004, el GCAB, cuya cara más visible fue Nicola Stock, declaró representar bonistas por un monto de 37.000 millones de dólares, poco menos de la mitad de la deuda en *default* (GCAB, 2004). Los acreedores buscaron consolidarlo como su principal representante, y de ese modo, evitar que el Gobierno argentino negociara de forma fragmentada.

22. Se trata de un grupo de 17 países en desarrollo, integrado por naciones de América latina, África y Asia (G15, s/f).

23. Superávit primario consolidado en porcentaje del PBI, datos del Ministerio de Economía y Producción.

## Bibliografía

P. BLUSTEIN (2005), *And the money kept rolling in (and out). Wall Street, the IMF, and the bankrupting of Argentina*, United States of America, Public Affairs.

A. BUIRA (2003), “An Analysis of IMF Conditionality”, Paper for the XVI Technical Group Meeting, G24, Port of Spain, Trinidad and Tobago, <<http://www.g24.org/buiratgm.pdf>>.

D. CHUDNOVSKY, A. LÓPEZ y G. PUPATO (2003), “Las recientes crisis sistémicas en países emergentes: las peculiaridades del caso argentino”, en C. BRUNO y D. CHUDNOVSKY (comps.), *¿Por qué sucedió? Las causas económicas de la reciente crisis argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.

L. COBE (2009), *La salida de la convertibilidad. Los bancos y la pesificación*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

R. COX y H. JACOBSON (1974), “The Framework for Inquiry”, en R. COX y H. JACOBSON, *The Anatomy of Influence. Decision Making in International Organization*, New Haven, Yale University Press.

J. CHWIEROTH (2007), “Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets”, *International Organization*, Vol. 61, N° 2, pp. 443-463.

G. CROW (1989), “The use of the concept of ‘strategy’ in recent sociological literature”, *Sociology*, Vol. 23, N° 1, pp. 1-24.

K. DASH (1999), “India’s International Monetary Fund Loans: Finessing Win-Set Negotiations within

- Domestic and International Politics”, *Asian Survey*, Vol. 39, N° 6, Nov-Dec, pp. 884-907.
- A. DREHER (2009), “IMF conditionality: theory and evidence”, *Public Choice*, N° 141, pp. 233-267.
- A. DREHER and N. JENSEN (2005), “Independent Actor or Agent? An Empirical Analysis of the Impact of U.S. Interests on IMF Conditions”, *KOF Working Papers*, N° 118, December.
- C. DUPONT y G. FAURE (1991), “The Negotiation Process”, en V. KREMENYUK (ed.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, Jossey-Bass, pp. 40-57.
- J. GOLD (1983), “Political Considerations Are Prohibited By Articles of Agreement When the Fund Considers Requests for Use of Resources”, *IMF Survey*, May 23.
- E. GOULD (2003), “Money Talks: Supplementary Financiers and International Monetary Fund Conditionality”, *International Organization*, Vol. 57, N° 3, pp. 551-586.
- P. T. HOPMANN (1990), “Teoría y procesos en las negociaciones internacionales”, *Documento de Trabajo*, N° 8, Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, PNUD / CEPAL, Santiago de Chile.
- M. KAHLER (1993), “Bargaining with the IMF. Two-Level Strategies and Developing Countries”, en P. EVANS, H. JACOBSON y R. PUTNAM (eds.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, pp. 363-394.
- D. LAX and J. SEBENIUS (1986), *The manager as negotiator*, New York, The Free Press.
- T. OATLEY and J. YACKEE (2004), “American Interests and IMF Lending”, *International Politics*, Vol. 41, N° 3, pp. 415-429.
- OFICINA DE EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL FMI (2007), “Evaluación de la OEI sobre la condicionalidad estructural de los programas respaldados por el FMI”, Informe de Evaluación, Washington, FMI.
- S. PERSSON (1994), “Deadlocks in International Negotiations”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 29, N° 3, pp. 211-244.
- R. PUTNAM (1996), “Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel”, *Zona Abierta*, N° 74, pp. 69-120.
- H. RAIFFA (1991), *El arte y la ciencia de la negociación*, México, Fondo de Cultura Económica.
- J. SALACUSE (2000), “Lessons for Practice”, en W. ZARTMAN y J. RUBIN (eds.), *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- T. SCHELLING (1964), *La estrategia del conflicto*, Madrid, Tecnos.
- J. STIGLITZ (2002), *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Editorial Taurus.
- K. STILES (1991), *Negotiating Debt. The IMF Lending Process*, Boulder, Westview Press.
- S. THACKER (1999), “The High Politics of IMF Lending”, *World Politics*, Vol. 52, N° 1, pp. 38-75.
- E. TOUSSAINT (2004), *La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos*, Buenos Aires, CLACSO.
- R. VAUBEL (1996), “Bureaucracy at the IMF and the World Bank: A Comparison of the Evidence”, *The World Economy*, Vol. 19, N° 2, pp. 195-210.
- J. R. VREELAND (2006), “IMF Program Compliance: Aggregate Index versus Policy Specific Research Strategies”, *The Review of International Organizations*, Vol. 1, N° 4, pp. 359-378.
- M. WEBER (2005), *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- N. WOODS (2006a), *The Globalizers. The IMF, the World Bank and Their Borrowers*, Ithaca and London, Cornell University Press.
- N. WOODS (2006b), “Understanding Pathways through Financial Crises and the Impact of the IMF: An Introduction”, *Global Governance*, Vol. 12, N° 4, pp. 373-393.
- N. WOODS (2003), “The United States and the International Financial Institutions: Power and Influence Within the World Bank and the IMF”, en R. FOOT, N. MACFARLANE y M. MASTANDUNO (eds.), *US Hegemony and International Organizations*, New York, Oxford University Press.
- W. ZARTMAN and J. RUBIN (2000), “The Study of Power and the Practice of Negotiation”, en W. ZARTMAN and J. RUBIN (Eds.), *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 3-28.

## Fuentes documentales

- A. BARÓN (2004, 10 de junio), “El jefe del Fondo dijo que hay que negociar con todos los acreedores”, *Clarín*.
- M. BEMBI y P. NEMIÑA (2007), *Neoliberalismo y desendeudamiento. La relación Argentina-FMI*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- M. BONELLI (2004), *Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI*, Buenos Aires, Planeta.
- E. BRUNO (2004), *El default y la reestructuración de la deuda*, Buenos Aires, Editorial Nueva Mayoría.
- CATO INSTITUTE (2003), “Cato Handbook for Congress. Policy Recommendations for the 108<sup>th</sup> Congress”, Washington DC, Cato Institute.
- P. COSTELLO (2004), “Australia and the International Financial Institutions 2003-04”, *Annual Report to the Parliament*, Treasury, Commonwealth of Australia.
- T. DAWSON (2003), “Transcript of a Press Briefing by Thomas C. Dawson”, IMF, Washington, October 9, <<http://www.imf.org/external/np/tr/2003/tr031009.htm>>.
- G15 (sin fecha), “Member Countries of the G-15”, <http://www.g15.org/gfmembers.html>.
- G7 (2004), “Statement of G-7 Finance Ministers and Central Bank Governors”, February 7, US Treasury Press Release JS-1158.
- GCAB (2004), “Global Committee of Argentina Bondholders. Press Release”, Rome, January 12, <<http://www.tfargentina.it/download/GCAB-press-release120104.pdf>>.
- E. HELLEINER (2005), “The Strange Story of Bush and the Argentine Debt Crisis”, *Third World Quarterly*, Vol. 26, N° 6, pp. 951-969.
- IMF (2004a), “First Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria”, January 21, IMF, Washington.
- IMF (2004b), “Second Review Under the Stand-By Arrangement and Requests for Modification and Waiver of Performance Criteria”, March 12, IMF, Washington.
- IMF (2003a), “Request for Stand-By Arrangement and Request for Extension of Repurchase Expectations”, September 15, IMF, Washington.
- IMF (2003b), “Lessons from the Crisis in Argentina”, Washington, IMF.
- MELTZER REPORT (2000), “Report of the International Financial Institutions Advisory Commission”, March, <<http://www.house.gov/jec/imf/meltzer.pdf>>.
- C. NAHÓN (2006), “La metamorfosis del Estado. Límites y potencialidades de la regulación pública”, *I Jornadas de Estudios Sociales de la Economía*, IDAES-UNSAM.
- G. ZOCCALI (2003), “Statement by A. Guillermo Zoccali on Behalf of his Argentine Authorities”, September 20, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03392.pdf>>.

## Otras fuentes

Diarios *Clarín* y *La Nación*.

Recibido: 01/11/2010. Aceptado: 11/11/2011.

Pablo Nemiña, “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”.  
Revista *Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 15, número 22, julio-diciembre 2011, pp. 87-113.