

# La política económica del gobierno de Reagan

## Bases para un desorden futuro

ROBERTO BOUZAS\*

La llegada de un nuevo gobierno republicano en Estados Unidos ha provocado importantes cambios en la concepción y en los contenidos de la política económica, tanto interna como internacional. América Latina, por su proximidad geográfica y su vinculación económica, se verá particularmente afectada por el curso de los acontecimientos y de las políticas en la principal potencia capitalista. De allí que para nuestra región sea de crucial importancia analizar y clarificar los alcances y las perspectivas del "nuevo enfoque" estadounidense.

En la primera parte de este artículo se describen y evalúan las perspectivas del Programa de Recuperación Económica de Estados Unidos. Se destaca su carácter contradictorio, así como la orientación deflacionaria que con mayor probabilidad predominará en el mediano plazo. En la segunda parte se discuten los componentes centrales de la política económica internacional del gobierno republicano, distinguiendo los contenidos formales expresados en los lineamientos de la política económica internacional y una nueva forma de "diplomacia del dólar", que resulta de los efectos externos de aplicar el programa de política económica interna. Para terminar, en la tercera sección se plantean algunas reflexiones en torno a las consecuencias previsibles de ambas políticas para América Latina, aunque sin un ánimo exhaustivo.

En nuestra opinión, destaca la contradicción entre las pobres perspectivas económicas que probablemente prevalecerán en el contexto internacional en el que operan los países de la región, y la particular dispersión de perspectivas e intereses que se dibuja en el escenario político regional.

### EL PROGRAMA DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA

Uno de los elementos de unificación más importantes de la coalición de fuerzas conservadoras que llevó a la victoria a Ronald Reagan en las elecciones de noviembre de 1980 fue el común desencanto por el pobre comportamiento de la economía estadounidense en el decenio de los setenta. Este último se atribuía a una progresiva pérdida de los incentivos individuales y del clima de progreso que habían caracterizado la mayor parte de la historia económica de Estados Unidos,

como consecuencia de la creciente interferencia estatal en la actividad económica y del erróneo manejo de la política económica. Los orígenes del descalabro se ubicaban en la década de los treinta, como uno de los resultados de las reformas del New Deal llevado a cabo por Franklin D. Roosevelt. En consecuencia, los sectores conservadores insistían en el carácter "revolucionario" de los cambios de dirección que era preciso implantar para restablecer el vigor y la fortaleza económica de Estados Unidos.

En los setenta, la acumulación de dificultades económicas de nuevo tipo y la manifiesta incapacidad del grupo dominante para hacerles frente de manera eficaz, dejaron vacío un importante espacio ideológico que los conservadores supieron llenar con extrema lucidez. Postulando proposiciones atractivas para el sentido común y haciendo caer la responsabilidad de los problemas económicos, de manera exclusiva, en un manejo erróneo de la política económica, los ideólogos del neoliberalismo elaboraron un diagnóstico que, por su simplicidad, resultó atractivo, al punto de generar un consenso políticamente relevante. "El rápido crecimiento del gasto público, al transferir recursos del sector privado al gobierno. . . , ha afectado seriamente los incentivos, así como nuestra capacidad para proporcionar un nivel de vida creciente a la población. Un porcentaje cada vez mayor del pueblo estadounidense *responsabiliza al gobierno* de estos problemas económicos, de la misma forma que en otra ocasión le agradeció su papel como redentor de la pobreza y el desempleo. . . 1978 fue el primer año, en más de cinco décadas, en que la mayoría de la población en edad de votar había nacido después de la gran depresión. De allí que estos votantes hayan considerado que los altos impuestos, la inflación, y el lento crecimiento eran problemas económicos más importantes que el desempleo y la ausencia de programas sociales".<sup>1</sup>

Sin embargo, la homogeneidad de las propuestas conservadoras distaba mucho de ser completa. En lo que atañe específicamente al triunfo republicano de 1980, los acontecimientos de la propia campaña electoral apuntaban en la dirección del disenso y la disgregación. En efecto, era inculcable que dentro de la comunidad de intereses que suponía la crítica al vapuleado consenso dominante y a la gestión de Carter había distintas concepciones que pugaban por imponerse. Esto se ha profundizado a tal punto con el correr de los primeros meses del gobierno de Reagan, que hoy es casi un lugar común señalar

\* Investigador del Instituto de Estudios de Estados Unidos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. El autor agradece los comentarios de León Bendesky, Sumiko Kushida, Carlos Márquez, Wilson Peres, José Manuel Quijano y Eugenio Rovzar.

1. Michael J. Boskin, "U.S. Economy at the crossroads", en Michael J. Boskin (ed.), *The economy for the 80's: a program for growth and stability*, Transaction Books, Cal., 1980, pp. 19-20.

que su programa económico es un agregado de medidas contradictorias.

Lo anterior es más que un reflejo del sospechoso matrimonio entre las dos corrientes teórico-ideológicas que alimentaron la elaboración del Programa de Recuperación Económica: los *supply-siders* y los monetaristas, o la “nueva” y la “vieja ortodoxia”. Los elementos comunes que ambas escuelas de pensamiento tienen en el plano general no bastan para ocultar sus diferencias en lo relativo a las prioridades y al manejo de los instrumentos de política económica. Sin entrar a discutir en detalle las propuestas de unos y otros, resumiremos brevemente sus aspectos centrales.<sup>2</sup>

Para la “vieja ortodoxia”, el problema prioritario es la inflación, entendida como un “fenómeno estrictamente monetario”. De allí que el instrumento central de la política económica que propone sea una política monetaria restrictiva. Si la oferta monetaria no crece de manera sostenida por sobre la capacidad de producción real de la economía —sostienen—, el nivel de precios se mantendrá relativamente estable. Por otro lado, si bien en el plano formal los monetaristas afirman que el déficit en el presupuesto no es por sí mismo inflacionario (sino sólo cuando se lo financia con emisión monetaria), generalmente vinculan la política de restricción monetaria con la reducción o eliminación del déficit público, con el fin de contraer las demandas de financiamiento sobre el mercado de capitales. Esto es congruente con la perspectiva más general, en el sentido de que la interferencia estatal en los mecanismos de mercado genera ineficiencias, reduce los incentivos para la producción, el ahorro y el esfuerzo, y fomenta el desempleo y la improductividad.

De esta forma, la política monetaria restrictiva y la contracción del gasto público constituyen una combinación difícil de separar cuyo efecto, en el corto plazo, es impulsar un proceso recesivo que los monetaristas juzgan relativamente inevitable, aunque de intensidad y duración variables. En el mediano y largo plazos, la combinación de las políticas monetaria y fiscal restrictivas durante un período suficientemente prolongado tiene el propósito de contraer el papel del Estado en la economía (desmantelando el Estado de bienestar en los países capitalistas desarrollados) y de modificar la forma y los mecanismos mediante los cuales se determinan precios y salarios.

Se ha demostrado en forma reiterada que no existe ninguna relación causal, explicativa y directa entre la oferta monetaria y el nivel de precios. En efecto, por medio de la restricción monetaria es *posible* afectar al sector real de la economía y, por intermedio de éste, influir en el ritmo de crecimiento de los precios.<sup>3</sup> El éxito de la política monetaria reside, precisamente, en la posibilidad de modificar el proceso de determinación de precios y salarios mediante la generación de un proceso recesivo de duración e intensidad variables. Cuanto más rígida, institu-

cionalizada y estable sea la estructura que determina los precios y salarios, y cuanto más estable sea la estructura del Estado de bienestar, más profunda tendrá que ser la recesión si se quiere afectar ambas variables en el largo plazo. Esta es, sin duda, una de las consecuencias estructurales más significativas de las políticas monetaristas. Por cierto que la frecuente asociación de las políticas económicas de este corte con los regímenes políticos autoritarios no hace más que poner de manifiesto el grado de conflicto que genera este intento de transformar radicalmente las respectivas posiciones de las fuerzas sociales.

En contraposición al énfasis anti-inflacionario, y por consiguiente recesivo, de los monetaristas, los *supply-siders* dan más importancia a la necesidad de estimular el crecimiento económico por la vía de restablecer los incentivos. Según este razonamiento, la creciente presión fiscal que resulta de la expansión del gasto público ha erosionado progresivamente los incentivos. “En más de un sentido, la *supply-side economics* no es más que el redescubrimiento de la economía clásica. Más específicamente, el redescubrimiento de la Ley de Say. . . [Say] afirmó: ‘el estímulo al consumo no beneficia al comercio, ya que el problema reside en proporcionar los medios y no en estimular el deseo de consumir. Hemos visto que sólo la producción puede aportar esos medios. Por tanto, el objetivo de un buen gobierno debe ser estimular la producción, en tanto que el de uno malo es alentar el consumo.’”<sup>4</sup> De aquí, la “nueva ortodoxia” desprende la recomendación de un recorte impositivo, ya no como una forma de incrementar la demanda efectiva sino como un mecanismo dirigido a restablecer los incentivos para la oferta.

La restricción del gasto público ocupa un plano secundario en las especulaciones de los *supply-siders*, por cuanto el artificio de la “curva de Laffer” les permite inferir que la expansión de la actividad económica que seguirá a la rebaja impositiva tendrá una magnitud tal que provocará un aumento en los ingresos fiscales totales, aun cuando hayan caído las tasas impositivas.<sup>5</sup> “Quienes critican al recorte impositivo porque es

4. Bruce Bartlett, *Reagonomics. Supply side economics in action*, Arlington House Publishers, Conn., 1981, p. 1.

5. En rigor, existen dos razonamientos diferentes para justificar la reducción impositiva como instrumento prioritario de política económica. El primero se apoya en la “curva de Laffer”, que vincula niveles de presión fiscal con niveles de recaudación impositiva. Según este argumento, a partir de cierta tasa de presión fiscal, un aumento en la misma se traduce en una caída en la recaudación, como consecuencia del deterioro que produce en los incentivos. Esta justificación, innegablemente correcta a partir de algún nivel no identificado de presión fiscal, carece de toda estimación empírica. De allí que su corolario —la reducción impositiva expande la recaudación fiscal— cuente con poco prestigio académico y rigor científico. El segundo argumento, de origen político, destaca la baja rentabilidad electoral de una propuesta de presupuesto equilibrado o de reducción del gasto público. En la medida en que los impuestos son un precio que afecta a buena parte de la comunidad, y puesto que pocos se resistirán a su reducción si ella se desliga de un efecto posterior en el gasto, es evidente el rédito político de proponer recortes impositivos independientes del gasto público. Una vez que la reducción impositiva es aceptada —continúa el argumento— el recorte en el gasto público y en el déficit se siguen como una necesidad política urgente y natural. Véase Paul Craig Roberts, *The Wall Street Journal*, 24 de abril de 1980. Craig Roberts ocupa el cargo de Secretario del Tesoro Adjunto para Política Económica en el gobierno de Reagan.

2. Puede verse un análisis más completo en Roberto Bouzas, “La política económica del gobierno republicano: contenidos, obstáculos y perspectivas”, *Cuadernos Semestrales*, núm. 9, primer semestre de 1981, CIDE, México, 1981.

3. El énfasis en la *posibilidad* tiene como intención destacar las dificultades de orden técnico que supone el control de alguna de las múltiples definiciones de “oferta monetaria”. Por otra parte, el control de una de estas últimas no garantiza un curso definido y no errático de las variables reales.

inflacionario o exigen similares reducciones en el gasto público, no son auténticos *supply-siders*. En realidad son keynesianos conservadores, ya que sólo en el modelo keynesiano se supone que la reducción impositiva estimula la demanda y, por tanto, alienta la inflación. . . Una reducción en las tasas impositivas — particularmente en las tasas marginales — hace algo más que incrementar el ingreso disponible: cambia los precios relativos, modificando la relación entre trabajo y ocio y entre consumo y ahorro”.<sup>6</sup>

En lo que respecta a la inflación, también concebida como un fenómeno monetario, la recomendación reitera la receta de una política monetaria restrictiva. Así, mediante una peculiar “maniobra de pinzas”, sería posible dinamizar el sector real de la economía por la vía del recorte impositivo, a la vez que se controla la inflación con el expediente de una política monetaria restrictiva. La célebre separación clásica entre los fenómenos monetarios y los reales es llevada, en este razonamiento, a un nivel extremo.

A lo largo de la segunda mitad de 1980 y en el transcurso de 1981 fue posible advertir el peso creciente que cobraba la “vieja ortodoxia”, ligada tradicionalmente al Partido Republicano, en detrimento de las “noveles” propuestas de los *supply-siders*, que alimentaron el razonamiento económico de Reagan

“una serie de propuestas para reducir las tasas de impuestos personales en 10% anual durante un período de tres años, y para crear empleos por medio de la depreciación acelerada de la inversión en planta y equipo;

“un extenso programa para reducir las actividades de regulación que realiza el Estado y,

“en colaboración con la Junta de la Reserva Federal, un nuevo compromiso para desarrollar una política monetaria que restablezca la estabilidad de la divisa y la salud de los mercados financieros.”<sup>8</sup>

La reducción en la tasa de crecimiento del gasto público federal — conjuntamente con las previsiones gubernamentales sobre el comportamiento futuro de la economía — harán que la participación del gasto público en el producto nacional bruto pase de 23% en 1981 a 19.3% en 1984 (véanse los cuadros 1 y 2). Si esta reducción en la tasa de crecimiento del gasto público se complementa con las estimaciones de los ingresos fiscales futuros del gobierno federal (que a su vez son función de las previsiones de crecimiento), el gobierno estima que se pasará de un déficit de 54 400 millones de dólares en 1981 a un pequeño superávit de 500 millones de dólares en 1984 (véase el cuadro 2).

CUADRO 1

*Previsiones del Programa de Recuperación Económica*

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<i>Producto nacional bruto real</i>						
Miles de millones de dólares de 1982;	1 497	1 560	1 683	1 711	1 783	1 858
Tasa anual de crecimiento (%)	1.1	4.2	5.0	4.5	4.2	4.2
<i>Índice de precios al consumidor</i>						
Tasa anual de crecimiento (%)	11.1	8.3	6.2	5.5	4.7	4.2
<i>Tasa de desocupación (%)</i>	7.8	7.2	6.6	6.4	6.0	5.6

Fuente: *America's New Beginning*. . . , op. cit.

durante las primeras etapas de su precandidatura.<sup>7</sup> Sobre los argumentos de ambas corrientes teóricas se construyó el programa propuesto por el gobierno republicano al Congreso el 18 de febrero de 1981. El Programa de Recuperación Económica expresa, por consiguiente, perspectivas contradictorias que han provocado, en los últimos meses, encendidas disputas en torno a cuestiones específicas de su instrumentación y sus prioridades. En lo fundamental, el Programa contiene “cuatro elementos clave:

“un plan de reforma presupuestaria dirigido a reducir la tasa de crecimiento del gasto federal;

6. Bruce Bartlett, *op. cit.*, p. 9.

7. En verdad, no deja de sorprender que un reducido grupo de economistas relativamente desconocidos y ajenos a los principales centros de producción académica de Estados Unidos haya conseguido, en sólo un par de años, alcanzar una posición de tal relevancia en el debate ideológico estadounidense.

Conviene reiterar que ambas previsiones — la magnitud del déficit y la participación del gasto en el producto nacional bruto — dependen de que se cumplan los supuestos del gobierno sobre el crecimiento. Ello implica que desde 1982 hasta 1986 la tasa de crecimiento anual se mantenga relativamente estable, alrededor de 4.5%, comportamiento sin precedentes, por cierto, desde la década de los sesenta.

La reducción en la tasa global de crecimiento del gasto público incluye un cambio significativo de su composición. En efecto, se establece que la participación del gasto de defensa en el total del gasto público pasará de 24.1% en 1981 a 32.4% en 1984. Esto supone una modificación importante en los ritmos relativos de crecimiento de los distintos tipos de gasto, tal

8. Mensaje del presidente Reagan al Congreso, *America's New Beginning. A Program for Economic Recovery*, United States Government Printing Office, Washington, 1981.

CUADRO 2

*Gastos e ingresos federales (miles de millones de dólares)*

Año fiscal	Ingresos	Gastos	Saldos
1981	600.2	654.7	-54.5
1982	650.5	695.5	-45.0
1983	710.1	733.1	-23.0
1984	772.1	771.6	0.5
1985	851.0	844.0	7.0
1986	942.1	912.1	30.0

Fuente: *America's New Beginning*. . . , *op. cit.*

como puede apreciarse en el cuadro 3. Después de haberse reducido ligeramente en términos reales entre 1971 y 1980, la administración prevé incrementar los gastos de defensa en casi 9% anual de 1981 a 1984. En contraposición, después de haber crecido a tasas reales de 6.6% anual en el primer período, se espera contraer el gasto que no se destina a la defensa a un ritmo de 5.2% anual en el segundo.

CUADRO 3

*Tasas promedio de crecimiento de los distintos tipos de gasto*

	Valores corrientes		Valores constantes	
	1971/1980	1981/1984	1971/1980	1981/1984
Gastos de defensa	+ 6.7	+16.5	-	+8.8
Otros gastos	+14.1	+ 1.7	+6.6	-5.2
Total	+11.9	+ 5.6	+4.5	-1.4

Fuente: *America's New Beginning*. . . , *op. cit.*, y *Economic Report of the President, 1981*, United States Government Printing Office, 1981.

En julio de 1981 el Congreso aprobó, con algunas modificaciones marginales, la propuesta de recortes y reasignación del gasto federal presentada por el gobierno para el año fiscal 1982. Poco después, ambas cámaras aprobaron —también con ligeras modificaciones— la solicitud de reducciones impositivas. Con respecto al eje de este programa, la reducción en las tasas de impuestos personales, el Congreso dispuso una rebaja de 25% a lo largo de un período de casi tres años: 5% a partir del 1 de octubre de 1981, 10% el 1 de julio de 1982 y otro tanto en igual fecha de 1983. También se aprobó una reducción en los plazos autorizados para depreciar distintos tipos de activos fijos, con el objetivo de alentar la inversión de las empresas.

Así, la iniciación del año fiscal 1982, el 1 de octubre último, puso en marcha dos de los elementos centrales del programa económico. En lo que atañe a la reducción en las llamadas "cargas regulatorias", en los últimos meses ha habido un notorio relajamiento en las actividades de ciertas dependencias, una presión creciente del Ejecutivo para que éstas formulen análisis de costo-beneficio en la evaluación de sus tareas y una significativa reducción en el presupuesto autorizado para su funcionamiento. La política monetaria restrictiva tiene ya algún tiempo de estar en marcha. Aun cuando su aplicación ha sido

errática, el hecho de que la Junta de la Reserva Federal abandonara en octubre de 1979 el control sobre las tasas de interés y concentrara su atención en el curso de algún agregado monetario, constituyó un acontecimiento de gran importancia.

Estos son los ingredientes esenciales del programa económico del gobierno republicano. Aun cuando el calificativo de "revolucionario" pueda parecer exagerado, es indudable que se intenta introducir modificaciones importantes en tendencias que tienen ya varios decenios. No obstante las optimistas previsiones del gobierno, ¿qué cabe esperar de la aplicación del Programa de Recuperación Económica?

Una primera implicación cierta es que el programa habrá de producir un importante efecto negativo en la distribución del ingreso. Estudios realizados sobre las consecuencias redistributivas del gasto público y de los impuestos en Estados Unidos concluyen que el primero ha sido el que ha tenido un mayor efecto relativo en mejorar la distribución del ingreso.<sup>9</sup> Por consiguiente, un recorte en el gasto social de la magnitud propuesta tiene el efecto inmediato de reducir la progresividad de la intervención estatal. En la misma dirección apunta, por su forma, el programa de reducción impositiva.<sup>10</sup> Por cierto, ésta no es una consecuencia no deseada del paquete, en la medida en que dos de sus supuestos más destacados son: a) es en los niveles de más altos ingresos donde una reducción impositiva puede tener un efecto mayor en la propensión a ahorrar y a invertir; b) ha sido el Estado de bienestar el que ha garantizado niveles mínimos de vida, eliminando con ello una fuente de estímulos al esfuerzo individual. "Es fácil olvidar que el papel crucial de los ricos en una economía capitalista no es entretener y encandilar a las clases subalternas, sino invertir: proporcionar efectivo para proyectos no burocráticos y que no corran con desventaja. La clase de los ricos desempeña, de hecho, este papel. . . La mayor parte de su dinero se transforma en instalaciones productivas que emplean trabajadores y producen mercancías para los consumidores. Los ricos constituyen la fuente principal de capital no discrecional en la economía. . . Es este capital no discrecional el que financia lo original e idiosincrático en nuestra economía; el que apoya la causa política o económica aparentemente perdida; el que sostiene a la invención poco usual, al arte o a la escuela privada; el que descubre las instituciones del futuro. . . Esa es la función de los ricos: aumentar las oportunidades para las clases subalternas en el drama continuo de la creación de riqueza y progreso".<sup>11</sup> No obstante la insistencia anti-igualitaria de la nueva derecha estadounidense, conviene recordar que Estados Unidos es, junto con Francia, la sociedad menos igualitaria de las siete principales economías de la OCDE, tanto antes como después de pagar impuestos.<sup>12</sup>

Una segunda implicación del programa económico es la

9. Véase M. Reynolds y E. Smolensky, *Public expenditures, taxes and the distribution of income*, Academic Press, Nueva York, 1977.

10. En tanto que una familia con un ingreso de 150 000 dólares en 1980 verá su tasa marginal de impuestos caer de 64% a 49%, entre ese año y 1984, otra con ingresos que oscilen entre 15 000 y 35 000 dólares no tendrá ninguna modificación impositiva. Véase Henry S. Reuss, "Inequality, here we come", en *Challenge*, septiembre-octubre de 1981, pp. 51-52.

11. George Gilder, *Wealth and Poverty*, Basic Books, Nueva York, 1981, pp. 62-63

12. Véase Henry S. Reuss, *op. cit.*, p. 51.

transferencia de ingresos que provocará en favor del denominado "complejo militar-industrial". Aun cuando el énfasis en el gasto militar se explica por prioridades de política exterior, más que por un propósito de expansión económica interna, es evidente que un proceso de remilitarización como el propuesto tendrá importantes efectos económicos.<sup>13</sup> En primer lugar, constituye un impulso expansivo que sólo habrá de sentirse en ciertas regiones y sectores. De 1976 a 1978, más de la mitad de los contratos militares primarios estuvo relacionada con tres industrias: la aeronáutica, la naval y la de misiles. Paralelamente, en el mismo período, los estados de California, Nueva York, Texas, Connecticut y Missouri recibieron aproximadamente 50% del total de los contratos militares primarios suscritos por el Departamento de Defensa.<sup>14</sup> Estos sectores tienen escasa vinculación con las industrias más seriamente afectadas por la competencia internacional, y su localización regional no coincide con las zonas que en el último decenio sufrieron un proceso de decadencia y desindustrialización. En cualquier caso, la composición del gasto militar tiende a estimular el desarrollo de ramas productivas en las cuales la electrónica y la informática desempeñan un importante papel como insumos tecnológicos. Dado que éstas se encuentran en la base de la presente "revolución tecnológica", su estímulo constituye una forma de subsidiar su desarrollo, potencialmente aprovechable en ramas de producción civil. No obstante, en términos estrictamente económicos es evidente que se trata de un camino particularmente indirecto y costoso.

El incremento en los gastos de defensa también puede tener efectos en los precios y los abastecimientos. Puesto que una alta proporción del gasto se concentra en la compra de equipos y abastecimiento, que "la demanda de productos de defensa es inelástica al precio (o, lo que es lo mismo, insensible a los aumentos de precio), y que la capacidad industrial de Estados Unidos es limitada, un aumento de las compras podría tener un efecto similar al *shock* de los precios del petróleo de 1979".<sup>15</sup> Asimismo, es posible que la mayor demanda de bienes de defensa compita con el gasto de capital del sector privado, en tanto existen elementos que permiten afirmar que ambos generan demandas sobre los mismos sectores productivos.<sup>16</sup>

Proseguir con las posibles implicaciones del Programa de Recuperación Económica exige un juicio cualitativo con relación a los objetivos de crecimiento, productividad, inflación, empleo e inversión que el mismo programa se plantea. Con-

13. De acuerdo con la propuesta del presidente Reagan, el gasto de defensa aumentará 67% de 1981 a 1986. Esto contrasta con un aumento de 35% en los tres años que van de 1966 a 1968, durante la escalada de la guerra de Viet Nam. A diferencia del período de Viet Nam cabe anotar, sin embargo, que hacia 1965 la economía estadounidense se encontraba en niveles próximos a la plena ocupación y que el incremento en el gasto de defensa no fue compensado con recortes en el gasto social o con incrementos en los impuestos, resultando una fuerza netamente expansiva. En contraposición, los niveles inflacionarios de los que se partía eran radicalmente menores. Véase una discusión más detallada de este tema en *Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, vol. 6, núm. 10, CIDE, México, octubre de 1981, pp. 117-119.

14. Véase M. Bryan y O. Humpage, "Military spending and the economic outlook", en *Economic Commentary*, Federal Reserve Bank of Cleveland, 27 de julio de 1981.

15. Véase James R. Capra, "The national defense budget and its economic effects", en *FRBNY Quarterly Review*, verano de 1981, p. 29.

16. *Ibid.*, p. 30.

viene reiterar, para comenzar, la cautela que hemos asumido a lo largo de este trabajo con respecto al carácter contradictorio de los dos fundamentos teóricos básicos de la política económica del gobierno de Reagan. Como se señaló, el programa combina medidas de tipo expansivo (reducción impositiva y aumento de los gastos de defensa) con otras de carácter contractivo (recorte en los gastos no dirigidos a la defensa y política monetaria restrictiva). Ambos paquetes (en particular la política fiscal) se hacen compatibles sobre el supuesto de que la economía reaccionará rápidamente al estímulo "por el lado de la oferta" (vgr. tasas de crecimiento superiores a 4% de 1982 a 1986). La inclusión de recortes en el gasto público, como resultado de las presiones de la "vieja ortodoxia", es insuficiente para hacer compatibles los componentes expansivos y contractivos del programa, a menos que se suponga una rápida y significativa reacción de la oferta como respuesta a la reducción en los impuestos y al postulado "cambio en las expectativas".

El optimismo de los *supply-siders* sobre los resultados benéficos de la reducción impositiva descansa en el efecto que la disminución de las tasas marginales tendría en el esfuerzo y la oferta de trabajo, y en el ahorro y la inversión. Si bien es cierto que la actividad económica no es indiferente al nivel de la presión fiscal, éste parece más bien uno de los múltiples elementos que afectan a la primera y, en ningún caso, su importancia directa aparece tan nítida como a la "nueva ortodoxia" le gusta destacar. En efecto, son varias las reservas que se esgrimen contra un optimismo tan marcado. En primer lugar, aun utilizando un modelo neoclásico del mercado de trabajo, desde el punto de vista teórico existe una indeterminación de los efectos de una reducción en las tasas de impuestos marginales sobre la oferta de trabajo o la de ahorros. El "efecto sustitución" y el "efecto ingreso" apuntan en direcciones opuestas; así, el primero —al hacer más caro el ocio— promueve una mayor oferta de trabajo, en tanto que el segundo —al elevar el ingreso real derivado de una misma cantidad de trabajo— tiende a reducirla. El mismo razonamiento podría aplicarse a los efectos en el ahorro. A nivel empírico, por su parte, las conclusiones apoyan cierto efecto positivo sobre la oferta de trabajo e indeterminado sobre la de ahorros.<sup>17</sup>

En segundo lugar, en Estados Unidos la presión fiscal es comparativamente baja (tanto en términos promedio como marginales) en relación con la vigente en otros países capitalistas desarrollados que han tenido un comportamiento económico más satisfactorio en el pasado reciente. Esto refuerza el argumento de que la presión fiscal constituye —dentro de ciertos márgenes— más un elemento accesorio que uno determinante de la evolución económica.

Además, durante el período de posguerra —aun con tasas de imposición crecientes— la participación en la fuerza de trabajo se incrementó regularmente, acelerándose en la década de los setenta. Este comportamiento se explica por el aumento en la tasa de participación de las mujeres, el grupo que, según las estimaciones empíricas citadas por los *supply-siders*, reacciona con

17. Véase Henry J. Aaron y Joseph A. Pechman, *How taxes affect economic behavior*, The Brookings Institution, Washington, 1981. Estimaciones citadas por autores de la "nueva ortodoxia" parecen proporcionar pruebas de una respuesta bastante más significativa. Véase Bruce Bartlett, *op. cit.* No obstante, el modelo de mercado de trabajo que utilizan es extremadamente simplificado.

más sensibilidad a los incrementos en las tasas impositivas. Por cierto, esto indica que los determinantes de la oferta de trabajo son bastante más complejos que la simple retribución neta.<sup>18</sup>

De igual modo, los determinantes de la inversión incluyen otras variables, además de la tasa de impuestos y el nivel de ahorro personal, probablemente más importantes que estas dos. En efecto, un incremento en la tasa de ahorros no constituye garantía alguna de que ocurra un aumento correlativo en la inversión. De hecho, la mayor parte de la inversión de las empresas se financia con ahorro generado internamente, esto es, con ganancias retenidas.<sup>19</sup> De igual modo, podría argumentarse que —haciendo siempre a un lado cuestiones de demanda efectiva— la disponibilidad de créditos es mucho más decisiva como determinante del volumen de inversión que la tasa de ahorro personal. En sentido estricto, la misma “nueva ortodoxia” no hace demasiado hincapié en la relación ahorro-inversión, sino que destaca el efecto favorable de la reducción impositiva que opera fundamentalmente por medio del cambio en las expectativas. Al referirse a los aportes de Keynes, George Gilder, un *supply-sider*, señala: “si hay suficiente inversión, los problemas de ingreso, consumo y ahorro se resuelven por sí mismos. En este sentido [Keynes] se apartó correctamente del supuesto clásico de que si los ahorros son suficientes, la inversión procederá sin inconvenientes. Él reemplazó, como acto clave del capitalismo, el hecho positivo y mensurable de apartar dinero por el acto activo y agresivo de invertirlo”.<sup>20</sup>

Sin la pretensión de haber sido exhaustivos, presentadas estas reservas sobre el efecto posible de la reducción impositiva en la oferta de trabajo, el ahorro y la inversión, no puede menos que discreparse con las proyecciones del gobierno sobre los principales indicadores macroeconómicos. Más específicamente, existen pocas posibilidades de que en el próximo quinquenio la tasa de crecimiento sea superior a 4% anual. Si esto no se cumple, se producen influencias inmediatas sobre el resto de las variables: tasa de desempleo, crecimiento de la productividad, tasa de inflación, déficit fiscal, etc. La evidencia de que las previsiones no son viables ya se ha materializado de diversas formas. Por un lado, existe un consenso creciente sobre que 1982 será un año de crecimiento lento o nulo. Por otro, cada vez parece más claro que el supuesto equilibrio presupuestario planeado para 1984 está lejos de alcanzarse. Sin duda, la reciente solicitud del presidente Reagan de un recorte adicional al presupuesto federal de 1982, que causó un serio conflicto entre el Congreso y el Ejecutivo, responde a estas preocupaciones. Aun con estos nuevos recortes, es prácticamente imposi-

18. La tasa de participación en la fuerza de trabajo se define como la proporción entre quienes forman parte activa de la fuerza de trabajo (ya sea que estén ocupados o desocupados) y la población mayor de 16 años. En tanto que de 1950 a 1970 la tasa de participación pasó de 59.2 a 60.1 por ciento, en 1980 ya alcanzaba a 63.8%. Véase *Economic Report of the President, 1981, op. cit.* De acuerdo con estimaciones citadas por Bruce Bartlett, *op. cit.*, las mujeres casadas reducen 22% sus horas trabajadas ante aumentos en la imposición marginal. Por cierto que el supuesto *ceteris paribus* permite hacer inferencias aislando una variable dentro de un conjunto de determinantes. La pregunta relevante es si, a los efectos de la elaboración de la política económica, se escogen las variables relevantes o las que no lo son.

19. En el quinquenio 1975-1979, aproximadamente 80% de la inversión bruta se financió con el ahorro bruto de las empresas. *Economic Report of the President, 1981, op. cit.*

20. George Gilder, *op. cit.*, p. 34.

sible que el gobierno logre no superar el déficit planeado de 42 500 millones de dólares en el año fiscal 1982.<sup>21</sup>

Cabe esperar que, a medida que transcurra el tiempo, se hagan más evidentes y consistentes las presiones en favor de resolver el conflicto de objetivos en una dirección u otra (profundización de las medidas recesivas o estímulo adicional a la expansión). Dentro de los marcos en que se mueve el gobierno, las opciones serán, entonces, las siguientes:

1) compensar la persistencia del déficit fiscal con una reducción adicional en los gastos o un incremento en los impuestos. En tanto que será cada vez más difícil ganar la aceptación del Congreso para la primera opción, la segunda implica renunciar a un supuesto fundamental del programa económico y enfatizar las características recesivas del programa;

2) aceptar la persistencia del déficit y flexibilizar la política monetaria, de modo de hacerla compatible con las demandas de financiamiento del sector público, lo cual implicaría renunciar al componente anti-inflacionario del paquete. En esta dirección apuntan los reiterados comentarios de diversos voceros gubernamentales, en el sentido de que un presupuesto equilibrado no es en sí mismo un objetivo del programa económico;

3) aceptar la persistencia del déficit y continuar desarrollando una política monetaria restrictiva, con las consiguientes implicaciones sobre el nivel de las tasas de interés y el ritmo de crecimiento, o

4) profundizar la experiencia de la “nueva ortodoxia”, incrementando los recortes impositivos con el objetivo de estimular finalmente la oferta.

Si bien estas opciones no tienen por qué presentarse en su forma “pura”, creemos que sintetizan adecuadamente los caminos posibles para el gobierno en el corto y mediano plazos.<sup>22</sup> El predominio de una u otra posibilidad no es materia de discusión técnica, sino el resultado, en buena medida, de su viabilidad política. Así, las opciones 2 y 3 aparecen como las más viables, y la 3 es la que tiene —a nuestro juicio— mayores posibilidades de ser puesta en práctica. Por cierto, ello no presagia un cuadro de optimismo para la economía estadounidense en los próximos meses.

Los primeros síntomas de conflicto y desentendimiento dentro del elenco gobernante ya se han manifestado con relación a distintos tópicos: el carácter del programa, su compatibilidad con una política monetaria restrictiva, su capacidad para

21. En todo caso, lo que sí es claro es que como las reducciones impositivas están aprobadas por un número de años, se agudizarán las presiones favorables a un recorte en el gasto público. Como señalara *Business Week*, el recorte en los impuestos “obligará al Congreso a realizar reducciones en los gastos mucho más profundas que lo que hubiera sido concebible en otras condiciones”; citado en *Dollars and Sense*, julio-agosto de 1981, p. 19.

22. Por cierto que no hay que descartar respuestas “inesperadas”, como el restablecimiento de controles de precios y salarios en caso de que los efectos de la restricción monetaria fueran imperceptibles o implicaran un alto costo en términos de estancamiento. Recuérdese que el intento más completo de control de precios y salarios en tiempos de paz lo ensayó Richard Nixon.

hacer posible un mayor gasto militar, etc.<sup>23</sup> Todo hace prever que los conflictos habrán de agudizarse a medida que la realidad haga más evidente que la sumatoria de las respectivas falacias de la “nueva” y la “vieja ortodoxia” es aún más letal que las partes componentes.

A nuestro juicio, el cuadro más probable para 1982 supone mantener condiciones recesivas o de lento crecimiento, elevados niveles de desocupación y altas tasas de interés. Probablemente, el ritmo inflacionario no registre un cambio importante en relación con el de 1981. En lo que se refiere a cuestiones más permanentes, el Programa de Recuperación Económica promoverá algunos cambios importantes, entre los que destacan: a) una importante concentración de ingresos, como consecuencia del recorte en el gasto público y la reducción impositiva; b) un debilitamiento general de la estructura del Estado de bienestar y un cambio significativo en las prioridades de asignación del gasto público; c) un proceso de centralización dirigido a eliminar productores marginales e ineficientes (en la actualidad, la tasa de quiebras es la más alta desde 1963), y d) una modificación de carácter general en la correlación de las fuerzas sociales, en detrimento de los sectores asalariados y de menores ingresos.

No obstante, subsiste el interrogante de si son éstos los obstáculos fundamentales a los que se enfrenta la economía estadounidense en la actualidad. Aun cuando parece innegable que los factores enumerados representan la creación de condiciones favorables para la acumulación, constituyen prerrequisitos más que condiciones suficientes. Una lectura estructural de las dificultades por las que atraviesa la economía de Estados Unidos requiere, también, de una respuesta estructural. La rehabilitación del mercado y de los principios clásicos parece crecientemente insostenible en un mundo en el cual los estados nacionales compiten cada vez más agresivamente y en el cual el aparato estatal desempeña, cotidianamente, un papel de importancia clave en la orientación y el estímulo del proceso de acumulación. En la coyuntura actual, el costo de políticas como la descrita puede ser extremadamente alto.<sup>24</sup>

Incluso si fuera dable reducir la inflación, contraer el papel del Estado y modificar la correlación de las fuerzas sociales por medio de un proceso de destrucción económica (recesión), la pregunta relevante es si acaso es posible, en un mundo cada vez más integrado y competitivo, recuperar posiciones de hegemonía o poder económicos como resultado de un *shock* depresivo nacional. La influencia que conserva la economía estadounidense en el mundo capitalista es tal, que un proceso depresivo en Estados Unidos no circunscribiría sus efectos al solo espacio de ese país. Por el contrario, afectaría decisivamente al resto de los países capitalistas, desarrollados o subdesarrollados. Para una economía que, como la estadounidense,

23. Las oportunidades en que ello ocurre son frecuentes. Hace algunos meses, el subsecretario del Tesoro para Política Impositiva, Norman B. Ture (un *supply-sider*), calificaba al programa como “moderadamente expansivo”, mientras que el subsecretario del Tesoro para Asuntos Monetarios, Beryl Sprinkel (un monetarista), sostenía —en la misma audiencia en el Congreso— que era “recesivo”. *The Washington Post*, 21 de marzo de 1981.

24. La experiencia británica de los últimos años demuestra esta afirmación. La diferencia —nada secundaria, por cierto— con un proceso similar en Estados Unidos, reside en la capacidad de este último de arrastrar detrás de sí al conjunto del bloque capitalista, producto de la inercia de su propia importancia económica.

aún conserva un grado importante de solidez, parecen no caber visiones apocalípticas. La dirección que lleva, sin embargo, no deja de ser preocupante. Lo que a estas alturas parece claro es que los problemas a los cuales se enfrenta en la actualidad la economía de Estados Unidos no parecen atacables con las herramientas que la síntesis neoclásica extrajo del keynesianismo. La respuesta liberal tradicional está agotada y ha mostrado su ineficacia. Por lo mismo, debiera parecer claro que la rehabilitación de un pasado aun mucho más lejano es doblemente ineficaz y riesgosa. El capitalismo ha dejado atrás la etapa en la cual la regulación se hacía por la vía del mercado y con mínimas interferencias de política económica. Los costos de reiterar tales ensayos pueden ser muy altos. Si abrumaran las dudas, el recuerdo de la gran depresión podría contribuir a despejarlas.

#### LA REEDICIÓN DE LA “DIPLOMACIA DEL DÓLAR”

**P**odría decirse que existen dos avenidas a través de las cuales el gobierno republicano afecta al resto de la economía mundial. La primera, de carácter formal, está expresada en las directrices y los lineamientos centrales de su política económica internacional. La segunda se materializa en los efectos y consecuencias —deseados o no— que el Programa de Recuperación Económica tiene sobre un mundo crecientemente integrado.

Los elementos centrales del componente explícito de la política económica internacional del gobierno republicano pueden sintetizarse en pocas frases. El propio presidente Reagan lo hizo al dirigirse a la Asamblea Conjunta del FMI y el Banco Mundial, reunida en Washington en septiembre de 1981. En esa oportunidad, Reagan expresó: “la mayor contribución que Estados Unidos puede hacer en favor del desarrollo es estimular una economía próspera y en crecimiento. De igual forma, las políticas internas de los países en desarrollo son la contribución más significativa que éstos pueden hacer para su propio progreso. . . El sistema económico internacional sólo puede expandirse y mejorar sobre la base de políticas internas sanas. Mi gobierno está comprometido con políticas de libre comercio, de no restricción a la inversión y de promoción de mercados de capital abiertos”.<sup>25</sup>

Es lógico señalar que la política económica internacional del gobierno se vincula estrechamente con la perspectiva más global que ésta tiene en materia de política exterior y con su concepción de los problemas más apremiantes de la realidad internacional contemporánea. Como han destacado suficientemente distintos analistas, la gestión del actual gobierno se distingue por la prioridad que otorga a la contención de la Unión Soviética y a la aplicación de una óptica globalista de carácter estratégico. Como resultado, los distintos problemas internacionales se manejan desde la perspectiva de su significación para el eje ordenador fundamental: el conflicto Este-Oeste.

La visión republicana privilegia, asimismo, el papel conductor que le cabría a Estados Unidos dentro de la alianza occidental y, en general, del “mundo libre”. La opinión dominante sostiene que los problemas de la alianza atlántica son más un

25. Ronald Reagan, “Mensaje a la Asamblea Anual Conjunta del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial”, Washington, 29 de septiembre de 1981.

subproducto del liderazgo poco confiable y resuelto de Estados Unidos, que de divergencias de fondo en torno a cuestiones estratégicas o de conflictos reales en el ámbito económico. De aquí que el restablecimiento de un liderazgo estadounidense resuelto y firme se considere una condición necesaria y suficiente para "reordenar" el escenario internacional y hacerlo más acorde con las supuestas exigencias de la contención.

Esta concepción de carácter general enmarca un *primer principio* central de la política económica internacional del gobierno. En palabras del secretario de Estado, Alexander Haig, "en la formulación de la política económica, en la asignación de nuestros recursos y en las decisiones sobre cuestiones económicas internacionales, un determinante de primera importancia será la necesidad de proteger y promover nuestra seguridad".<sup>26</sup> La óptica global estratégica exige que el método político y de negociación sea el bilateralismo, como forma de proteger de manera más eficaz los intereses nacionales de Estados Unidos. Esta combinación ha operado en distintas esferas y constituye un corolario central de la elección de prioridades del gobierno. Esto ha sido particularmente notorio en materia de ayuda externa. En el contexto de recortes generales ha sido posible incrementar de modo significativo los montos dirigidos a países o regiones específicos o a actividades consideradas como prioritarias desde la perspectiva estratégica y de contención.

De igual modo, al dar prioridad al conflicto Este-Oeste se desplazan a un plano marginal los problemas de la relación Norte-Sur. En verdad, este último concepto ha sido puesto en cuestión por el gobierno republicano. "En nuestra opinión, no existen un Norte o un Sur homogéneos, de forma tal que definir la relación en términos Norte-Sur no es útil. Los países en desarrollo, al igual que los industrializados, son extremadamente heterogéneos. De igual forma, nuestros propios intereses económicos, políticos y de seguridad varían considerablemente de país a país".<sup>27</sup> Por consiguiente, la política hacia el Sur, cuya propia identidad se pone en duda, será elaborada básicamente con consideraciones de carácter estratégico.

La baja prioridad concedida a los problemas Norte-Sur tal vez se comprenda mejor si se introduce un *segundo principio* rector de la política económica internacional del nuevo gobierno estadounidense: la valorización de los mecanismos de mercado y de la no interferencia como elementos centrales para el funcionamiento eficiente del sistema económico internacional. En otros términos, para el gobierno republicano los aspectos negociables en relación con el propuesto "nuevo orden económico internacional" prácticamente no existen. En verdad, de conformidad con su perspectiva, los problemas que aún subsisten en la economía internacional son producto de la interferencia en los mecanismos de mercado y de la resistencia a admitir que éste optimice la asignación de recursos en escala mundial. "Creemos que una prosperidad mayor para todos los países del mundo no puede ser el resultado de acuerdos elaborados por equipos de negociadores que discuten sobre el significado de

términos abstractos en algún foro internacional, sino de [...] un sistema internacional abierto que proporcione un cuadro dentro del cual pueda fructificar la cooperación internacional en torno a problemas específicos".<sup>28</sup>

Por consiguiente, salvo que algunos intereses estratégicos de carácter particular apunten en sentido contrario, para el gobierno republicano la negociación significa profundizar el proceso de liberalización en los movimientos de mercancías y capitales que se halla en curso desde fines de la segunda guerra mundial. En lo que respecta a las relaciones con los países capitalistas desarrollados, las prioridades indican la necesidad de promover una nueva serie de negociaciones comerciales, así como formalizar el "acuerdo de caballeros" relativo al subsidio a los créditos oficiales a la exportación, desarrollar un código de conducta dentro del GATT que rijan el comercio de servicios y garantizar la aplicación de los acuerdos tomados en la última serie de negociaciones. En lo relativo a los países subdesarrollados, tienen especial importancia las presiones crecientes que habrán de sufrir aquellos con un mayor desarrollo relativo — los llamados "de industrialización reciente" — a fin de que aumenten la apertura de sus economías y acepten la progresiva desaparición de su "tratamiento preferencial".

Es claro, en todo caso, que el argumento comercial es un instrumento en manos de Estados Unidos. En el período de posguerra, este país, junto con el resto de los países desarrollados, redujo sus barreras arancelarias a lo largo de diversas series de negociaciones multilaterales.<sup>29</sup> Asimismo, ha adoptado un sistema unilateral, discriminatorio e inestable que otorga entrada preferencial a cierto tipo de importaciones procedentes de países subdesarrollados seleccionados. La retórica del libre cambio incluye, sin embargo, la posibilidad de "proteger transitoriamente" ciertas actividades, por consideraciones de "defensa nacional" o para favorecer y hacer menos costoso el proceso de transición en determinadas industrias. En verdad, con niveles de protección arancelaria cada vez más bajos en los países capitalistas desarrollados, el libre cambio se convierte en un camino de una sola dirección. Esto es particularmente crítico para los países subdesarrollados de mayor desarrollo relativo, pues tanto la "graduación" como la "reciprocidad" se transformarán en ejes prioritarios de la nueva política.

Un *tercer principio*, ligado al anterior, es el relativo a la importancia que el gobierno otorga al papel del sector privado en las relaciones económicas internacionales. En verdad, esto no constituye más que la reafirmación de un principio histórico siempre presente en la conducción de la política económica exterior de Estados Unidos, que adquiere relevancia e importancia especiales en las vinculaciones con los países capitalistas subdesarrollados. "Debemos prestar mayor atención al papel del sector privado en el proceso de desarrollo. . . en este decenio será cada vez más importante [desarrollar un] clima favorable para la inversión, para atraer flujos de capitales, y para estimular las exportaciones sin subsidios que deforman el comercio. El gobierno, en consulta con la comunidad empresarial, es-

26. Alexander Haig, "Statement before the Senate Committee on Foreign Relations", del 19 de marzo de 1981; en *Department of State Bulletin*, abril de 1981.

27. Myer Rashish, declaración sobre relaciones económicas con países en desarrollo, presentada en la sesión especial del Comité de la OCDE, París, 18 y 19 de mayo de 1981. Rashish es subsecretario de Estado para Asuntos Económicos.

28. Myer Rashish, "The international economic policy of the US and its impact on the developing countries", discurso pronunciado en la Asociación Coreano-Estadounidense, Seúl, 22 de junio de 1981.

29. Ciertamente la reducción no fue uniforme para todos los sectores; el sector agropecuario en el caso de la Comunidad Económica Europea destaca como un ejemplo especial.

tá analizando qué es posible hacer para facilitar la participación del sector privado en el proceso de desarrollo, respetando al mismo tiempo, de manera absoluta, su carácter privado".<sup>30</sup>

Destacar el papel del sector privado impregna la perspectiva del actual gobierno sobre el funcionamiento de los organismos multilaterales. En efecto, a la par que se reduce o pospone la contribución estadounidense, con el argumento de que la ayuda bilateral es políticamente más eficaz, se plantea profundizar los vínculos entre los organismos multilaterales y los intereses privados. Por cierto, esta perspectiva coincide con la del nuevo presidente del Banco Mundial, Alden W. Clausen, quien ha señalado reiteradamente que este organismo establecerá relaciones crecientes con el sector privado, particularmente por medio de actividades de cofinanciamiento y la ampliación de la International Finance Corporation. La posición estadounidense sobre la creación de una filial energética del Banco Mundial es sólo un corolario de esta concepción.

Un *cuarto principio* presente en la política económica internacional del gobierno republicano es la necesidad de "reducir la vulnerabilidad de Estados Unidos y de nuestros aliados ante las alteraciones del mercado petrolero mundial".<sup>31</sup> En materia energética, las respuestas se han concentrado en el estímulo a la producción y a la conservación mediante el mecanismo de precios, y en la constitución de la Reserva Estratégica de Petróleo. En el plano internacional, la posición del gobierno destaca el papel de la Agencia Internacional de Energía y del "mantenimiento de buenas relaciones con proveedores confiables, así como el estímulo a que algunos desarrollen una capacidad excedente adicional para ser utilizada durante las interrupciones de los suministros".<sup>32</sup> Por cierto, las preocupaciones relativas a la seguridad del abastecimiento de materiales críticos no se restringe al petróleo. Consecuente con su preocupación geopolítica dominante, el gobierno republicano tiene en consideración un plan conforme al cual subsidiaría la creación de fuentes internas de suministro de minerales estratégicos en los que Estados Unidos es muy dependiente del exterior, como el tantalio, el manganeso, el columbio, el cobalto y la bauxita, entre otros.

Por último un *quinto principio* ordenador está vinculado con la importancia que el gobierno pone en el "ordenamiento interno", como elemento clave para reconstruir el sistema de relaciones económicas internacionales. "Déjenme recordarles que la contribución más importante que un país puede hacer en favor del desarrollo mundial es aplicar políticas internas sanas. Desgraciadamente, muchos países industriales —incluido el mío, señalaba Reagan— no han realizado esta contribución en el pasado reciente. Hemos gastado más de lo debido, hemos elevado exageradamente los impuestos y nos hemos excedido en las disposiciones regulatorias. Como consecuencia de ello, hoy nos enfrentamos a un crecimiento lento y una inflación creciente".<sup>33</sup> Así, la necesidad de "poner la casa en orden" —tanto para los países desarrollados como para los subdesarrollados—

se convierte en un eje prioritario de la respuesta estadounidense a los dilemas del orden económico mundial.

Este último principio nos permite vincularnos con la segunda avenida a través de la cual Estados Unidos afectaría la economía internacional y a cada uno de los países en los próximos años. Hasta el momento, las consecuencias que se desprenden del Programa de Recuperación Económica han tenido un efecto significativo en el resto del mundo. Dada la importancia de la economía estadounidense, no debiera resultar extraño que la política interna de ese país afecte significativamente al "mundo exterior". Aunque esto no constituye novedad alguna, hace dudosas algunas visiones que creían distinguir, en las dificultades económicas de Estados Unidos en los años setenta, una señal de su inmediato y definitivo deterioro como potencia hegemónica.

Por cierto que la realidad del mundo contemporáneo indica un deterioro de la capacidad estadounidense para definir de modo unilateral la política internacional. No obstante, Estados Unidos aún conserva poder suficiente como para que el resto del mundo capitalista adopte determinados cursos y acciones específicas. Ciertamente, si una de las características del gobierno de Carter fue reconocer y privilegiar la necesidad de promover la coordinación de las políticas económicas de los países capitalistas desarrollados, una de las particularidades notorias del de Reagan es asumir, explícita o implícitamente, la capacidad estadounidense para imponer direcciones específicas al resto de la economía mundial. Nos encontramos, por consiguiente, ante una reiteración de cierto tipo de "diplomacia del dólar" que, precisamente como consecuencia de las modificaciones estructurales en el orden internacional, tiene hoy más que nunca un destino y consecuencia inciertos.

En los últimos meses, la influencia en el exterior de la política económica interna de Estados Unidos ha sido notoria. Todo hace pensar que lo mismo seguirá ocurriendo en el futuro. Un ejemplo destacado de ello es la política monetaria. Desde octubre de 1979, la Junta de la Reserva Federal modificó su política monetaria, sustituyendo el control de las tasas de interés por el de algún indicador de la masa monetaria. Esta nueva política, que se ajusta con más propiedad a la concepción monetarista, ha elevado los niveles de las tasas de interés, tendencia que se acentuó en los primeros meses del gobierno de Reagan. En la medida en que continúe diluyéndose la posibilidad de controlar el déficit del sector público y que no se modifique el contenido de la política monetaria, cabe esperar la persistencia de tasas de interés relativamente elevadas. Este fenómeno tiene consecuencias diversas para el resto del mundo. Por un lado, dado el actual grado de integración de los mercados monetarios y de capitales, los cambios en las tasas de interés en una plaza importante (Estados Unidos) causan efectos casi inmediatos en las restantes, actuando primero por medio del euromercado. En el corto plazo, la existencia de importantes diferenciales en las tasas de interés de las distintas plazas financieras (una vez descontadas las expectativas inflacionarias y de modificación de los tipos de cambio) provoca movimientos de capitales especulativos que buscan hacer efectivo dicho rendimiento diferencial. Los países afectados por el incremento en las tasas de interés del centro financiero se enfrentan a la disyuntiva de incrementar sus propias tasas de interés internas (con el fin de retener los fondos líquidos especulativos) o aceptar una progresiva depreciación de su divisa y una salida de

30. Robert D. Hormats, "International economic policy priorities", discurso pronunciado ante el Consejo Asesor sobre Seguros Internacionales, Nueva York, 19 de mayo de 1981. Hormats es secretario de Estado Asistente para Asuntos Económicos y Comerciales.

31. Robert D. Hormats, *op. cit.*

32. *Ibid*

33. Ronald Reagan, mensaje citado del 29 de septiembre de 1981.

capitales de corto plazo. La primera opción tiene efectos inmediatos sobre el nivel de la actividad económica interna. No obstante, la decisión normalmente se toma sobre la base de consideraciones distintas de los requerimientos de la política macroeconómica interna y sobre las cuales el país afectado tiene escaso o nulo poder de influencia. De igual forma, la segunda posibilidad también tiene un efecto interno que opera, principalmente, por las dinámicas que se desencadenan como resultado de un aumento en el tipo de cambio y del deterioro en su sector externo.

Por otro lado, la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos afecta el tipo de cambio de su divisa, provocando una revaluación en el corto y mediano plazos. En el corto, el incremento del valor del dólar aumenta el costo de las importaciones de petróleo para los países que ven debilitarse su moneda, debido a que hasta ahora el petróleo se cotiza en dólares. Por el contrario, favorece la competitividad de los productos de los países que ven caer la cotización de su divisa y reduce la de la producción estadounidense. Sin embargo, este efecto se hace sentir sobre las cuentas externas con cierto retraso. A mediano plazo, la revaluación del dólar repercute en un deterioro de las balanzas comercial y en cuenta corriente de Estados Unidos.

De 1971 a 1978 el dólar registró, como tendencia, su progresiva devaluación respecto de las principales divisas europeas y el yen. Los déficit récord en la cuenta corriente de 1977 y 1978 alentaron una fuerte corrida especulativa contra el dólar, que terminó por forzar a Carter a adoptar un "programa de rescate" de la divisa estadounidense y a intervenir masivamente en los mercados cambiarios a fines de 1978.

A partir de esas acciones, el dólar inició un lento proceso de recuperación en los mercados monetarios, estimulado en parte por la mejoría en la posición de la balanza de pagos y por la elevación de las tasas de interés en Estados Unidos. "Cuando el gobierno de Reagan asumió el poder en enero de 1981, el dólar había aumentado 9% en promedio en relación con las divisas de sus socios comerciales, en comparación con los niveles que alcanzara en octubre de 1978, y en 15-20 por ciento contra las divisas más fuertes —el marco alemán, el yen y el franco suizo—. Después de seis meses de que Reagan asumiera el gobierno, el dólar había ascendido un promedio de 20% con relación a los deprimidos niveles de fines de 1978, en buena medida como consecuencia del brusco aumento en las tasas internas de interés. La divisa estadounidense ascendió entre 30 y 50 por ciento más que las más importantes monedas, y virtualmente ha recuperado el terreno perdido en las dos devaluaciones de principios de los setenta, incluyendo la negociada en el Smithsonian en diciembre de 1971".<sup>34</sup>

El efecto que esta apreciación del dólar puede tener en la economía de Estados Unidos es importante. El propio subsecretario del Tesoro para Asuntos Monetarios, Beryl Sprinkel, estima que en 1982 el déficit en cuenta corriente oscilará entre 15 000 y 20 000 millones de dólares, superando los niveles récord de 1977 y 1978. El deterioro que este déficit representa se puede advertir al considerar que en 1981 el saldo en cuenta corriente resultó casi equilibrado. Esto tendrá varios efectos sobre la economía estadounidense y el resto del mundo. En pri-

mer lugar, el impulso depresivo que implica pasar de una situación de equilibrio en cuenta corriente a una de marcado déficit, afectará la demanda global y el ritmo del crecimiento económico. Asimismo, el deterioro de la cuenta corriente debilita la posición del dólar a mediano plazo y puede contribuir a desatar una corrida especulativa en su contra, con los consiguientes efectos para la estabilidad de las relaciones monetarias internacionales.

Ante la eventualidad de dicha corrida, el gobierno tendrá pocas opciones, si se apega a su decisión de no intervenir directamente en los mercados cambiarios, salvo en situaciones de crisis. Como una salida probable, si la situación no se considera suficientemente crítica, siempre quedará el recurso de intentar una nueva alza relativa en las tasas internas de interés, con el objetivo de ampliar el diferencial para los capitales especulativos de corto plazo. Esto, a su vez, tendrá dos efectos secundarios: por un lado, profundizará el proceso recesivo interno; por otros, mediante la apreciación del dólar, en el mediano plazo deteriorará aún más la estructura de la balanza de pagos de Estados Unidos.

De igual modo, a nadie escapa que, en un contexto de estancamiento y déficit comercial creciente, las presiones proteccionistas habrán de incrementarse. Adicionalmente, en una coyuntura como ésta se tornan más viables los argumentos que plantean la necesidad de proteger "temporalmente" ciertas actividades en crisis, o de "defenderse ante la competencia desleal" del resto del mundo. En los dos últimos meses para los cuales existían estadísticas cuando se escribía este artículo (julio y septiembre de 1981), el intercambio comercial de Estados Unidos con Japón registró, en el primero de esos meses, los saldos deficitarios más altos de la historia. Es obvio que la retórica libremercantista puede salir maltrecha de la letal combinación de un dólar sobrevaluado y un proceso recesivo interno.

Algunos de estos conflictos se hicieron evidentes en las posiciones que los respectivos mandatarios sostuvieron en la última reunión cimera de Ottawa. Aun cuando en el comunicado conjunto se intenta aparentar un clima de acuerdo general, las diferencias de fondo quedaron intocadas. En verdad, la conferencia de Ottawa dejó claro que los principales competidores de Estados Unidos en el mercado mundial no tienen todavía poder suficiente para provocar cambios en las decisiones político-económicas del gobierno estadounidense que afectan al conjunto de los países desarrollados. Al margen de que esta coyuntura pueda ser funcional para ciertos líderes del mundo industrializado —en la medida en que les permite justificar políticas recesivas internas, con el argumento de la "imposición" exterior—, el hecho es que tal influencia existe y las condiciones de poder relativo aún son suficientemente disparejas para forzar cambios en la dirección de la principal potencia capitalista.

Lo que el presente gobierno republicano vuelve a poner sobre la mesa es la capacidad de Estados Unidos para decidir unilateralmente "lo que es bueno" para el conjunto. La "diplomacia del dólar" es, en su contenido y forma, una política unilateral. Esto se agudiza cuando predomina, entre quienes la postulan, la visión de que han sido la irresponsabilidad y la falta de liderazgo estadounidenses las que han descompuesto al mundo en la década de los setenta. Según este razonamiento, la reasunción del liderazgo y la rehabilitación de la ortodoxia

34. C. Fred Bergsten, "The costs of Reaganomics", en *Foreign Policy*, otoño de 1981, p. 27.

constituyen las claves para el retorno de la prosperidad y la seguridad mundiales del pasado.

En un mundo crecientemente interdependiente y complejo, esta respuesta parece, cuando menos, riesgosa. Mucho se ha especulado en torno a las amenazas de un gobierno estadounidense belicista. Aun cuando sea difícil exagerar los riesgos que ello implica, los analistas han dejado de lado un aspecto potencialmente no menos crítico: las amenazas que encierra la aplicación unilateral de políticas ortodoxas, probadamente recesivas e ineficaces, en un mundo cada vez más integrado.

#### AMÉRICA LATINA: UN AFECTADO COMPLACIENTE

El escenario que se ha intentado presentar en las páginas anteriores afectará significativamente a América Latina. Esta región, estrechamente vinculada al capitalismo mundial y en particular a la economía de Estados Unidos, no podrá mantenerse al margen de lo que ocurra en el centro del sistema. No obstante que los últimos decenios han sido, en algunos casos, de crecimiento y diversificación económicos, no se ha producido una modificación cualitativa en la vinculación del área con el resto del mundo. Muy por el contrario, se ha profundizado su integración al mercado mundial, ya no sólo por la vía comercial y productiva, sino también financiera. Las dinámicas dominantes y las políticas prevalecientes en la región no parecen reservar la posibilidad de una modificación significativa en esta tendencia.

Reiteradamente se ha sostenido que América Latina es un área de interés prioritario para Estados Unidos. Ciertamente, para ello no se requiere una atención política permanente y activa de ese país sobre la región. El activismo estadounidense ha estado siempre regido por la susceptibilidad ante una amenaza a sus intereses estratégicos y de seguridad en la región.

Con la sola —aunque importante— excepción de América Central, los intereses estadounidenses en América Latina parecen estar hoy en día a buen resguardo. No obstante, la importancia que el presente gobierno otorga a la contención y al enfrentamiento con la Unión Soviética vuelven a poner a la región en un lugar “privilegiado” de la atención estadounidense. “Somos amigos y aliados naturales en un mundo cada vez más peligroso — señalaba hace poco el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Interamericanos—. Éste es el punto de partida para la política de este gobierno en el hemisferio.”<sup>35</sup>

La percepción dominante en el gobierno de Reagan de que América Latina es un espacio prioritario para aplicar los principios de la contención, reviste una importancia crucial para la región. La sustitución del globalismo trilateralista de carácter económico, por otra óptica global pero de contenido estratégico y geopolítico, encuentra un espacio natural de aplicación en América Central y el Caribe. Esto se ha reflejado, por ejemplo, en el incremento significativo en los montos de ayuda económica y militar que han recibido ciertos países centroamericanos y del Caribe, no obstante el contexto general de reducción de los montos presupuestados para ayuda exterior para el año fiscal 1982. En lo que respecta al caso más crítico, El Salvador, en el

presupuesto se solicitó un aumento de aproximadamente 20% en el total de ayuda militar y económica, con relación al ejercicio de 1981. Además, algunas partidas especiales, como el *Economic Support Fund* (ayuda dirigida a países que afrontan “riesgos de seguridad interna o exterior”), se duplicaron de 1981 a 1982.

Así, el privilegio de la “óptica estratégica” va acompañado de una práctica bilateral, en la cual el elemento central para fijar la categoría del interlocutor es su importancia (presente o potencial) para el mantenimiento de los que Estados Unidos considera sus intereses estratégicos.

De igual modo, al dar más importancia a los mecanismos de mercado y al libre movimiento de mercancías y capitales, se desplazan del ámbito de la negociación, según la perspectiva del gobierno de Reagan, aquellos aspectos que constituyen, históricamente, las temáticas económicas caracterizadas como conflictivas en la región. En un reciente estudio del SELA se identifican cuatro áreas prioritarias de acción regional común frente a Estados Unidos: a) el comercio de manufacturas; b) los productos básicos; c) el financiamiento para el desarrollo, y d) las empresas transnacionales y la tecnología. Según la visión que orienta al gobierno de Estados Unidos, la mayor parte de los componentes de dichas “áreas críticas” puede resolverse dentro de un contexto de liberalización progresiva, estímulo al capital privado y reformas de orden interno en una dirección definida.

Señalábamos más arriba cómo, en las condiciones actuales, el argumento del libre cambio constituye un camino de una sola dirección (mayor apertura por parte de los países subdesarrollados), a la vez que deja abierta la puerta para una aplicación selectiva de medidas proteccionistas por parte de los países desarrollados, con los pretextos del “ajuste”, la “seguridad nacional” o la “competencia desleal”. Es evidente, en este contexto, que América Latina recibirá presiones crecientes de Estados Unidos, a fin de promover las políticas económicas que favorezcan la integración irrestricta de las economías locales al mercado mundial. Aun cuando esto pueda atenuarse en función de la importancia estratégica o geopolítica del interlocutor, es claro que para los países de mayor desarrollo relativo, tales como Brasil y México, las presiones en favor de alguna forma de “reciprocidad” y de la “graduación” habrán de hacerse progresivamente más agudas. Al mismo tiempo, serán estos países —y la región en general— los que se verán afectados en mayor grado por las prácticas proteccionistas selectivas que podrían agudizarse en un ambiente de lento crecimiento o recesión en Estados Unidos y de un dólar sobrevaluado. Es en estos países donde puede aplicarse con mayor eficacia —y con propósitos de “consumo interno” en Estados Unidos— el argumento de la “competencia desleal” o de la “falta de equidad en la distribución de los costos que necesariamente supone el libre cambio”.

Asimismo, la importancia que el gobierno otorga al papel del sector privado en el proceso de desarrollo “despolitiza” las relaciones económicas internacionales y quita sustancia a las materias susceptibles de ser negociadas. Éstas se convierten en la elaboración de mecanismos comunes de aliento a la transferencia de capital privado. La desigualdad a escala internacional deja de ser un problema estatal para transformarse en un problema de mercado, que sólo puede resolverse restablecien-

35. Thomas Enders, discurso ante el Consejo de las Américas, Washington, 3 de junio de 1981.

do la operación de los mecanismos propios de este último. Al privilegiar el papel del sector privado en el proceso de desarrollo se producen consecuencias en el ámbito interno de los países afectados. En primer lugar, ello supone trasponer un modelo de desarrollo en el cual efectivamente el capital privado desempeña un papel central. En segundo lugar, intenta acotar los márgenes de acción posible de la política económica nacional y fortalece la posición política del sector privado. De igual modo, la manifestación explícita del respaldo estatal de que gozan las empresas transnacionales estadounidenses en el exterior agudiza un elemento de desigualdad fundamental en las relaciones Estado periférico-empresa transnacional.

La reducción de la vulnerabilidad de Estados Unidos a los abastecimientos externos de materiales críticos es otro principio rector de la política económica internacional estadounidense que habrá de afectar a América Latina y, en particular, a ciertos países que por su proximidad geográfica y su riqueza en ciertos productos críticos constituyen centros de interés estratégico. Es notorio, en este sentido, el caso del petróleo mexicano, aun cuando su interés —como el propio gobierno de Estados Unidos se ha encargado de señalar— tiene un horizonte de largo plazo y reservado a coyunturas críticas. Paradójicamente, existe una contradicción potencial —que sólo se manifestará en caso de crisis— entre la “seguridad estratégica”, como principio ordenador fundamental, y la “lógica del mercado”, como organizadora de las relaciones económicas entre Estados Unidos y los países que le abastecen de recursos críticos. En caso de que el conflicto Este-Oeste se agudice, la peculiar posición de América Latina la hace particularmente sensible a la lógica de seguridad estadounidense.

El último principio al que hicimos referencia en el apartado anterior —el “ordenamiento interno” como factor decisivo en el crecimiento y desarrollo— supone una significativa influencia sobre la región. Por cierto que “poner la casa en orden” tiene un contenido muy claro en términos del tipo de “orden” que se propone. Salvando las distancias que existen entre América Latina y Estados Unidos, el propio programa económico interno de ese país pone de manifiesto la dirección dominante. Por cierto que la presencia de políticas económicas de carácter ortodoxo en América Latina encuentra en esta definición de principios un contexto político más receptivo. Las perspectivas de la economía internacional oscurecen, sin embargo, su viabilidad económica.

Por último, América Latina no podrá quedarse al margen de los efectos que la “diplomacia del dólar” hará sentir al resto del mundo. La experiencia de los últimos meses muestra con claridad hasta qué punto la evolución interna en Estados Unidos afecta a la región. Ciertamente, el crecimiento de la economía estadounidense marca en buena parte el ritmo de lo que ocurre en el resto del mundo desarrollado. En la perspectiva de un pobre comportamiento económico en 1982, se oscurece la posibilidad de colocar las exportaciones latinoamericanas. Además debe considerarse el efecto que un mercado mundial deprimido tiene sobre el precio de los productos básicos que exporta la región. Asimismo, en condiciones de lento crecimiento de los mercados, las presiones para la apertura y la absorción de importaciones por el mundo subdesarrollado habrán de incrementarse. No obstante, en condiciones de elevado endeudamiento de los países subdesarrollados y de reducción progresiva del superávit de los países exportadores de petróleo, no son muchas

las perspectivas de que sean esas naciones las que inicien un impulso expansivo que haga menos sensible la recesión en el centro.

La política monetaria de Estados Unidos también ha afectado y habrá de afectar notablemente a la región. El incremento de las tasas de interés en Estados Unidos —dado el grado actual de integración de los mercados financieros— supone una rápida reacción en los mercados locales, ya sea por la vía de la elevación de las tasas internas o por la salida de capitales especulativos de corto plazo. En ambos casos, las influencias recesivas se hacen sentir con intensidad; en el primero de manera directa, en tanto que en el segundo el proceso opera por medio del deterioro de la balanza de pagos y de la cotización de la moneda local.

La elevación en las tasas de interés tiene, en el caso de América Latina, un efecto adicional de importancia central: el aumento en la carga de la deuda externa. En efecto, según el *World Financial Trade Markets*, “un cambio de 1% en las tasas de interés provoca mayores cambios en la demanda de financiamiento de los países subdesarrollados que una modificación de 1% en los precios del petróleo”.<sup>36</sup> Algunos cálculos señalan que, para el caso de países muy endeudados, como Brasil o México, un aumento de 1% en las tasas de interés supone costos adicionales en la cuenta corriente de alrededor de 500 millones de dólares. Obviamente, la presencia simultánea de dificultades crecientes para colocar la producción regional en mercados en receso y de las altas cargas financieras derivadas de elevadas tasas de interés y del alto endeudamiento, pueden hacer que sea muy difícil sobrellevar la carga de la deuda externa latinoamericana.

Con base en lo anterior, que no pretende ser una reflexión exhaustiva sino más bien un listado de puntos sobre los que cabría hacer un análisis detenido, parece claro que la actual política económica internacional de Estados Unidos y la “diplomacia del dólar” habrán de afectar significativamente a América Latina. La dirección que lleva parece garantizar momentos difíciles para la región en el futuro. Contradictoriamente, en circunstancias en que América Latina tendrá que hacer frente a adversas condiciones en el mercado mundial, las perspectivas regionales comunes aparecen claramente diluidas. El mosaico de regímenes políticos y opciones de desarrollo que hoy en día prevalece en América Latina debilita la posición regional, lo cual, por cierto, no constituye un fenómeno nuevo. La política económica de Estados Unidos respaldará la profundización de ciertas experiencias nacionales que en los últimos años han abundado en la región y que han apuntado a insertar más plena y dependientemente a sus respectivas economías en la dinámica del capitalismo internacional. Aun cuando las condiciones estrictamente económicas que cabe prever para los próximos años no son favorables a una inserción periférica fácil, no ha sido la crisis de los respectivos modelos lo que ha puesto en dificultades irreversibles a esos regímenes. No obstante, cabe esperar con optimismo que al calor de las dificultades presentes y futuras se desarrollen una perspectiva e intereses comunes más sólidos y objetivos, que permitan avanzar regionalmente en el desarrollo de una posición que refuerce la independencia económica y la soberanía política. □

36. C. Fred Bergsten, *op. cit.*